

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 416, DE 2008.

Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, e dá outras providências.

Autor: Governo Federal

Relator: Deputado Regis de Oliveira

A Medida Provisória nº 416, de 2008, visa à alteração da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública – PRONASCI. O objeto da Medida Provisória engloba a criação dos Projetos Reservista-Cidadão, Mulheres da Paz, Proteção de Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO), Comunicação Cidadã Preventiva e Bolsa-Formação.

Durante o prazo regimental, à MP 416 foram oferecidas vinte e quatro emendas, vinte e duas destas apresentadas por Deputados tanto da oposição e quanto da base do governo.

Abaixo, destaco, resumidamente, o objeto de cada uma das emendas:

Emenda 1 – modifica o art. 1º da presente medida provisória, alterando os incisos VIII e XIV do art. 3º da Lei 11.530/07, que trata das diretrizes do Pronasci, ao acrescentar a implementação de projetos esportivos.

Emenda 2 e 24 – modificam o art. 1º da presente medida provisória, alterando o inciso I do art. 4º da Lei 11.530/07, que trata do foco etário



do Pronasci.

Emenda 3 – modifica o art. 1º da presente medida provisória, alterando o inciso II do art. 4º da Lei 11.530/07, que trata do foco social do Pronasci, incluindo jovens egressos de medidas sócio-educativas .

Emenda 4 – modifica o art. 1º da presente medida provisória, acrescentando o inciso XVIII ao art. 3º e o inciso X ao art. 6º, ambos da Lei 11.530/07 para prever a implementação e o apoio ao registro único de identificação civil no país.

Emendas 5 e 21 – modifica o art. 2º da presente medida provisória, alterando o inciso I do art. 8º-F da Lei 11.530/07 para incluir os guardas municipais no rol dos agentes que podem aderir ao projeto bolsa-formação.

Emenda 6 – modifica o art. 1º da presente medida provisória, alternado o inciso XVI do art. 3º, da Lei 11.530/07 dispondo sobre o meio através do qual se dará a transparência da execução do Pronasci.

Emenda 7 – modifica o art. 1º da presente medida provisória, alterando o inciso II do art. 4º da Lei 11.530/07, que trata do foco social do Pronasci acrescentando jovens e adolescentes moradores de rua.

Emenda 8 – modifica o art. 1º da presente medida provisória, acrescentando o inciso X ao art. 6º da Lei 11.530/07, para exigir revisão anual de remuneração para os policiais civis e militares, peritos, bombeiros e servidores do sistema penitenciário, como condição para o Estado-membro aderir ao projeto bolsa-formação.

Emenda 9 – modifica o art. 1º da presente medida provisória, acrescentando o inciso XI ao art. 6º da Lei 11.530/07, determinando a criação e instalação de Defensorias Públicas, com núcleo específicos para acompanhamento da execução penal, como condição para o Estado-membro aderir ao projeto bolsa-formação.



Emenda 10 – modifica o art. 1º da presente medida provisória para suprimir o inciso I do art. 8º-A e o art. 8º-B da Lei 11.530/07 que trata do projeto reservista-cidadão.

Emenda 11 – modifica o art. 2º da presente medida provisória para suprimir o inciso IV do art. 8º-A e o art. 8º-E da lei 11.530/07 que tratam do projeto Comunicação Cidadã Preventiva.

Emenda 12 – modifica o art. 2º da presente medida provisória alterando o art. 8º-A da lei 11.530/07 para que os projetos tenham início somente em 2009.

Emenda 13 – modifica o art. 2º da presente medida provisória acrescentando, ao parágrafo único do art. 8º-A da lei 11.530/07, os critérios para participação dos projetos de que tratam os incisos I a III do caput do art 8º-A.

Emenda 14 – modifica o art. 2º da presente medida provisória alterando o art. 8º-C da lei 11.530/07 para incluir os jovens e adolescentes em situação de moradores de rua entre os aptos a participar do o do projeto de proteção de jovens em território vulnerável- PROTEJO.

Emenda 15 e 17 – modificam o art. 2º da presente medida provisória alterando o art. 8º-C da lei 11.530/07, estabelecendo condições para a participar do o do projeto de proteção de jovens em território vulnerável- PROTEJO.

Emenda 16 – modifica o art. 2º da presente medida provisória, acrescentando §3º ao art. 8º-C da lei 11.530/07, determinando a utilização dos estabelecimentos de ensino dos entes conveniados em prol dos jovens do PROTEJO aos finais de semana e feriados.



Emenda 18 – modifica o art. 2º da presente medida provisória, acrescentando inciso II ao §2º do art. 8º-D da lei 11.530/07, implementado cursos seqüências às participantes do projeto Mulheres da Paz.

Emenda 19 – modifica o art. 2º da presente medida provisória, alterando inciso III do §1º do art. 8º-F da lei 11.530/07, reduzindo para 2010 o prazo para implementação do piso salarial dos agentes de segurança pública.

Emenda 20 – modifica o art. 2º da presente medida provisória, acrescentando parágrafo único ao art. 9º da lei 11.530/07, determinando a ampliação dos projetos do art. 8º-A para as regiões metropolitanas.

Emenda 22 – suprime o art. 2º da MP 416.

Emenda 23 – suprime os incisos I e III do art. 4º da Lei 11.530/07.

VOTO

Impõe-se, antes de mais nada, analisar os requisitos constitucionais previstos no art. 62 da Constituição Federal para se indagar de sua presença. Dispõe referido dispositivo que “em caso de *relevância e urgência*, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. Tais requisitos condicionam a edição de medidas provisórias, ato unilateral do Presidente da República que, posteriormente, é apreciado pelas Casas do Congresso, para aprová-las ou não.

A edição de tais medidas há de atender a pressupostos formais e materiais. Os formais são a relevância e urgência e a competência é exclusiva do Chefe do Executivo nacional. Os materiais cuidam da *matéria* que pode ser por ela disciplinada. Em relação ao requisito material, dúvida não há de que possa sobre ela dispor o Chefe do Executivo. Em relação às exigências formais, a competência está sendo exercida pelo titular da atribuição. Resta



analisar os pressupostos formais de urgência e relevância.

É possível tanto ao Legislativo quanto ao Judiciário a análise da presente objetiva do atendimento dos pressupostos constitucionais. Segundo decidiu o Supremo Tribunal Federal: “A edição de medidas provisórias, pelo Presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, *caput*). Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do Presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionais do exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República” STF, ADI 2.213-0-DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 4.4.2002).

Acrescenta referido julgado que “a possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apóia-se na necessidade de impedir que o Presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou sem situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais” (idem, *ibidem*).

A jurisprudência, em verdade, consolidou-se no sentido de estabelecer que não cabe ao Judiciário aquilatar a presença ou não dos critérios de relevância e urgência exigidos pela Constituição para edição da medida provisória (STF, Pleno, Adin, 1667-9, rel. Min. Ilmar Galvão; Adin 162/DF, rel. Min. Moreira Alves, 1997; Adin MC 1516, rel. Min. Sydney Sanches). Em algumas decisões, reconhece-se que é possível ao Judiciário adentrar na análise da presença dos pressupostos constitucionais (Adin. 1647/PA, rel. Min. Carlos Velloso). Em outra decisão, a Corte firmou o “entendimento de que é excepcional o controle judicial dos requisitos da urgência e relevância de medida provisória, só sendo esse controle admitido quando a falta de um deles se apresente objetivamente, o que, no caso, não ocorre” (Adin 2332/DF, rel. Min. Moreira Alves). No mesmo sentido, o entendimento da Corte é “no sentido de que o exame dos requisitos de urgência e relevância somente pode ser submetido ao Judiciário quando se configurar abuso da discricionariedade pelo chefe do Poder



Executivo” (Agr 489108, rel. Min. Joaquim Barbosa).

Mais recentemente, a digna Ministra Ellen Gracie decidiu, com aprovação do Plenário, que a “Suprema Corte somente admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos da relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente” (Adin 2527/DF – 2007).

Pacificou-se, pois, o entendimento de que descabe por parte do Judiciário a aferição dos pressupostos, salvo no caso de sua evidente inexistência fática. No mais, ao Judiciário não é dado aferir sua presença.

A possibilidade de o Legislativo igualmente poder apreciar a presença empírica dos pressupostos formais da relevância e da urgência decorre do disposto no parágrafo 5º do art. 62 do texto constitucional que estabelece que a deliberação de cada uma das Casas do Congresso “dependerá de juízo prévio sobre atendimento de seus *pressupostos constitucionais*”.

Em sendo assim, afigura-se legítimo para evitar qualquer arbítrio no exercício das atribuições constitucionais, que haja o controle sobre a presença efetiva dos pressupostos constitucionais, quando da edição da medida.

Impende, agora, estabelecidas as premissas teóricas de análise, fazê-las incidir sobre o caso concreto e analisar se estão eles presentes.

Ora, Medida Provisória anterior que se transformou na lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, continha em seu bojo os projetos que agora se objetiva aprovação. A Medida Provisória 384/07 que chegou a ser discutida pela Câmara dos Deputados continha versão aproximada do ora postulado e também inserida nos projetos de lei ns. 1935/07 e 2.313/07 com pedido de urgência constitucional.

Entendo presentes os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, uma vez que, criado o PRONASCI através da lei nº 11.530/07, ficou-se apenas na previsão dos planos a serem implantados. Firmados ficaram, é verdade, as diretrizes do Programa (art. 3º), os focos de ação



(art. 4º), a forma de pactuação com os demais entes federativos que aderirem ao Programa (arts. 6º e 7º) e se disciplinou a estrutura da gestão (art. 8º), ficando estabelecida a programação financeira das dotações orçamentárias (9º).

Como se verifica, o Programa ficou em sua parte programática, sem que houvesse sido estabelecida a efetividade da programação a ser desenvolvida.

O país, como se sabe, atravessa fase economicamente importante, com reservas para o enfrentamento de crises que possam afetar o país. De outro lado, ressurte-se da efetivas políticas públicas destinadas a áreas prioritárias, tais como a criminalidade, a segurança pública, a recuperação de egressos, a promoção da cultura da paz, etc.

Como já escrevi a respeito, as “receitas obtidas pelo Estado destinam-se ao atendimento das finalidades traçadas na Constituição da República. O federalismo impõe o fracionamento do exercício do poder. As três entidades políticas repartem, nos exatos termos da partilha constitucional, não apenas os objetivos, mas os recursos” (REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, “Curso de Direito Financeiro”, ed. RT, 2ª. Ed., 2008, pág. 259). Por ser assim em Estado Federal, a Constituição “não se restringe à declaração de direitos. Contém imperativos de sua realização. Se é assim, nascem obrigações que podem ser extraídas de seus ditames, ao que correspondem ações para exigir seu cumprimento” (ob. cit., pág. 260).

Posteriormente, assinalo que se assenta a “discussão em como efetuar o gasto público e como dar preferência a determinadas finalidades encampadas no ordenamento normativo. Tomar providências para que os direitos se realizem para que as satisfações sejam atendidas, para que as determinações constitucionais e legais saiam do papel e se transformem em utilidades aos governados é o que rotula de *políticas públicas*” (ob. cit., pág. 260). Em última análise, cabe ao Executivo implementar os direitos formalmente previstos na constituição. Dar realidade aos preceitos asseguradores dos direitos é, basicamente, a finalidade do ente político. Transformar em proveito social e



individual os direitos traçados como essenciais à vida em sociedade. Dar educação, saúde, habitação, saneamento básico, transporte, iluminação, segurança pública, etc., é propiciar a todos os que se rotula de política pública.

Ora, no caso em tela, quando se busca implementar política de segurança pública, de garantia de acesso à justiça, de intensificação de medias de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial, da utilização de medidas de urbanização e dos espaços públicos, tal como se vê no art. 3º da lei nº 11.530/07 é, com certeza analisar o aspecto da *relevância* da medida provisória editada.

Como afirmei, em outro tópico do texto citado, “o desafio da democracia, hoje, é fazer com que ela funcione para as pessoas comuns” (ob. cit., pág. 261).

Por fim, em razão de toda análise da realidade brasileira, “renasce a

noção de *discriminação positiva*, ou seja, a realização de políticas públicas que visam fazer mais pelos que têm menos. Os investimentos, pois, devem ocorrer para igualar homens e mulheres, para inserir deficientes, para realizar políticas de inclusão de negros, árabes, homossexuais, etc. Sem fazer em grande contingente de imigrantes de diversas nacionalidades que ficam segregados em países tidos de primeiro mundo. O Estado deve ser o vetor da promoção social em todos os setores” (ob. cit., pág. 262).

Acrescento que “políticas de discriminação positiva podem ser adotadas, pagando mais a quem se credencia a servir em situações difíceis, bairros longínquos e de alto índice de criminalidade: remunerando melhor os professores que aí possam servir ou de policiais que possam ter maior dedicação, etc.” (idem, ibidem).

Em suma, diante da análise elaborada em texto jurídico, mas de forte conteúdo social, verifica-se que o contido na Medida Provisória em análise atende aos requisitos constitucionais e se impõe no atendimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como vem estabelecido nos incisos 1º e 3º da Constituição. Por ali se vê que dois dos fundamentos do



Brasil são a cidadania (inciso II do art. 1º) e a dignidade da pessoa humana (inciso III do art. 1º). De seu turno, é objetivo fundamental do país “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I do art. 3º) e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso III do art. 3º).

O disposto na Medida Provisória em análise atende, em sua essência, aos princípios republicanos. Por consequência, não há negar que presente está o requisito da *sua relevância*.

De outro lado, igualmente se encontra a *urgência* para sua edição. É que, com o advento da lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, o todo do texto não encontra aplicação se não houver a complementação por outra providência da mesma força jurídica que caracteriza a urgência da matéria.

Sabidamente, o Brasil passa por período tumultuado de sua vida social. Ainda que a economia vá bem, padece o país de uma política efetiva e interventiva na sociedade, de forma a propiciar aos que deixam o serviço militar obrigatório uma ponta de esperança. Ao sair, a partir de tal providência, contará com u’a mão estendida e solidária para que se evite o aliciamento para o crime organizado.

De seu turno, o Projeto Mulheres da Paz objetiva qualificação de lideranças comunitárias em determinadas áreas em que a participação da cidadania se faz mais forte. Não são os grandes centros ou as ilhas de prosperidade que necessitam a intervenção do Estado, mas determinadas regiões carentes e que exigem forte participação do Estado.

O incentivo pecuniário reflete na ação da sociedade que, em seu conjunto, procura dar mais expectativa de vida saudável junto à comunidade.

A proteção a jovens em território vulnerável tem o mais profundo alcance social. Desnecessário salientar a *urgência* da providência para que se dê expectativa de vida aos jovens. Com as providências que forem adotadas, não mais constituir-se-ão em presas fáceis do tráfico ou de tentações criminais que lhes batem à porte.



O Projeto Bolsa-formação dirige-se aos policiais militares e civis. É essencial que haja ajuda efetiva a tais policiais que cuidam de nossa segurança. Vêm-se abandonados pelos Estados-membros. É, pois, imprescindível que haja efetiva participação da União na formação de tais pessoas.

Ninguém duvidará, de bom senso, da *urgência* de tais providências, o que justifica a edição da medida provisória em questão.

Poder-se-á criticá-la sob outros ângulos ou simplesmente exercer a oposição para destruir seu caráter social. Pode-se dizer que faz parte de política menos nobre do Governo Federal. Mas, não se pode encontrar argumentos razoáveis em detrimento de projeto de tal ordem e de tal alcance social.

Cabe indagar se pode haver a renovação da presença dos pressupostos, de forma a envolver nova edição de medida, superado o momento da primeira edição. Ora, a relevância fática e a presença do desequilíbrio social prosseguem. É um dado constante na realidade brasileira que a desigualdade social, ainda que tenha apresentado sinais de melhoria, ainda é dolorosamente flagrante.

De outro lado, a urgência da medida se impõe, uma vez que cabe ao governo tomar rápidas providências no sentido de melhorar a vida do povo brasileiro. Já não é sem tempo que o Brasil necessita de urgentes intervenções na realidade brasileira, propiciando a melhoria do nível de vida de todos. Aliás, não é problema de mera gestão governamental. É cumprimento de preceito constitucional que não se constitui mera norma de recomendação (teoria já superada no direito). As antigamente rotuladas normas programáticas não mais subsistem na moderna teoria do direito constitucional. Todas têm eficácia e produzem seus efeitos imediatos, e forma ou a restringir comportamentos legislativos ou a incitar a tomada de providências por parte do Executivo. Até envolve o Judiciário como princípios de hermenêutica.

O ordenamento jurídico é um todo, fechado. No entanto, tem sentido semântico, no aspecto de voltar-se a uma sociedade, ou seja, é sistema inter-relacional a outro, de forma a corresponder-se permanentemente, em termos de significações jurídicas.

Em suma, presentes estão os pressupostos de relevância e urgência no corpo da medida provisória editada, verificando-se a possibilidade de reiteração da presença dos pressupostos, diante da realidade fática presente em determinadas circunstâncias invocadas, tal como consta do ofício de encaminhamento do pedido.

Superada a fase preliminar, passa-se ao exame de *mérito*.

A presente medida provisória merece aprovação integral. Em relação às diretrizes, há algumas alterações, tais como a constante do inciso I do art. 3º de forma acrescentar a intensificação de uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero. Tal acréscimo vem reforçar o conteúdo da proposta, o mesmo sucedendo com a inclusão do inciso III que objetiva o fortalecimento dos conselhos tutelares. Tal providência é oportuna e importante.

Outros acréscimos são importantes, tais como os incisos XIII a XVII do art. 3º. Todos são importantes para evidenciar, de forma translúcida, os objetivos essenciais do projeto.

Impõe-se a aprovação das alterações e acréscimos, todos de forma a encorpar o texto.

Propõe, de outro lado, alteração do inciso I do art. 4º, de forma a reduzir a idade de alcance dos projetos para vinte e quatro anos (24) ao invés dos vinte e nove (29) previstos no texto originário. A providência se impõe, em face do próprio objetivo do que se busca.

O centro de gravidade da intenção governamental é estabelecer estruturas internas em locais de grande risco social para que possa haver um efetivo combate ao crime organizado. Não apenas a repressão policial, mas intervenções sociais que permitam a referidos ambientes fazer sua auto-rejeição ao ambiente propício a que manifestações anti-sociais tenham curso. O combate a tais práticas não pode ser, na situação atual, apenas decorrência de recursos policiais de repressão. Deve entrar não apenas a inteligência policial,



como fazer, exatamente, o que fazem os criminosos, qual seja, inserir-se na intimidade da população mais carente e propiciar-lhe a mão estendida. A facilidade com que o traficante acena com vantagens às pessoas carentes, em especial, àquelas que não têm ainda a formação ética desenvolvida, é ampla e total. A sinalização do ganho fácil, da caricatura do herói, do “guri” da música de Chico Buarque, tudo faz com os adolescentes sejam presas fáceis das tentações de vida feliz e inserida na riqueza.

Os projetos em análise vão ao centro da controvérsia e enfrentam problemas sérios que, até então, ficaram em análise periférica das graves moléstias sociais que agredem a população brasileira.

Ao lado da disciplina normativa e das diretrizes estatuídas, impõe-se notar que todos os projetos, nos exatos termos do art. 8-A, sujeitar-se-ão a *provas de seleção*. Tal providência impedirá que haja protecionismo ou que os planos sejam utilizados como manobra para privilegiar eventuais eleitores de qualquer partido. Obviamente, não inibe desvirtuamentos em sua aplicação. No entanto, a cautela é providencial. Haverá, com certeza, inibição para taumaturgos e manipuladores da aplicação dos projetos.

A prova seletiva é essencial para que os planos atinjam seus objetivos básicos, quais sejam, de incluir pessoas que, realmente, possam prestar-se ao cumprimento dos objetivos básicos traçados.

Projeto reservista-cidadão. O projeto em tela busca capacitar jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório, para atuar como agentes comunitários. Ainda que inexistam dados sobre eventual cooptação pelas entidades criminosas de tais jovens, ao deixarem o serviço militar, salvo se provenientes de famílias bem constituídas e de estrutura sócio-econômica, ficam eles perdidos, “sem lenço e sem documento”, na gostosa música de Caetano Veloso. Em sendo assim, impõe-se que haja uma providência inicial que é o de receberem formação sóciojurídica, com atuação direta na comunidade.

Acrescente-se que terá o projeto duração de doze (12) meses, com o objetivo de incluí-los em ação de promoção de cidadania (parágrafo 1º do art. 8-B).



Entendo, assim, que o projeto deva ser aprovado, porque tem forte apelo social e de inclusão dos jovens na vida social útil, evitando sua cooptação por bandos criminosos.

Projeto de jovens em território vulnerável – PROTEJO. O objetivo do projeto é de formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana, nas áreas abrangidas pelo PRONASCI (art. 8-C, *caput*).

O tempo de duração é de um ano, prorrogável por igual período e busca a formação por práticas esportivas, culturais e educacionais que visem a resgatar a auto-estima, a convivência pacífica e o incentivo à reestruturação do seu percurso sócio informativo para sua inclusão em vida saudável (parágrafo 1º do art. 8-C).

Em tal projeto, haverá cursos de capacitação legal com foco em direitos humanos, combate à violência e à criminalidade temática juvenil.

Chama a atenção o possível amparo ao jovem egresso do sistema penitenciário. Sai apenas com o nome que será objeto de desconfiança. Há alta possibilidade de reincidir e inicia cumprimento de pena psicológica superior à que lhe foi imposta pelo Estado. No retorno à casa, emanam ressentimentos e sentimentos como vergonha, apatia, indiferença e ódio. Daí ser óbvio que a sociedade deve não destruir o homem que já cumpriu pena, mas possibilitar sua recuperação através de políticas claras e objetivas, que lhe devolvam a dignidade perdida. Como salienta Leila Viga Yurtsever “de pouco ou nenhuma valia serão os avanços na legislação penal se forem repelidos aqueles que um dia feriram regras de conduta com seu comportamento delituoso e que, após o cumprimento da pena, retornam ao meio social” (“Revista Jurídica Consulex”, ano XII, n. 268, de 15 de março de 2008, pág. 63).

A mesma autora menciona o texto de Michel Foucault, que escreve sobre o interior da prisão, afirmando que a “arbitrariedade que um preso experimenta é uma das causas que mais podem fazer indomável seu caráter. Quando se vê assim exposto a sofrimentos que a lei não ordenou nem sequer previu, cai em um estado de cólera contra tudo o que o rodeia; não se senão verdugos em todos os agentes da autoridade; não crê já ter sido culpado; acusa a própria justiça” (“Vigiar e punir: nascimento da prisão”, Petrópolis, Rio, Vozes,



1987, pág. 47).

Daí ser imprescindível que, ao lado da segregação que se opera sobre o condenado, quando de seu egresso, possa receber da mesma sociedade que o condenou, acenos de socialização com amparo e cuidados que não recebeu enquanto preso. A política ora proposta é complementação da humanização das penas. O objetivo é a recuperação do egresso, que deve ser devolvido à sociedade em condições de readaptação.

Projeto mulheres da paz. O foco, aqui é a capacitação de mulheres que possam ser aproveitadas e que receberão capacitação em direitos humanos e em desenvolvimento de atividades de emancipação da mulher e de reeducação e valorização dos jovens e adolescentes.

Os projetos estarão interligados entre si, todos os com os mesmos objetivos traçados nas diretrizes.

Projeto comunicação cidadã preventiva. Ainda que a denominação não seja apropriada, o objetivo de promover e divulgar ações educativas e motivadores para a cidadania.

Neste caso, não haverá recrutamento de pessoas. O objetivo é a divulgação de ações de cidadania, direcionadas à redução de risco de atos infracionais ou contrários à convivência social e para a propagação dos projetos e programas.

A divulgação ocorrerá pelo Serviço de Radiodifusão Comunitária.

Projeto bolsa-formação. Neste caso, o amparo incide aos policiais militares e civis, do corpo de bombeiros, dos agentes penitenciários, dos agentes carcerários e dos peritos, o que contribuirá para a valorização de tais profissionais.

Os que se manifestarem dispostos a participarem do projeto,



receberão auxílio e a duração do plano não será superior a cinco anos.

De seu turno, há contrapartida por parte dos participantes, que deverão estar freqüentes a cursos e não tenham cometido qualquer infração no período de participação.

Os cursos deverão ter reconhecimento do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça.

A medida provisória sobre detalhes do oferecimento do curso e de seu desenvolvimento.

Do auxílio financeiro. Aos participantes do plano reservista-cidadão, proteção de jovens em território vulnerável e mulheres para a paz farão jus a um suporte econômico, que dependerá, nos exatos termos do parágrafo único do art. 8-G de “comprovação da assiduidade e comprometimento com as atividades estabelecidas no âmbito dos projetos de que tratam os arts. 8B, 8C e 8D, além de outras condições previstas em regulamento, sob pena de exclusão do participante”.

Dos entes federativos de participação. A atuação da União pressupõe a integração de órgãos e entidades federais, celebrando termo de cooperação federativa, nos exatos termos do art. 6º da lei nº 11.530/07.

As exigências estão consignadas nos diversos incisos do art. 6º da lei mencionada, podendo haver a cooperação de entidades da sociedade civil (organizações sociais e Oscips).

A gestão será pública e em franca cooperação com os demais entes federativos.

Das despesas orçamentário-financeiras. Os recursos existem e estão previstos no orçamento da União e correção à conta de recursos próprios do Ministério da Justiça (da ordem de um bilhão, quatrocentos e seis milhões de reais).

A medida provisória guarda fina sintonia com a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que atende às exigências do parágrafo 1º do art. 16 da lei complementar nº 101/00 e indica a fonte pagadora como sendo o Ministério da Justiça.

De outro lado, não serão incorporados os pagamentos efetuados a proventos ou vencimentos e não terão impacto previdenciário.

Além do mais, a gestão dos programas serão de responsabilidade da Caixa Econômica Federal.

Considerações finais. Em suma, os projetos são de notável inspiração e de forte intervenção social. Envolve o que nunca se fez, qual seja, a inclusão social de determinados segmentos da sociedade, sempre voltado para os estamentos de menor poder aquisitivo.

Com tal providência, cumprem-se ditames constitucionais, todos previstos nos arts. 1º e 3º da Constituição de República.

Aliás, a matéria já havia sido prevista na medida provisória n. 384/07. Durante as negociações, o ilustre relator retirou os programas que sofreram críticas da oposição. Chegaram a ser inseridas no Senado da República e a Câmara rejeitou sua criação, por força de negociação destinada a liberar a pauta para votação de PECS da CPMF e da DRU.

Passa-se à análise individual das emendas apresentadas pelos dignos parlamentares.

A emenda nº 1, apresentada pela ilustre deputada Manuela D'Ávila modifica o art. 1º da presente medida provisória, alterando os incisos VIII e XIV do art. 3º da Lei nº 11.530/07, que trata das diretrizes do PRONASCI, ao acrescentar a implementação de projetos esportivos.

Não restam dúvidas de que a prática esportiva contribui substancialmente para a ressocialização de indivíduos cumpridores de pena ou egressos de sistemas prisionais; assim, parece extremamente positiva sua inclusão como meio para se atingir tal fim.

Vale registrar que a Constituição da República, em seu artigo 217, determina ser dever do Estado fomentar as práticas desportivas formais e não formais, como direito de todos. Como bem salienta Alexandre de Moraes, a propósito¹: “O direito constitucional às práticas desportivas conjuga-se com o direito à vida, à saúde, ao lazer, em busca da efetivação do bem de todos, objetivo fundamental da República (CF, art. 3º, IV), devendo, portanto, ser interpretado de forma razoável e educativa, proibindo-se o incentivo a pseudo-esportes de feitos perniciosos e atentatórios ao princípio da dignidade da pessoa humana”.

Ademais, importante trazer à baila que o próprio Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável – PROTEJO, integrante do PRONASCI, prevê como forma de capacitação dos jovens e adolescentes a prática esportiva, conforme o § 1º do art. 8º-C da Lei 11.530/07.

Daí o acolhimento da emenda nº 1.

As emendas n.s 2, da deputada Manuela D’Ávila e 24 do deputado Fernando de Fabinho modificam o art. 1º da presente medida provisória, alterando o inciso I do art. 4º da Lei 11.530/07, que trata do foco etário do PRONASCI.

¹ “Constituição do Brasil Interpretada”, Atlas, 2ª edição, São Paulo, 2003, p. 217.



O texto originário da instituição do PRONASCI, proveniente da Medida Provisória nº 384 de 2007, estipulava como foco etário os jovens com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos. Posteriormente, quando da conversão da aludida MP na Lei 11.530/07, o próprio Parlamento entendeu por limitar o alcance do projeto para jovens com idade até 24 (vinte e quatro) anos.

É de se adiantar, apenas, que a lei nº 11.129/05, instituidora do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem –, estipula como alvo os jovens com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos; daí o fundamento utilizado para se estabelecer, originalmente, o foco etário do programa em análise.

Com relação à alteração proposta pela emenda nº 24, qual seja, o alcance do PRONASCI a jovens a partir de 12 (doze), entendemos que tal ampliação seria impertinente, em razão, principalmente, da fonte normativa supracitada, instituidora da Secretaria Nacional da Juventude, que deve servir como norte para todos os programas que se destinam a este segmento social.

Assim, em virtude do objeto das presentes emendas envolver questão decorrente de exauriente debate legislativo prévio, considero a discussão superada, motivo pelo qual as rejeito.

A emenda nº 3 da deputada Manoela D'Ávila modifica o art. 1º da presente medida provisória, alterando o inciso II do art. 4º da Lei nº 11.530/07, que trata do foco social do PRONASCI, incluindo jovens egressos de medidas sócio-educativas.

Com efeito, louvável é a preocupação da parlamentar com os



adolescentes egressos de medidas sócio-educativas ou ainda em fase de cumprimento. Entretanto, de se notar que existem hoje, no âmbito do SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Sócio Educativo –, inúmeros projetos e ações voltados exclusivamente para esse público, abarcando de forma extremamente robusta todos os temas a ele pertinentes. Parece-nos, por isso, desnecessária e redundante sua inclusão no âmbito do PRONASCI.

A emenda nº 4 do digno deputado William Woo, embora louvável, traz matéria estranha à medida provisória em causa, acarretando contrariedade ao que dispõe a Resolução do Congresso Nacional que disciplina a matéria (art. 4º, § 4º da Resolução nº 1/2002-CN). Trata-se de matéria estranha à que cuida de ações que, embora importantes, não estão sob a égide da mesma política pública. Há apoio à idéia da implementação do registro civil único no Brasil, mas por sua relevância não deve a mesma estar intrinsecamente ligada ao Programa de Segurança Pública com Cidadania.

As emendas 5 do ilustre deputado William Woo e 21 do não menos ilustre deputado Arnaldo Faria de Sá modificam o art. 2º da presente medida provisória, buscando alterar o inciso I do art. 8º-F da Lei nº 11.530/2007 para incluir os guardas municipais no rol dos agentes que podem aderir ao Projeto Bolsa-Formação.

A previsão constitucional para que os Municípios possam constituir guardas municipais encontra-se no § 8º do art. 144 da Constituição Federal. A natureza da atividade desenvolvida por tais profissionais é, teoricamente, de policiamento administrativo da cidade, com vistas à proteção do patrimônio público contra a depredação.

Segundo José Afonso da Silva²: “Aí certamente está uma

² “Curso de Direito Constitucional Positivo”, Malheiros, 19ª edição, São Paulo, 2001, p. 760.

área que é de segurança: assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, que envolve bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais, mas não é de polícia ostensiva, que é função exclusiva da Polícia Militar”.

Apesar de não estar inserida nos incisos do *caput* do aludido dispositivo, que traz expressamente quais são os órgãos responsáveis pela segurança pública, a previsão de sua instituição pelos Municípios encontra-se no bojo do Capítulo destinado a tratar do tema, qual seja, o Capítulo III do Título V de nossa Constituição da República, o que permite a interpretação de que sua função imiscui-se deste conceito.

Ademais, é de conhecimento geral de que na prática esses profissionais atuam em prol da segurança pública de seus Municípios, arriscando-se para tal fim e exercendo, muitas vezes, o papel de canal imediato entre o governo e a sociedade.

Por isso, e em específico ao se considerar que o Pronasci tem como eixo básico o reforço dos laços federativos no âmbito da segurança, realmente não parece crível deixar de contemplá-los como possíveis beneficiários do Projeto Bolsa-Formação.

A corroborar com o presente entendimento, vale colacionar parte de acórdão do STF que não estabeleceu distinção entre os profissionais pertencentes à Guarda Municipal e Polícia Militar ao classificar ambos como zelosos da Segurança Pública:

“Processo-crime que apura suposta quadrilha de guardas municipais e policiais militares. Fundada a necessidade de proteger aqueles que podem ajudar a esclarecer os graves fatos increpados aos que deveriam zelar pela segurança pública, por ser esse o seu próprio dever de ofício (artigo 144 da Constituição Federal). Recurso improvido”. (RHC 89137/SP,



recurso em habeas corpus. Rel. Min. Carlos Brito, j. 20/03/2007)

De extrema relevância, pois, a inclusão das guardas municipais como integrantes de serviços integrados de segurança pública. A propósito, recebi ofício do digno deputado João Paulo (nº 035/008) que encaminhou proposta de idêntico teor que lhe foram encaminhadas pelo Dr. Benedito Mariano, pessoa que tem bastante experiência no ramo.

Daí o acolhimento das emendas 5 e 21, passando o § 9º do art. 8º F a vigor com a seguinte redação:

“§ 9º Observadas as dotações orçamentárias do programa, fica autorizada a inclusão de guardas civis municipais como beneficiários do programa, mediante instrumento de cooperação federativa de que trata o art. 5º, observadas as condições prevista em regulamento. (NR)”

Desta forma, caberá à União, juntamente com os Estados aderentes, mediante o instrumento de convênio, dispor sobre a eventual contemplação de suas guardas municipais no projeto Bolsa-Formação, de acordo com a provisão orçamentária destinada a tal.

A emenda nº 6 do eminente deputado Fernando Coruja modifica o art. 1º da presente medida provisória, alterando o inciso XVI do art. 3º da Lei nº 11.530/07 e dispõe sobre o meio através do qual se dará a transparência da execução do PRONASCI.

Primeiramente, cabe aqui tecer uma consideração a respeito de erro material verificado no corpo da emenda que ora se analisa. Isto porque o autor da mesma indicou como objeto da pretendida alteração o artigo 2º quando, na verdade, direciona-se para o art. 3º.

Superada essa questão, pretende o brilhante líder, no âmbito

das diretrizes do PRONASCI, estipular que a transparência de sua execução se dê através de

meios eletrônicos de acesso público.

Com efeito, essa é uma tendência que vem sendo muito bem aceita pela sociedade em geral, principalmente em virtude do Portal da Transparência, vinculado à Controladoria Geral da União – CGU, e que, por isso, merece ser prestigiada.

A Internet hoje é fonte rápida, eficiente e direta de informações, tornando-se, por isso, canal imediato de comunicação entre pessoas, sob os mais diversos aspectos. Assim, garantir a transparência da execução dos projetos do PRONASCI via páginas eletrônicas é estar em consonância com o mundo moderno e demonstra, via de consequência, grande zelo pelos princípios da publicidade e da eficiência inerentes à Administração Pública, conforme o art. 37 da Constituição.

Como única sugestão pertinente, todavia, cremos ser importante adicionar à emenda o termo “inclusive”, na forma do texto substitutivo que segue, para evitar interpretação equívoca no sentido de se limitar a transparência do programa aos instrumentos indicados.

As emendas ns. 7 e 14, ambos da lavra do ilustre senador Expedito Júnior buscam, primeira modificar o art. 1º da medida provisória, alterando o inciso II do art. 4º da Lei nº 11.530/07, que trata do foco social do

PRONASCI, acrescentando jovens e adolescentes moradores de rua; a segunda modifica o art. 2º do mesmo diploma legal, e pretende alterar o art. 8º-C para também incluir os jovens e adolescentes em situação de moradores de rua entre os aptos a participar do Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável – Protejo.

Louvável é a preocupação do douto parlamentar com os jovens e adolescentes moradores de rua do nosso país que merecem, indubitavelmente, especial atenção por parte do governo e da sociedade como um todo.

Apesar de existirem robustos programas governamentais dedicados ao público em questão, com composições interministeriais e sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social – como o Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Lixo, instituído por decreto pelo atual da Presidente da República –, não vislumbro qualquer óbice para que esse segmento social conste no Programa que ora se analisa, adequando, ainda mais, o escopo mesmo à nossa realidade social vigente.

A emenda nº 8 do deputado e ex-magistrado Flávio Dino propõe compromisso de revisão anual da remuneração dos policiais civis, militares, peritos, bombeiros militares e servidores do sistema penitenciário.

Embora louvável a iniciativa parlamentar, no mérito é importante notar que o objetivo da emenda em causa, qual seja, induzir os Estados a ampliar gradativamente a remuneração de seus agentes de segurança pública, já está contemplado na medida provisória em debate em seu art. 8º-F, III – embora de maneira indireta, a respeitar o quadro orçamentário de cada ente federado, razão pela qual não se faz necessária a nova previsão.



A emenda nº 9 do mesmo digno deputado Flávio Dino modifica o art. 1º da presente Medida Provisória, acrescentando o inciso XI ao art. 6º da Lei 11.530/07, determinando a criação e a instalação de Defensorias Públicas com núcleo específico para acompanhamento da execução penal como condição para o Estado-Membro aderir ao Projeto Bolsa-Formação.

Com efeito, meritória é a preocupação do autor da presente emenda com a situação atual das atividades da Defensoria Pública. É certo que aí está uma instituição que carece imensamente de aprimoramento, em razão da sua precária estrutura na grande maioria dos Estados federados.

Assim, parece positiva a inserção de sua criação e instalação, com enfoque nos núcleos específicos para acompanhamento de execução penal, como condição para aderir ao PRONASCI. A presente alteração terá o condão de fomentar a estruturação do referido órgão, cuja devida atuação é essencial para a eficaz implementação de políticas com vistas à Segurança Pública.

A emenda nº 10 do brilhante parlamentar Mendes Thame modifica o art. 1º da presente medida provisória para suprimir o inciso I do art. 8º-A e o art. 8º-B da Lei 11.530/07 que tratam do projeto Reservista-Cidadão.

Pondera o autor da presente emenda que os potenciais beneficiários do projeto em tela devem ser encaminhados aos programas Primeiro Emprego e Projovem para que recebam formação adequada que vise a seu ingresso no mercado de trabalho.

É certo que ambos programas possuem como foco jovens de



até 24 (vinte e quatro) anos. Entretanto, cada um possui suas peculiaridades e, a despeito de conterem pontos de interseção, por certo não se confundem, já que almejam objetivos muito distintos. O objetivo do programa Reservista-cidadão é, inequivocamente, evitar o potencial ingresso do jovem da criminalidade e torná-lo referência em sua comunidade.

Ademais, a pluralidade de projetos e ações oferecidas pelo governo deve ser encarada de forma extremamente positiva, não devendo ser um excludente do outro.

Insta observar, por último, que o foco do PRONASCI é a segurança pública e o resgate de jovens com potencial de marginalização. Daí a importância de inclusão daqueles recém-licenciados do serviço militar obrigatório.

A emenda nº 11 do ilustre deputado Raul Jungmann modifica o art. 2º da presente Medida Provisória para suprimir o inciso IV do art. 8º-A e a íntegra do artigo 8º-E da Lei nº 11.530/07 que tratam do projeto Comunicação Cidadã Preventiva.

Pondera o digno autor da presente emenda, que o projeto Comunicação Cidadã afronta o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição da República por implicar em promoção pessoal de determinado segmento político.

O intuito do projeto em questão é a divulgação e a promoção de ações educativas a fim de que toda a comunidade passível de ser beneficiada as conheça



e possa engajar-se em uma delas.

A princípio não vislumbro qualquer aspecto inconstitucional no presente projeto, eis que o mesmo não redundaria necessariamente na veiculação de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, possuindo, teoricamente, como erigido pelo dispositivo evocado, caráter educativo.

A pura e simples publicidade dos atos estatais, além de não ser proibida, é indispensável para imprimir e dar um aspecto de moralidade à Administração Pública ou à atuação administrativa³.

Entretanto, com o fito de não macular um Programa que já possui como características básicas a transparência, a obediência a requisitos previamente estabelecidos e a participação da sociedade como um todo, é possível considerar como adequada a supressão do referido projeto, em virtude, principalmente, da possibilidade de eventuais desvirtuamentos frente ao seu real objetivo, essencialmente ao considerarmos as dimensões do PRONASCI e a quantidade de entes federados envolvidos.

A emenda nº 12 do digno deputado do notável deputado Fernando Coruja modifica o art. 2º da medida provisória alterando o art. 8º-A da Lei 11.530/07 para que os projetos somente tenham início em 2009.

A presente emenda possui como fundamento a Lei nº 11.300, de 2006, que alterou a Lei 9.504, de 1997, e que dispõe sobre as normas para eleições.

³ Alexandre de Moraes, ob. citada, p. 893.



Com efeito, o § 10º do artigo 73 do referido diploma proíbe que em ano eleitoral a administração pública distribua gratuitamente bens, valores ou benefícios:

“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as

seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

.....
§ 10º. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.”
(Grifo nosso)

Em que pese a preocupação do parlamentar, sua proposta não merece prosperar. Ao analisarmos o objeto da medida provisória em questão, verificamos que não há qualquer benefício decorrente da implementação dos projetos componentes do PRONASCI para o qual não se exija uma contra-partida por parte do beneficiário, ou seja, não há a distribuição gratuita prevista no dispositivo invocado.

O tema, inclusive, é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 4011-1) ajuizada pelo Partido da Social



Democracia Brasileira, e que, sob a análise da Procuradoria Geral da República, foi rechaçada. O parecer salienta:

“19. No caso dos autos, as alterações impostas pela Medida Provisória à Lei nº 11.530/2007 não tem o condão de atingir, de qualquer modo, o processo eleitoral, eis que destinadas a assegurar a efetiva implantação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI”.

“25. Por derradeiro, é preciso consignar não estar caracterizada, na hipótese dos autos, a distribuição gratuita de valores por parte da Administração, vetada pelo artigo 73, § 10, da Lei 9.504/97. Ao contrário do sustentado pelo PSDB, os pretensos beneficiários da remuneração e do auxílio previstos na Medida Provisória, somente farão jus à percepção dos respectivos valores, caso cumpram as obrigações expressamente determinadas, o que corrobora a ponderação aventada pelo requerido e ratificada pelo Advogado-Geral da União, no sentido de que o diploma prevê uma retribuição aos

membros da sociedade civil e aos servidores responsáveis pela segurança pública que venham a se comprometer com a participação em cursos de capacitação voltados à habilitação para o desempenho de atividades voltadas ao incremento da segurança pública”.

Assim, não há que se falar em distribuição gratuita de benefícios por parte da Administração Pública como dispõe o artigo supracitado, não merecendo acolhimento a presente emenda.

Em verdade, o que se visa coibir com o dispositivo é a atuação meramente eleitoreira e *gratuita* de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública. A gratuidade envolve a liberdade com a coisa pública. Não é o caso da medida provisória que ora se analisa, uma vez que haverá, em

todos os casos, a contrapartida dos beneficiários.

A emenda nº 13 do douto deputado Raul Jungmann modifica o art. 2º da presente medida provisória acrescentando ao parágrafo único do art. 8º-A da Lei 11.530/07, os critérios para participação dos projetos de que tratam os incisos I a III do caput do art. 8º-A.

Com efeito, ao apresentar tal emenda o parlamentar responsável partiu de premissas questionáveis, que não se coadunam com o intuito do Programa em tela.

Os incisos I e III, acrescentados ao parágrafo único do art. 8º-A, não merecem ser acolhidos por considerarem que o presente programa visa tão somente a incrementação da renda do beneficiário, o que, de fato, não se afigura como verdadeiro. Os programas do Pronasci, conforme já mencionado, exigem contra-partida por parte daquele que será contemplado, não fazendo sentido vincular a adesão do interessado à renda *per capita* de sua família ou à não participação nos demais programas governamentais.

Já o inciso II é flagrantemente inconstitucional em razão do que dispõe o art. 5º, inciso LVII da Constituição da República, que dispõe: "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória" (princípio da presunção de inocência). Além disso, tal dispositivo também fere o tratamento isonômico que deve ser dispensado a todos (art. 5º, *caput*, da Constituição).



Paralelamente, cumpre ainda observar que as demais especificidades que versam sobre as condições de adesão ao Programa deverão ser discutidas conjuntamente pelos entes federativos conveniados, como bem dispõe o texto do parágrafo único do art. 8º-A, de modo a ser reforçado o pacto federativo em prol da segurança pública.

As emendas 15 do digno deputado Fernando Coruja e a 17 do ilustre deputado Raul Jungmann retiram do público-alvo do PROTEJO os jovens que estejam sob investigação criminal ou que apresentem alguma condenação penal.

Deparamo-nos aqui com afronta ao princípio constitucional da presunção de inocência e da igualdade, previsto no artigo 5º de nossa Constituição, já que se pretende retirar do foco do Pronasci o investigado (tecnicamente inocente) bem como aquele que já cumpriu a pena ditada pelo próprio Estado, que deve ser re-inserido com cidadania e oportunidades na sociedade.

A emenda nº 16 do eminente deputado Praciano objetiva que União e entes federados permitam a utilização dos espaços físicos ociosos de suas instituições de ensino pelos jovens beneficiários do Pronasci.

É extremamente salutar a medida. Chama a atenção, no entanto, um vício de constitucionalidade passível de ser sanado. Ao instituir o § 3º ao art. 8º-C da presente MP, deve-se substituir o termo “permitirão” por “poderão autorizar”. Caso contrário estar-se-ia afrontando o princípio da autonomia dos entes federativos em razão da imposição da referida obrigação.



A emenda nº 18 do digno deputado Fernando Coruja modifica o art. 2º da presente Medida Provisória, alterando o inciso II do § 2º do art. 8º-D da Lei 11.530/07 para implementar a necessidade de cursos seqüenciais às participantes do projeto Mulheres da Paz.

A presente emenda tem o condão de restringir o alcance do Projeto em tela na medida em que, ao alterar a expressão “cursos de capacitação legal” para “cursos seqüenciais de capacitação”, estar-se-á, automaticamente, exigindo que a eventual beneficiária seja portadora de certificado de nível médio, de acordo com o que dispõe a lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Como o foco do Projeto é a capacitação de mulheres socialmente atuantes, não parece razoável nem desejável que haja esse tipo de requisito à implementação do mesmo, sob pena da restrição de sua amplitude e de tratamento discriminatório, fugindo de maneira inequívoca dos interesses do Pronasci.

A emenda nº 19 do douto deputado Flávio Dino modifica o art. 2º da presente medida provisória, alterando o inciso III do § 1º do art. 8º-F da Lei 11.530/07, reduzindo para 2010 o prazo para implementação do piso salarial dos agentes de segurança pública.

Sem dúvida a preocupação do brilhante parlamentar em acelerar o estabelecimento de aumento do piso salarial dos profissionais de segurança pública é louvável e, certamente, compartilhada por todos. Entretanto, quando passamos à análise da realidade prática, constatamos que tal medida é impraticável em virtude, principalmente, da amplitude do presente Programa e da atual capacidade financeiro-orçamentária dos entes federados.



O limite em questão (2012) já foi pactuado com os Estados aderentes, pelo que se conclui, em suma, pela inviabilidade da proposta em tela.

A emenda nº. 20 do ilustre deputado Flávio Dino modifica o art. 2º da presente Medida Provisória, acrescentando o parágrafo único ao art. 9º da Lei 11.530/07, determinado a ampliação dos projetos do art. 8º-A para as demais regiões metropolitanas até o ano de 2010.

Não há dúvida de que o ideal seria que o programa em voga pudesse atender a todas as regiões metropolitanas dos Estados Federados, como pretende o autor da presente emenda. Entretanto, em virtude da limitação orçamentária inerente à atividade pública, é necessário que se estabeleçam, ao menos na primeira fase de implementação, prioridades.

Contudo, em razão da ressalva feita pelo parlamentar que afasta a proposta da pecha da inconstitucionalidade, qual seja, “observadas as dotações orçamentárias”, nada impede que o Poder Executivo estenda o alcance do Programa de forma progressiva, de modo a ampliar de forma sustentada os benefícios esperados com a implementação do programa.

Por último, vale fazer uma pequena alteração na presente emenda no que tange ao ano por ela indicado, qual seja, a troca da previsão do ano de 2010 para o ano de 2012, com o fim de que o mesmo se coadune com a sistemática dos demais dispositivos da medida provisória.

A emenda nº 22 do digno deputado Fernando de Fabinho suprime o art. 2º da presente medida provisória.

Pretende o douto parlamentar suprimir o artigo supracitado para que a implementação dos Projetos derivados do PRONASCI sejam apresentados através de projeto de lei.

É certo, como já adiantado em nosso relatório, que a possibilidade de o Poder Legislativo apreciar a presença dos pressupostos formais da relevância e urgência decorre do disposto no §5º do art. 62 da Constituição da República. Não é desejável, aliás, que o Poder Legislativo se furte a esse debate.

Ocorre que, ao contrário do que aqui se pretende fazer valer, o próprio histórico da presente MP demonstra que a mesma preenche, integralmente, os requisitos em causa.

Os projetos supracitados constavam na medida provisória nº 384 de 2007, convertida, posteriormente, na referida Lei nº 11.530, de 2007, instituidora do PRONASCI. Entretanto, segundo o que demonstra exposição de motivos que acompanha a medida provisória em estudo, apesar do pedido de urgência constitucional requerido, não houve a devida apreciação por este Parlamento na última legislatura, finda em 22 de dezembro de 2007.

Diante disso, de acordo com o exposto pelos aludidos representantes do Poder Executivo na exposição de motivos da presente medida provisória, impôs-se à edição da presente instrumento, inclusive, em razão do orçamento destinado para o ano de 2008, que prevê o encaminhamento de verbas para tais projetos; ademais, é alegado que a não implementação dos mesmos “prejudica, de maneira considerável, toda a política governamental direcionada ao PRONASCI e, conseqüentemente, à Segurança Pública nacional”.



Assim, declinar tal discussão para o âmbito do processo legislativo ordinário e manter o aludido programa sem a devida previsão dos meios para sua efetividade é o mesmo que torná-lo inócuo.

Ademais, tendo em vista a atual conjuntura nacional, não há dúvidas de que a busca pela implementação de políticas de segurança pública contida na medida provisória que ora se analisa é medida dotada de extrema relevância para todo o país e que, logo, certamente atende aos requisitos do art. 62 da Constituição.

Aliás, a fundamentação da urgência e relevância da presente medida foi exaustivamente realizada na primeira parte do presente parecer.

A emenda nº 23 do mesmo ilustre parlamentar Fernando de Fabinho suprime os incisos I e II do art. 4º da Lei 11.530/07.

Não há dúvida de que o ideal seria que o programa em voga pudesse atender a todos os jovens brasileiros como pretende o parlamentar, autor da presente emenda. Entretanto, em virtude da realidade social que é pungente aliada à limitação orçamentária, é necessário que se estabeleçam, ao menos na primeira fase de implementação, prioridades, ou seja, o foco nas áreas mais delicadas e que clamam por providências urgentes.

É certo que, havendo resultados positivos, todas as demais áreas que não foram abarcadas pelo Programa em seus passos iniciais sentirão, ainda que indiretamente, seus reflexos positivos. Ademais, o Pronasci não se volta exclusivamente às onze regiões metropolitanas inicialmente identificadas, havendo inúmeras possibilidades de ação em outras áreas com altos índices de violência.

Ao lado do acolhimento de algumas das emendas apresentadas que, sem dúvida alguma, envolveram a melhoria do texto, impõe-se que se façam outras alterações em seu merecimento, para que se possa aprimorá-lo.

Para aprimorar o texto, deve-se acrescentar o parágrafo 3º ao art. 8º-D que passa a ter a seguinte redação:

“Parágrafo 3º. Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, nos limites da bolsa prevista para o Projeto de que trata este artigo, incentivos financeiros a mulheres e homens socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci para capacitação e exercício de ações de justiça comunitária, relacionadas a atividades de mediação comunitária, educação para os direitos e animação de redes sociais locais, conforme o disposto em regulamento”.

O PRONASCI alterou o arcaico quando da política de segurança pública nacional ao criar programas como o Reservista-cidadão, a Proteção de Jovens em Território Vulnerável – PROTEJO, o mulheres para a paz e o bolsa-formação.

A emenda visa a incluir a Justiça comunitária no rol desses projetos, a fim de suprir uma lacuna ainda existente na mediação comunitária, na educação para os direitos e na animação de redes sociais locais.

Propõe-se também a inclusão do inciso III do § 3º do artigo 8º-F que passará a vigor com a seguinte redação:

“III – não perceba remuneração mensal superior ao limite estabelecido em regulamento”. (NR)

Tal alteração mostra-se imperiosa na medida em que vislumbro potenciais percalços quando do início da implementação fática do projeto. Em virtude da discrepância remuneratória existente entre os profissionais nos diversos Estados da Federação, e considerando ainda a possibilidade de aumentos salariais diferenciados, a previsão fixa de um valor nominal em lei poderia restringir a eficácia e o alcance do projeto, comprometendo, inclusive, a real utilização de sua dotação orçamentária.

Diante disso, entendo escapar ao alcance da presente MP a previsão de um valor nominal fixo para o piso salarial do profissional de segurança pública, deixando tal tarefa para ser tratada quando da edição do



regulamento pertinente, ocasião em que haverá melhor condição de análise panorâmica da questão aqui suscitada. Saliento que devem ser observadas, por óbvio, as dotações orçamentárias já previstas.

Em razão da presente emenda, faz-se ainda necessária a revogação do anexo que discriminava os valores das bolsas, em consonância com o valor da remuneração de cada profissional.

Busca-se alterar o § 8º ao artigo 8º-F que passará a vigor com a seguinte redação:

“§ 8º. Os requisitos previstos nos incisos I a III do § 3º deverão ser verificados conforme o estabelecido em regulamento”. (NR)

Justificativa:

É certo que se faz necessário o controle efetivo para a renovação da bolsa, sendo imperativo o levantamento freqüente do cumprimento das condicionalidades previstas nos incisos I a III do § 3º - sob pena de se abrir caminho para eventuais fraudes e desvios de finalidade do projeto.

Entretanto, esta regra precisa estar em consonância com a realidade de cada Estado aderente, cada qual com suas peculiaridades, que por muitas vezes acarretam impactos na forma do gerenciamento de suas informações.

Assim, entende-se, pelo nível de detalhamento que a matéria exige e por abarcar o controle de dados fornecidos pelos profissionais beneficiários do projeto, que a presente norma deverá ser esmiuçada quando da edição do regulamento pertinente, eis que versa sobre a operacionalização das regras para a concessão e renovação da bolsa.

Acrescenta-se o § 3º ao artigo 8º-D que passará a vigor com a seguinte redação:

"§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, nos limites orçamentários previstos para o Projeto de que trata este artigo, incentivos financeiros a mulheres e homens socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci, para capacitação e exercício de ações de justiça comunitária, relacionadas a mediação e à educação para os direitos, conforme o regulamento."

Justificativa:



O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI diferenciou o quadro da política de ordem e segurança pública nacional ao criar o Reservista-Cidadão, a Proteção de Jovens em Território Vulnerável - PROTEJO, o Mulheres da Paz, o Comunicação Cidadã Preventiva e o Bolsa-Formação.

Esta emenda visa incluir a justiça comunitária no rol desses projetos, a fim de suprimir uma lacuna, ainda existente, na mediação comunitária, na educação para os direitos e na animação de redes sociais locais.

Como não seria possível, considerada a vedação de ampliação de orçamentários, a criação de novo programa, impôs-se tal implementação no corpo do programa “Mulheres da Paz”.

Por fim, alteramos o art. 8º-D, II, para evitar a exposição das mulheres aos olhos da criminalidade, não desconfigurando, todavia, os objetivos do Programa Mulheres da Paz, nos seguintes termos:

Art. 8º-D, §2º, II - formação sociojurídica realizada mediante cursos de capacitação legal, com foco em direitos humanos, gênero e mediação pacífica de conflitos; (NR)

Sala da Comissão, em 16 de abril de 2008.

Deputado Regis de Oliveira
Relator



MEDIDA PROVISÓRIA Nº 416, DE 23 DE JANEIRO DE 2008.

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO À MEDIDA PROVISÓRIA

Altera a Lei no 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania -PRONASCI, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º. Os arts. 2º, 3º, 4º, 6º e 9º da Lei no 11.530, de 24 de outubro de 2007, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º O PRONASCI destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas.” (NR)

“Art. 3º

I - promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural;

II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;

III - fortalecimento dos conselhos tutelares;



- IV - promoção da segurança e da convivência pacífica;
- V - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional;
- VI - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;
- VII - participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência;
- VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes;
- IX - intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial;
- X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis;
- XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos;
- XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao PRONASCI;
- XIII - 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;
- XIV - participação de jovens e adolescentes, em situação de moradores de rua, em programas educativos e profissionalizantes com vistas à ressocialização e reintegração à família;
- XV - promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência, que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual;
- XVI - transparência de sua execução, inclusive através de meios eletrônicos de acesso público, e
- XVII - garantia da participação da sociedade civil.” (NR)



“Art. 4º

I - foco etário: população juvenil de quinze a vinte e quatro anos;

II - foco social: jovens e adolescentes, egressos do sistema Prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;

III - foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e

IV - foco repressivo: combate ao crime organizado.” (NR)

“Art. 6º

I - criação de Gabinete de Gestão Integrada - GGI;

II - garantia da participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanharão e fiscalizarão os projetos do PRONASCI;

III - participação na gestão e compromisso com as diretrizes do PRONASCI;

IV - compartilhamento das ações e das políticas de segurança, sociais e de urbanização;

V - comprometimento de efetivo policial nas ações para pacificação territorial, no caso dos Estados e do Distrito Federal;

VI - disponibilização de mecanismos de comunicação e informação para mobilização social e divulgação das ações e projetos do PRONASCI;

VII - apresentação de plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal;

VIII - compromisso de implementar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e servidores do sistema penitenciário; e

IX - compromisso de criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade.” (NR)



x – criação e instalação das Defensorias Públicas, obrigatoriamente com núcleos específicos para efetivo acompanhamento da execução penal.

“Art. 9º As despesas com a execução dos projetos correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente no orçamento do Ministério da Justiça.”
(NR)

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

Art. 2º A Lei no 11.530, de 2007, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“Art. 8º-A. Sem prejuízo de outros programas, projetos e ações integrantes do PRONASCI, ficam instituídos os seguintes projetos:

I - Reservista-Cidadão;

II - Proteção de Jovens em Território Vulnerável - PROTEJO;

III - Mulheres da Paz;

IV - Suprimido; e

V - Bolsa-Formação.

Parágrafo único. A escolha dos participantes dos Projetos previstos nos incisos I a III dar-se-á por meio de seleção pública, pautada por critérios a serem estabelecidos conjuntamente pelos entes federativos conveniados, considerando, obrigatoriamente, os aspectos socioeconômicos dos pleiteantes.

Art. 8º-B. O Projeto Reservista-Cidadão é destinado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório, para atuar como agentes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI.

§ 1º O trabalho desenvolvido pelo reservista-cidadão, que terá duração de doze meses, tem como foco a articulação com jovens e adolescentes, para sua



inclusão e participação em ações de promoção da cidadania.

§ 2º Os participantes do projeto receberão formação sociojurídica e terão atuação direta na comunidade.

Art. 8º-C. O Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável - PROTEJO é destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana, ou em situações de moradores de rua, nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI.

§ 1º O trabalho desenvolvido pelo PROTEJO terá duração de um ano, podendo ser prorrogável por igual período, e tem como foco a formação cidadã dos jovens e adolescentes a partir de práticas esportivas, culturais e educacionais que visem a resgatar a auto-estima, a convivência pacífica e o incentivo à reestruturação do seu percurso socioformativo para sua inclusão em uma vida saudável.

§ 2º A implementação do PROTEJO dar-se-á por meio da identificação dos jovens e adolescentes participantes, sua inclusão em práticas esportivas, culturais e educacionais e formação sociojurídica realizada por meio de cursos de capacitação legal com foco em direitos humanos, combate à violência e à criminalidade, temática juvenil, bem como em atividades de emancipação e socialização que possibilitem a sua reinserção nas comunidade em que vivem.

§ 3º. A União, bem como os entes federativos que se vincularem ao PRONASCI, poderão autorizar a utilização dos espaços ociosos de suas instituições de ensino (salas de aula, quadras de esportes, piscinas, auditórios e bibliotecas), pelos jovens beneficiários do PROTEJO, durante os finais de semana e feriados.

Art. 8º-D. O Projeto Mulheres da Paz é destinado à capacitação de mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI.

§ 1º O trabalho desenvolvido pelas Mulheres da Paz tem como foco:

I - a mobilização social para afirmação da cidadania, tendo em vista a

emancipação das mulheres e prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres; e

II - a articulação com jovens e adolescentes, com vistas a sua participação e inclusão em programas sociais de promoção da cidadania e na rede de organizações parceiras capazes de responder de modo consistente e permanente às suas demandas por apoio psicológico, jurídico e social.

§ 2º A implementação do Projeto Mulheres da Paz dar-se-á por meio de:

I - identificação das participantes;

II - formação sociojurídica realizada mediante cursos de capacitação legal, com foco em direitos humanos, gênero e mediação pacífica de conflitos; (NR)

III - desenvolvimento de atividades de emancipação da mulher e de reeducação e valorização dos jovens e adolescentes; e

IV - colaboração com as ações desenvolvidas pelo PROTEJO, em articulação com os Conselhos Tutelares.

§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, nos limites orçamentários previstos para o Projeto de que trata este artigo, incentivos financeiros a mulheres e homens socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci, para a capacitação e exercício de ações de justiça comunitária relacionadas à mediação e à educação para direitos, conforme regulamento.

Art. 8º-E. Suprimido

Parágrafo único. Suprimido

Art. 8º-F. O Projeto Bolsa-Formação é destinado à qualificação profissional dos integrantes das carreiras já existentes das polícias militar e civil, do corpo de bombeiros, dos agentes penitenciários, dos agentes carcerários e dos peritos, contribuindo com a valorização desses profissionais e conseqüente benefício da sociedade brasileira.

§ 1º Para aderir ao Projeto Bolsa-Formação, o ente federativo deverá aceitar as



seguintes condições, sem prejuízo do disposto no art. 6º, na legislação aplicável e do pactuado no respectivo instrumento de cooperação:

I - viabilização de amplo acesso a todos os policiais militares e civis, bombeiros, agentes penitenciários, agentes carcerários e peritos que demonstrarem interesse nos cursos de qualificação;

II - instituição e manutenção de programas de polícia comunitária; e

III - garantia de remuneração mensal pessoal não inferior a R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) aos membros das corporações indicadas no inciso I, até 2012.

§ 2º Os instrumentos de cooperação não poderão ter prazo de duração superior a cinco anos.

§ 3º O beneficiário, policial civil ou militar, bombeiro, agente penitenciário, agente carcerário e perito dos estados-membros que tiverem aderido ao instrumento de cooperação, receberá um valor referente à Bolsa-Formação, de acordo com o previsto em regulamento, desde que:

I - freqüente, a cada doze meses, ao menos um dos cursos oferecidos ou reconhecidos pelos órgãos do Ministério da Justiça, nos termos dos §§ 4º a 7º;

II - não tenha cometido e nem sido condenado pela prática de infração administrativa grave ou não possua condenação penal nos últimos cinco anos; e

III - não perceba remuneração mensal superior ao limite estabelecido em regulamento.

§ 4ºA Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça será responsável pelo oferecimento e reconhecimento dos cursos destinados aos peritos e aos policiais militares e civis, bem como aos bombeiros.

§ 5º O Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça será responsável pelo oferecimento e reconhecimento dos cursos destinados aos agentes penitenciários e agentes carcerários.

§ 6º Serão dispensados do cumprimento do requisito indicado no inciso I do § 3º os beneficiários que tiverem obtido aprovação em curso de especialização reconhecidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública ou pelo



Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça.

§ 7º O pagamento do valor referente à Bolsa-Formação será devido a partir do mês subsequente ao da homologação do requerimento pela Secretaria Nacional de Segurança Pública ou pelo Departamento Penitenciário Nacional, de acordo com a natureza do cargo exercido pelo requerente.

§ 8º Os requisitos previstos nos incisos I a III do § 3º deverão ser verificados conforme o estabelecido em regulamento.

§ 9º Observadas as dotações orçamentárias do programa, fica autorizada a inclusão de guardas civis municipais como beneficiários do programa, mediante instrumento de cooperação federativa de que trata o art. 5º, observadas as condições previstas em regulamento. (NR)"

Art. 8º-G. O Poder Executivo concederá auxílio financeiro aos participantes a que se referem os arts. 8º-B, 8º-C e 8º-D, a partir do exercício de 2008, nos seguintes valores:

I - R\$ 100,00 (cem reais) mensais, no caso dos Projetos Reservista-Cidadão e PROTEJO; e

II - R\$ 190,00 (cento e noventa reais) mensais, no caso do Projeto Mulheres da Paz.

Parágrafo único. A concessão do auxílio financeiro dependerá da comprovação da assiduidade e comprometimento com as atividades estabelecidas no âmbito dos Projetos de que tratam os arts. 8º-B, 8º-C e 8º-D, além de outras condições previstas em regulamento, sob pena de exclusão do participante.

Art. 8º-H. A percepção dos auxílios financeiros previstos por esta lei não implica filiação do beneficiário ao Regime Geral de Previdência Social de que tratam as Leis nos 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991.

Art. 8º-I. A Caixa Econômica Federal será o agente operador dos projetos

instituídos nesta Lei, nas condições a serem estabelecidas com o Ministério da Justiça, obedecidas as formalidades legais.” (NR)

Art. 3º Fica revogado o art. 10 da Lei no 11.530, de 24 de outubro de 2007.

Art. 4º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 16 de abril de 2008.

REGIS DE OLIVEIRA
DEPUTADO FEDERAL PSC/SP

