

## COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

### **PROJETO DE LEI Nº 3.734, de 2012** **(Apos os PL´s nº 3.461, de 2008; 7.258, de 2010; 2.161, de 2011;** **e 2.723, de 2011)**

Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã e dá outras providências.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado ARTUR BRUNO

## **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei em epígrafe, apresentado pelo Poder Executivo no uso da prerrogativa que lhe é atribuída pelo art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, propõe ao Congresso Nacional que se disciplinem a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública no País, em conformidade com o § 7º do art. 144 da Constituição Federal. Propõe também a instituição do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP e dispõe sobre a segurança cidadã.

No que diz respeito à estrutura, o Projeto se organiza da seguinte maneira: no Capítulo Primeiro, estabelecem-se os princípios e diretrizes da Segurança Pública; no Segundo, descreve-se o Sistema Único de Segurança Pública - o SUSP; o Terceiro trata da organização e do funcionamento do SUSP; o Quarto é dedicado à definição e detalhamento da Força Nacional de Segurança Pública; o Capítulo Quinto, que mais de perto nos interessa - e que a seguir detalharemos – institui o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional; o Sexto define o conceito de 'segurança

cidadã' e explicita sua importância para as ações de prevenção da violência; o Capítulo Sétimo traz as disposições finais do Projeto de Lei.

Vamos, então, ao detalhamento do Capítulo Quinto, que institui o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional (SIEVAP).

O art. 20 do PL estabelece que o SIEVAP tem como finalidades: I - planejar, pactuar, implementar, coordenar e supervisionar as atividades de educação gerencial, técnica e operacional, em cooperação com as unidades da federação; II - identificar e propor novas metodologias e técnicas de educação que aprimorem as suas atividades; III - apoiar e promover educação qualificada, continuada e integrada; e, IV - identificar e propor mecanismos de valorização profissional.

O SIEVAP, segundo a proposta, constituir-se-á, entre outros, dos seguintes programas (art. 20, §1º):

I - A matriz curricular nacional – referencial teórico, metodológico e avaliativo para as ações de educação dirigidas aos profissionais de segurança pública, que deverá ser observada nas atividades formativas de ingresso, aperfeiçoamento, atualização, capacitação e especialização na área de segurança pública, nas modalidades presencial e a distância. A matriz curricular pauta-se pela observância dos direitos humanos, dos princípios da andragogia e das teorias que enfocam o processo de construção do conhecimento. Os programas de educação ofertados pelos órgãos que integram o SUSP deverão estar em consonância com os princípios da matriz. (art. 21, caput e §§ 1º e 2º).

II - A Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – a RENAESP, integrada por instituições de educação superior, selecionadas de acordo com a legislação pertinente. Tem como objetivos: I - promover cursos de graduação, extensão e pós-graduação em segurança pública; II – fomentar a integração entre as ações dos profissionais de segurança pública, em conformidade com as políticas nacionais de segurança pública; III – promover a compreensão do fenômeno da violência; IV - difundir a cidadania, os direitos humanos e a educação para a paz; V - articular o conhecimento prático dos profissionais de segurança pública com os conhecimentos acadêmicos; VI - difundir e reforçar a construção de cultura fundada nos paradigmas da contemporaneidade, da inteligência, da informação e do exercício de competências estratégicas,

técnicas e científicas; e, VII – incentivar a produção técnico-científica que contribua para as atividades desenvolvidas pelo SUSP. (art. 22)

III - A Rede Nacional de Educação a Distância, escola virtual composta por telecentros, distribuídos em todas as unidades da Federação, que deverão viabilizar o acesso dos profissionais de segurança pública aos processos de aprendizagem, independentemente das limitações geográficas e sociais. (art. 23)

IV - O Programa Nacional de Qualidade de Vida para Profissionais de Segurança Pública – o Pró-Vida, com a finalidade de elaborar, implementar, apoiar, monitorar e avaliar projetos de atenção psicossocial e de saúde no trabalho para os profissionais da área, e de integração sistêmica das unidades de saúde dos órgãos do SUSP. (art. 24)

Na Justificação, argumenta-se que o Projeto de Lei pauta-se “pelo respeito à autonomia das unidades federativas e aos limites constitucionais que delimitam, na matéria, a competência legislativa concorrente”. Afirma-se ainda que “[A] segurança pública é um bem democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, um direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada um de nós”. Explicita-se, por fim, que as medidas propostas são necessárias para a reforma das polícias, a fim de torná-las instituições eficientes, respeitosas dos Direitos Humanos e voltadas para a construção da paz.

Inicialmente a matéria foi apresentada ao Congresso Nacional em 4 de setembro de 2007, passando a tramitar sob o número 1.937, de 2007. Em 6/09/07, foi distribuída pela Mesa Diretora da Câmara à então Comissão de Educação e Cultura (CEC); e às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Em 05/05/2008, novo despacho incluiu a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) para apreciação de mérito e de adequação financeira.

Em 15/10/2009, recebeu parecer favorável da Deputada Maria do Rosário, mas este não chegou a ser apreciado pela CEC.

Em 11/04/2012, a CEC aprovou requerimento do Deputado Antônio Carlos Biffi, relator da proposta naquela ocasião, para que fosse providenciado junto aos órgãos competentes da Casa o desmembramento dos artigos 17 a 21 do PL 1.937/2007. Justificava-se que os dispositivos citados versavam sobre o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal – Sinesp, cuja finalidade é coletar, organizar e disponibilizar informações e registros de caráter administrativo e gerencial de segurança pública e de justiça criminal, visando ao aperfeiçoamento das ações e políticas de segurança pública.

Em 25/04/2012, a Mesa Diretora acolheu a demanda da CEC e subdividiu o PL nº 1.937/2007 em duas proposições: o PL nº 3.734, que ora analisamos, e o PL nº 3.735, ambos de 2012. Para os dois projetos manteve-se o despacho quanto à distribuição e aos regimes de deliberação e de tramitação: CEC, CSPCCO, CFT (mérito e art. 54, RICD) e CCJC (art. 54, RICD).

A proposição em tela está sujeita à apreciação conclusiva das comissões (art. 24, II, RICD) e ao regime de tramitação de prioridade.

Ao PL nº 3.734/2012 foram apensadas quatro outras proposições, que detalhamos a seguir:

- o PL nº 3.461, de 2008, do Deputado Raul Jungmann, que regulamenta o §7º do art. 144 da Constituição Federal, instituindo conjunto de ações coordenadas que constituem o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).
- o PL nº 7.258, de 2010, do Deputado William Woo, que institui os Planos Nacionais de Segurança Pública e de Execução Penal e estabelece a sua avaliação e dá outras providências.

- o PL nº 2.161, de 2011, do Deputado Alessandro Molon, que estabelece critérios para o repasse de recursos federais para programas de segurança pública aos Estados, Distrito Federal e Municípios.
- o PL nº 2.723, de 2011, do Deputado Romero Rodrigues, que estabelece a obrigatoriedade de prestar informações sobre a criminalidade para que um ente federado tenha acesso aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

A proposta em tela, que visa instituir o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), como vimos na primeira parte deste parecer, chegou ao Parlamento brasileiro por iniciativa do Poder Executivo, conformado no Projeto de Lei n.º 1.937/2007. Em 2012, o PL nº 1.937/2007 foi subdividido pela Mesa Diretora, sob demanda da então Comissão de Educação e Cultura, em duas proposições: o PL nº 3.734 e o PL nº 3.735, ambos de 2012. Este último foi posteriormente apensado ao PL nº 4.024, de 2012, que institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), já aprovado pelo Congresso Nacional e convertido na Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012.

Ainda devemos à sociedade brasileira a apreciação do SUSP, aqui apresentado sob a forma do PL nº 3.734/2012, permitindo que sua inclusão no ordenamento jurídico brasileiro o revista da institucionalidade necessária às profundas mudanças que se deseja consolidar na segurança pública.

O Sistema Único de Segurança Pública foi criado para articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da Justiça Criminal, hoje ainda dispersas. Essa articulação não fere a autonomia dos entes federados ou das Polícias Militar e Civil. Trata-se de integração, o sistema é único mas as instituições que o integram são diversas e autônomas, cada uma cumprindo sua missão e competências.

O Mapa da Violência 2013, publicado pelo Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, reuniu as estatísticas relacionadas a 'Mortes *Matadas* por Armas de Fogo'. Nele, verifica-se que entre 1980 e 2010 cerca de 800 mil cidadãos morreram por disparos de algum tipo de arma de fogo. Nesse período, as vítimas passaram de 8.710 para 38.892, um crescimento de 346,5%. Nesse mesmo intervalo de tempo, a população do país cresceu 60,3%, demonstrando que o crescimento da mortalidade por armas de fogo, mesmo descontado o aumento populacional, permanece impressionante. Entre os jovens de 15 a 29 anos, sabidamente as maiores vítimas da violência em nosso país, o crescimento foi de 414% nessas três décadas, indo de 4.415 óbitos em 1980 a 22.694 óbitos em 2010. Atentem que estamos tratando aqui apenas de um tipo específico de violência inserido em um conjunto muito mais amplo de estatísticas relacionadas à segurança pública: criminalidade urbana, contenção de grupos violentos, manutenção da ordem pública, violências contra a mulher e a criança, etc.

É forçoso admitir que, em inúmeras localidades espalhadas pelo Brasil, os cidadãos vivem com receio diante da possibilidade cotidiana de serem alcançados pelo crime ou, mais genericamente, por atos de violência. Seja baseado na força das estatísticas seja no empirismo da observação de quem viaja pelo Brasil e conversa com o povo, temos convicção de que esta é uma matéria importante que merece a atenção dos Srs. e Sras. Parlamentares.

A proposta de implementação/consolidação do SUSP é fruto de longo e intenso processo participativo de elaboração, que envolveu da sociedade civil organizada às corporações policiais, passando pelos vários grupos de estudos e pesquisas sobre a matéria. Foi inclusive debatida na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

Desde 2007, muitos passos já foram dados nesse sentido. O Ministério da Justiça tem buscado estruturar ações que estabeleçam efetiva colaboração com os entes federados. Foi criado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronaspi), por meio da Lei nº 11.530, de 24/10/2007. Após o advento da Lei 12.681/2012, que instituiu o Sinesp, visando garantir a alimentação do sistema recém-aprovado, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) tomou medidas voltadas à modernização e melhoria da gestão das instituições de segurança pública dos estados, por meio da aquisição de sistema informatizado e customização de

sistemas de registros de atendimentos, ocorrências e procedimentos policiais. O Fundo Nacional de Segurança Pública financia a compra de equipamentos e o desenvolvimento de sistemas de informação de estados que já mantêm suas estatísticas atualizadas.

Além disso, foram conduzidos estudos para colher informações mais precisas sobre: Perfil das Instituições de Segurança Pública, Mulheres na Segurança Pública, Diagnóstico da Perícia Forense no Brasil e Pensando a Segurança Pública, com dados relativos ao registro de homicídios, direitos humanos e análise e diagnóstico das políticas públicas. A disponibilização desses dados tem a finalidade de compartilhar seus resultados para promover o debate sobre um modelo de segurança pública mais eficiente e pautado pelo respeito aos direitos humanos.

Não resta dúvida de que precisamos imprimir maior efetividade nas ações de segurança pública. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 2013, divulgado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, nosso sistema de segurança convive com padrões operacionais inaceitáveis de letalidade e vitimização policial, com baixas taxas de esclarecimentos de delitos e precárias condições de encarceramento. “Não conseguimos oferecer serviços de qualidade, reduzir a insegurança e aumentar a confiança da população nas instituições”. Entre as medidas sugeridas, a mais marcante – e mais difícil de ser executada – é a de modificar as culturas organizacionais anacrônicas.

A agenda para concretizar tal mudança é complexa, mas passa inexoravelmente pela formação dos profissionais da área de segurança pública. No âmbito desta Comissão de Educação, a quem regimentalmente cabe apreciar o mérito educacional do Projeto em tela, nosso foco recairá justamente sobre o Capítulo V da proposição, que institui o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional (o SIEVAP) e lhe define as finalidades e o escopo de atuação. A nosso ver, esse capítulo da Proposição significa um grande avanço no estado de coisas que até muito recentemente vigorava no mundo da formação e da capacitação dos profissionais da segurança em nosso país.

O cerne da proposta é a substituição do atual modelo de formação policial, de caráter heterogêneo e desarticulado, por atividades coordenadas, baseadas em novas metodologias e técnicas de educação, que estão apoiadas em quatro grandes linhas já detalhadas na seção anterior deste parecer:

- i) a matriz curricular nacional;
- ii) a rede nacional de altos estudos em segurança pública;
- iii) a rede nacional de educação a distância; e,
- iv) o programa nacional de qualidade de vida para segurança pública.

A matriz curricular é composta por eixos temáticos considerados centrais para a formação dos profissionais de segurança em um Estado Democrático de Direito, concebida como dever do Estado e responsabilidade e direito de todos os cidadãos. Os eixos temáticos são: I – Sociologia do controle social; II – Cultura jurídica e prática policial; III – Valorização profissional; IV – Inovações e/adequação de técnicas policiais.

A matriz, como o próprio SUSP, pauta-se por princípios como a proteção dos direitos humanos, a promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana, a resolução pacífica de conflitos e o uso proporcional da força, entre outros aspectos caros à nossa ideia de melhores políticas públicas nessa área.

Parece-nos bastante oportuna a adoção de um referencial teórico a orientar a oferta de atividades formativas na segurança pública sejam elas para fins de ingresso, aperfeiçoamento, atualização, capacitação ou especialização dos profissionais que atuam na área. A ideia de uma base nacional comum – complementada por uma parte curricular diversificada - coaduna-se com as características nacionais, um país de enorme dimensão geográfica e reconhecida diversidade regional. Tanto é assim, que tal modelo foi aplicado à organização da educação escolar no Brasil, configurada no art. 26 da lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996, art. 26).

Também a criação de telecentros, chamada escola virtual na proposição e organizada na forma de rede nacional de educação a distância, é medida bem-vinda. Há avanços substanciais no campo da educação a distância, a produção de materiais adequados a essa modalidade profissionalizou-se e inúmeras instituições de ensino superior, inclusive as mais renomadas como a Universidade Estadual Paulista (Unesp), no Brasil, e as Universidades de Yale, Harvard e Stanford, nos Estados Unidos, vêm expandindo os cursos virtuais, como forma de disseminar e democratizar o acesso ao conhecimento, bem como levar aulas ministradas por professores de reconhecida excelência a um número maior de pessoas. Trata-se, sem dúvida, de um caminho para multiplicar as oportunidades de aprendizagem, mas deve ser executado com rigor e muita preocupação com a qualidade da educação ofertada.

Quanto à articulação com instituições de ensino superior, prevista no dispositivo que cria a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), cremos ser essa uma opção natural se a intenção é promover cursos de graduação e pós-graduação, articular conhecimentos práticos e acadêmicos e fomentar pesquisas nesse campo.

O Ministério da Justiça tem buscado articular-se com o Ministério da Educação para criação de cursos de graduação na área, aperfeiçoamento da matriz curricular nacional, e programas para formação e educação continuada de operadores em cada sistema. A ênfase em estratégia, inteligência e informação, e temas como o combate à tortura; a questão do adolescente infrator, do combate ao trabalho escravo e infantil e à exploração sexual infantil; da mediação de conflitos sociais e a capacitação das comunidades para lidarem com eles, e do controle social interno e externo da atividade policial fazem parte da nova matriz formativa dos profissionais de segurança.

Além de fundamental para o bem-estar da sociedade brasileira e para o fortalecimento da cidadania, imprimir mudanças na segurança pública por meio das medidas contidas no SUSP, tende a gerar impactos econômicos no longo prazo.

Os pesquisadores Daniel Cerqueira, Alexandre Carvalho e Rute Rodrigues, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Waldir Lobão, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizaram um conjunto de estudos sobre os custos da violência. O primeiro estudo, intitulado "Custo com as mortes por causas externas", considerou em separado os casos de homicídio, suicídio, acidentes de transportes e outros. Num segundo passo, os pesquisadores aprofundaram outros aspectos com um outro estudo: "Custo da violência para o sistema público de saúde". Por fim, a partir desses dois estudos e de novas pesquisas, o grupo concluiu o trabalho com a "Análise dos custos e consequências da violência no Brasil".

O estudo do IPEA estima que, em 2004, o custo da violência tenha chegado aos 92,2 bilhões de reais, o equivalente a 5% do Produto Interno Bruto (PIB). O resultado final indicou que em 2004, por exemplo, R\$ 31,9 bilhões (cerca de um terço daquele custo) foram arcados pelo setor público e que dois terços (R\$ 60,3 bilhões) correspondiam a despesas do setor privado. Os valores desembolsados pelo setor público foram majoritariamente com a manutenção da segurança pública (R\$ 28,1 bilhões), mais R\$ 2,8 bilhões com o sistema prisional e R\$ 998 milhões com o sistema de saúde, aí incluídos agressões e acidentes de transportes.

Os dois terços restantes (mais de 60 bilhões) foram desembolsados pelo setor privado com segurança privada, seguros e também com a perda de capital humano (isto é, o quanto a vítima deixou de gerar para a economia, valor orçado em 23,8 bilhões de reais). Mesmo tão vultosos, tais valores, segundo o IPEA, são subdimensionados, pois inúmeros custos - a exemplo das notificações de crimes - não puderam simplesmente ser computados ou quantificados. Portanto, tratar de aperfeiçoamentos na concepção, na organização e no funcionamento da segurança pública é matéria de suma relevância.

Com relação aos projetos apensados, apenas o PL nº 3.461, de 2008, do Deputado Raul Jungmann, traz dispositivos relacionados às competências regimentais da Comissão de Educação. A proposição tem objetivo similar à matéria principal, ao dispor sobre o §7º do art. 144 da Constituição Federal para a constituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Em seu art. 2º, inciso II, o autor inclui entre os objetivos do SUSP: "a criação de um ciclo básico comum, com um currículo mínimo uniforme, no qual serão educados os profissionais de polícia em todo o País,

independentemente de regiões, instituições ou graus prévios de formação escolar”.

A nosso ver, esse tema está disciplinado de forma mais adequada e abrangente no PL nº 3.734/20127. Conforme explicitamos, além de determinar a existência de uma matriz curricular nacional (art.21), o projeto institui o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional (art. 20) e cria a Rede nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (art. 22).

Sobre os Planos Nacionais de Segurança Pública e Execução Penal, proposta pelo Deputado William Woo no PL nº 7.258, de 2010, consideramos que o objetivo de “articular ações e programas em segurança pública” serão cumpridos pelo SUSP. Por sua vez, os PL’s nº 2.161, de 2011 e nº 2.723, de 2011, dos Deputados Alessandro Molon e Romero Rodrigues, respectivamente, já foram contemplados com a sanção da Lei nº 12.681, de 4/07/2012, que institui o SINESP. Esse sistema tem a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados para auxiliar na formulação, implementação e avaliação das políticas relacionadas à segurança pública, execução penal e combate às drogas. Integram o Sinesp os Poderes Executivos da União, dos Estados e do Distrito Federal. Em seu art. 3º a Lei estabelece:

“Os dados e informações de que trata esta Lei serão fornecidos e atualizados pelos integrantes do Sinesp, na forma disciplinada pelo Conselho Gestor”. (§1º)

“O integrante que deixar de fornecer ou atualizar seus dados e informações no Sinesp não poderá receber recursos nem celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e do sistema prisional, na forma do regulamento”. (§2º)

Em conclusão, acreditamos que urge promover a excelência na formação técnica dos profissionais da segurança pública, incrementando simultaneamente a cultura de paz e reforçando os aspectos humanísticos e sociais conectados ao exercício dessa função. É preciso orientar a formação e o *ethos* da segurança pública em direção à maior responsividade e efetividade no atendimento às demandas e expectativas da população, à cultura da prestação de contas e da expansão do controle social, à maior adequação entre o comportamento dos agentes de segurança e o que

deles espera a sociedade. É fundamentalmente isto que se pretende alcançar com as medidas proposta no Susp, em especial àquelas ligadas à formação dos profissionais da segurança pública.

Desta forma, por sua abrangência e pela boa técnica legislativa que encerra, entendemos que é mais oportuno e adequado aprovar o PL nº 3.734, de 2012, conquanto rejeitamos as proposições apenas, o PL nº3.461, de 2008, o PL nº7.258, de 2010, o PL nº2.161, de 2011, e o PL nº2.723, de 2011.

Sala da Comissão, em            de            de 2014.

Deputado ARTUR BRUNO

Relator