

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.055, DE 2018

Apensado: PDC nº 1.057/2018

Susta o Decreto nº 9.527, de 15 de outubro de 2018, que cria a Força-Tarefa de Inteligência para o enfrentamento ao crime organizado no Brasil.

Autor: Deputado PAULO PIMENTA

Relator: Deputado ALEXANDRE LEITE

I – RELATÓRIO

Nos termos da ementa, o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.055, de 2018, de autoria do Deputado PAULO PIMENTA, visa a sustar o Decreto nº 9.527, de 15 de outubro de 2018, que cria a Força-Tarefa de Inteligência para o enfrentamento ao crime organizado no Brasil.

O Autor busca uma primeira fundamentação jurídica no inciso V, do art. 49 da Constituição Federal, que reza o seguinte: *“É da competência exclusiva do Congresso Nacional (...) sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”*.

Prosseguindo na sua justificação, depois de fazer referência a dispositivos do Decreto em pauta, faz remissão ao art. 144 da Constituição Federal, onde estão enumerados os órgãos de segurança pública, e assevera que a “estrutura de poder investigatória (monitoramento, coleta e reunião de informações sobre ‘organizações criminosas’) não encontra guarida no texto constitucional”.

O Autor, ao tratar das atribuições das Forças Armadas nos termos do art. 142 da Constituição Federal, refere-se a elas como “sem qualquer autoridade para incursionar, no Estado Democrático de Direito vigente, em atividades de ‘inteligência’”.

No seguimento de sua justificação, vislumbra *“que sob o pressuposto de enfrentar as ‘organizações criminosas’, a alcunhada Força-Tarefa – que, pela natureza com que foi estruturada, não terá qualquer controle dos Poderes Constituídos ou de quaisquer outras Instituições Democráticas – poderá auscultar ilimitadamente a vida de qualquer cidadão brasileiro, ‘vigiar’ movimentos sociais e organizações de defesa da sociedade, mergulhando o País num odioso retrocesso democrático, sem qualquer base legal ou constitucional”*.

Sob outro ângulo, alega que *“estrategicamente, o Decreto que constitui a força-tarefa não faz qualquer referência a eventual participação ou parceria com o Ministério Público Federal e Estaduais (Instituição titular da persecução penal no País)”*.

Invoca, ainda, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que, entre outras providências, *“disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)”*, sob o argumento de que o referido diploma legal *“já estatui, de forma democrática, dentro da estrutura das forças de segurança pública do País e com as colaborações pertinentes, a estruturação das atividades de inteligência com vistas ao enfrentamento da criminalidade organizada”*, fazendo o excerto de diversos dispositivos julgados pertinentes.

Argumenta que o Brasil é *“signatário de diversos instrumentos internacionais e compromissos bilaterais e multilaterais firmados com o propósito de combater o crime organizado”*, os quais não são mencionados pelo referido Decreto, tornando os demais países parceiros dessas normas internacionais vulneráveis a alterações de procedimentos e práticas que poderão também atingir seus interesses e mais uma vez colocar o nosso País em espaços de denúncias por descumprimento de compromissos e rupturas perante a comunidade internacional.

Menciona *“o extremado poder concedido ao coordenador da contestada Força-Tarefa, disposto no art. 3º do Decreto, com exclusividade para definir a norma geral da ação, que, posteriormente, será submetida aos demais membros, sem qualquer oitiva dos órgãos de Segurança Pública que respondem pela área e, por óbvio, sem qualquer controle social prévio”*.

E, finalmente, ataca *“a ausência absoluta de fixação de prazos ou vigência da criada Força-Tarefa”*.

A proposição foi apresentada em 30 de outubro de 2018 e, em 1º do mês seguinte, distribuída à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (mérito) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, RICD), em regime de tramitação ordinária e sujeita à apreciação do Plenário.

Durante o seu trâmite, foi apensado o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.057, de 2018, de autoria do nobre Deputado João Daniel e outros, visando ao mesmo fim e com argumentação no mesmo sentido, ainda que com algumas variações.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os Projetos de Decreto Legislativo nº 1.055, de 2018, e nº 1.057, de 2018, foram distribuídos a esta Comissão por tratar de assunto atinente ao combate ao crime organizado, conforme preceituado pela alínea “b” do inciso XVI, do art. 32, do RICD.

De imediato, impende asseverar que não cabe, conforme pretendido pelo Autor da proposição principal, buscar amparo no inciso V, do art. 49 da Constituição Federal, que reza ser *“da competência exclusiva do Congresso Nacional (...) sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”*, para sustar os efeitos do Decreto nº 9.527, de 2018.

Para melhor entendimento, há de se observar que a manifestação de vontade do Chefe do Poder Executivo, em regra, se faz por meio de decretos, que podem assumir várias facetas, as quais poderão ser melhor compreendidas a partir da transcrição dos seguintes dispositivos da Carta Magna:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

(...)

*VI - **dispor, mediante decreto, sobre:***

*a) **organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;***

*b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;
(...)” (grifos nosso)*

No caso do **art. 84, I**, a hipótese aponta para a edição de um **decreto independente ou autônomo, sem valor normativo**, com valor de **ato administrativo**, portanto, com efeitos concretos e imediatos.

A hipótese do **art. 84, IV**, exigirá a edição de um **decreto regulamentador da lei, sem autonomia e com valor normativo**, portanto com efeitos genéricos e abstratos e dependente de uma lei anterior.

Por último, o **art. 84, VI**, aponta para a edição de um **decreto autônomo e com valor normativo**, portanto com efeitos genéricos e abstratos e independente de qualquer lei.

Particularmente, na hipótese do **art. 84, IV**, tem-se que os atos normativos originários, particularmente as leis, são aqueles emanados do Poder Legislativo. Das leis que dependem de regulamentação pelo Poder executivo, seguir-se-ão os atos normativos derivados, explicitando e/ou complementando as leis, sem ir além delas ou contra elas, visando à sua execução no plano da *praxis*. Por excelência, são caracterizados pelos regulamentos aprovados pelos **decretos regulamentadores das leis**, emanados do Chefe do Poder Executivo, também chamados de decreto de execução, regulamento executivo, decreto regulamentar. São subordinados à lei que regulamentam e dela dependentes.

Compreendidas essas características dos diferentes decretos que podem ser emanados do Presidente da República, fica fácil compreender porque não cabe a evocação do inciso V, do art. 49, da Constituição Federal, para sustar o Decreto nº 9.527, de 2018.

A sustação vislumbrada por esse dispositivo só cabe às hipóteses alcançadas pelo **art. 84, IV**, ou seja, só pode sustar os decretos regulamentadores de uma lei.

Ocorre que o Decreto nº 9.527, de 2018, não regulamenta qualquer lei, nem mesmo faz remissão a qualquer delas, ficando ao largo, portanto, do comando do art. 49, V, da Carta Magna.

Rigorosamente, esse Decreto, que cria a Força-Tarefa de Inteligência, se enquadra na hipótese do **art. 84, VI, a**, que coloca na competência exclusiva do Presidente da República *“dispor, mediante decreto, sobre (...) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”*.

Em síntese, o art. 49, V, da Carta Magna só pode ser invocado para sustar um decreto que regulamenta uma lei e, como não há lei sendo regulamentada pelo Decreto nº 9.527, de 2018, não há o que sustar.

Sobre a *“estrutura de poder investigatória (monitoramento, coleta e reunião de informações sobre ‘organizações criminosas’)”*, conforme argumenta o Autor, não encontra guarida no texto constitucional, vez que o decreto não está tratando de segurança pública, mas de ameaças ao Estados e às suas instituições.

Portanto, o patamar de que trata o decreto é bem mais elevado do que aquele que foi vislumbrado pelos Autores das proposições em apreço.

Registre-se que, nas seis ocasiões em que, no texto do Decreto, surge a expressão *“segurança pública”*, seu emprego destina-se apenas a designar o então Ministério da Segurança Pública, a Secretaria Nacional de Segurança Pública e o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, e não para atribuir operações ou atividades de segurança pública.

O Decreto, a rigor, visa às organizações criminosas que afrontam o próprio Estado brasileiro e as suas instituições, fato que justifica a composição da Força-Tarefa de Inteligência com órgãos que cuidam da segurança e garantem a sobrevivência do Estado em face da macrocriminalidade, que vai desde as robustas organizações criminosas promotoras dos tráficos de armas, de drogas, de seres humanos, de órgãos, de elementos da fauna e da flora, até os grandes grupos envolvidos em toda sorte de transações econômico-financeiras ilegais, como nos crimes de corrupção, lavagem de dinheiro, remessas ilegais para o exterior, normalmente fora do alcance dos meios convencionais à disposição dos órgãos de segurança pública.

E se a mesma Carta Magna não prevê essa estrutura da Força-Tarefa de Inteligência, como alegado pelo Autor, também não a proíbe. Fosse conforme argumenta,

não teríamos a Força Nacional de Segurança Pública atuando em vários pontos do País, haja vista que a Constituição Federal também não traz sua previsão.

Ademais, nos termos do art. 84, VI, alínea “a”, como visto antes, porque *“Compete privativamente ao Presidente da República (...) dispor mediante decreto, sobre (...) organização e funcionamento da administração federal”*, este, ao criar a Força-Tarefa de Inteligência, não foi além de exercer sua competência exclusiva, apesar de a Carta Magna erroneamente registrar “privativa” – na organização e funcionamento da administração federal, não cabendo a qualquer outro dos Poderes da República ali imiscuir-se, pois estaria usurpando uma competência que não lhes cabe.

Sobre a alegação do Autor de as Forças Armadas serem desprovidas de *“autoridade para incursionar, no Estado Democrático de Direito vigente, em atividades de ‘inteligência’”*, a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que *“dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”*, ordena às mesmas o cumprimento de missões de inteligência, conforme os seguintes dispositivos: art. 17, V; art. 17-A, III; e art. 18, VI.

Além disso, o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro 1999, com o objetivo de integrar as ações de planejamento e execução das atividades de Inteligência do Brasil, reúne 39 órgãos federais para a troca de informações e conhecimentos de Inteligência.

Ora, nos termos do seguinte dispositivo, que tem uma abrangência muito ampla, os órgãos de inteligência das Forças Armadas estarão, necessariamente, incluídos no SISBIN:

“Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, constituirão o Sistema Brasileiro de Inteligência, na forma de ato do Presidente da República”.

Não bastasse, também é absolutamente improcedente dizer que as Forças Armadas são desprovidas de autoridade para exercer atividades de inteligência porque, historicamente, são elas, no mundo inteiro, as pioneiras nas atividades de inteligência; depois, porque são as Forças Armadas o último baluarte para a defesa do Estado e a atividade de inteligência é essencial para tanto; e, por fim, a organização das

Forças Armadas se faz em base legal e, por isso, a criação e funcionamento dos seus órgãos de inteligência, inevitavelmente, se fazem em consonância com as leis.

A alegação do Autor de que a Força-Tarefa de Inteligência *“não terá qualquer controle dos Poderes Constituídos ou de quaisquer outras Instituições Democráticas”*, cai por terra em face da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional, que *“tem como objetivo fazer a fiscalização e o controle interno e externo das atividades de inteligência e contrainteligência desenvolvidas no Brasil e no exterior, especialmente pelos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência, o SISBIN”*, assegurando *“que tais atividades sejam realizadas em conformidade com a Constituição Federal, em defesa dos direitos e garantias individuais, do Estado e da sociedade”*.

Em face da alegação de que *“o Decreto que constitui a força-tarefa não faz qualquer referência a eventual participação ou parceria com o Ministério Público Federal e Estaduais (Instituição titular da persecução penal no País)”*, deve ser dito que dispor sobre o Ministério Público está fora da competência do Presidente da República, vez que não faz parte da administração federal. Além disso, o Decreto em pauta está dispondo sobre atividades de inteligência, e não de persecução penal.

No que tange à remissão à Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, feita pelo Autor, entendendo que a referida Lei *“já estatui, de forma democrática, dentro da estrutura das forças de segurança pública do País e com as colaborações pertinentes, a estruturação das atividades de inteligência com vistas ao enfrentamento da criminalidade organizada”*, há de se observar que esta Lei não atribui exclusividade às forças de segurança pública para o exercício de atividades de inteligência nessa seara e, tanto é assim, que o seguinte dispositivo, transcrito pelo próprio Autor na sua justificação, prevê a integração com o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN – onde todos os órgãos referidos no Decreto nº 9.527, de 2018, já estão integrados:

“Art. 13. O Ministério Extraordinário da Segurança Pública, responsável pela gestão do Susp, deverá orientar e acompanhar as atividades dos órgãos integrados ao Sistema, além de promover as seguintes ações:

(...)

VII - coordenar as atividades de inteligência da segurança pública e defesa social integradas ao Sisbin;”

Os Autores do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.057, de 2018, apensado, na sua argumentação, citam o entendimento de vários juristas como argumento de autoridade. Todavia, tudo indica que esses juristas não são conhecedores dos dispositivos constitucionais e legais que foram trazidos à baila neste voto e que amparam a manutenção do Decreto nº 9.527, de 2018.

Também é perceptível que muitos desses juristas se pronunciam de forma opinativa, no campo das suposições e a fazer ilações um tanto abstratas.

E mais, tanto os juristas como os Autores confundem atividades de inteligência com atividades de investigação criminal, tecendo argumentações que tratam ambas como se consistissem na mesma atividade.

Embora possam guardar algumas semelhanças entre si, as atividades de inteligência e as atividades de investigação criminal se diferenciam, entre outros aspectos, por objetivos e práticas operacionais distintas.

Em comum, ambas se prestam à obtenção de informações para dar suporte a tomadas de decisão pelas autoridades competentes, mas que são completamente diversas. De um lado, as atividades de inteligência, alimentando o processo decisório na esfera do Poder Executivo; do outro, as atividades de investigação criminal, instruindo os processos que resultarão nas sentenças no âmbito do Poder Judiciário.

Desse modo, as atividades de inteligência devem ser percebidas como instrumentos de salvaguarda das instituições e, em última instância, garantes da sobrevivência do Estado. Não é atividade de polícia judiciária, como erroneamente entendem alguns juristas.

A investigação criminal, por sua vez, se dá na esfera da persecução penal, tendo o crime por objeto e buscando obter elementos e evidências para a subsequente responsabilização penal do infrator, tendo lugar após a ocorrência do delito. Aqui, sim, estar-se-á diante da atividade de polícia judiciária.

A atividade de inteligência, até mesmo quando se dá na esfera eminentemente policial, se antecipa aos fatos e não está no exercício da polícia judiciária.

Finalmente, suspender a vigência do Decreto nº 9.527, de 2018, seria favorecer o crime organizado, algo que, certamente, não é o intento dos Autores dos dois Projetos de Decreto Legislativo em pauta.

Não bastasse, o que está em pauta é o interesse público e, em obediência ao Princípio da Supremacia do Interesse Público, sabendo-se que os princípios antecedem à própria lei, falece toda e qualquer outra argumentação contrária ao Decreto nº 9.527, de 2018.

Em face do exposto, no MÉRITO, votamos pela REJEIÇÃO dos Projetos de Decreto Legislativo nº 1.055, de 2018, e nº 1.057, de 2018.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado **ALEXANDRE LEITE**
Relator