

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.860, DE 1999

Institui o estudo dos direitos humanos na formação policial.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado LINCOLN PORTELA

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em apreço, de iniciativa do Senado Federal, prevê que “o estudo dos direitos humanos deverá receber especial realce nos cursos de formação de policiais civis, militares, federais, rodoviários e ferroviários federais”.

Estabelece que a área ou disciplina temática poderá ser oferecida diretamente pelas academias policiais ou mediante convênio com instituições de ensino superior. Diz, ainda, que será buscada a participação de entidades que tratam especificamente da defesa dos direitos humanos.

A proposição foi aprovada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, não sendo acolhida a Emenda n.º 1, do Deputado Alberto Fraga. Foi igualmente aprovada pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto.

O Deputado Coronel Alves ofereceu emenda (Emenda n.º 01. de 2003) nesta Comissão que, materialmente, repete a emenda apresentada e não acolhida na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme determina o art. 32, inciso IV, alínea a do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto de lei em comento.

Após detida análise da matéria, verificamos que o voto apresentado pelo Deputado Luiz Eduardo Greenhalg condiz com nossa interpretação do tema, razão pela qual reproduzimos o referido voto:

“O artigo 22, inciso XXI, da nossa Carta Federal estabelece ser de competência privativa da União legislar sobre normas gerais de organização das polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Já no artigo 24, inciso XVI, prescreve ser de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre a organização, garantia, direitos e deveres das polícias civis.

O § 1º do artigo 24 do mesmo diploma diz que no âmbito de legislação concorrente, a competência da União será limitada a estabelecer normas gerais.

E como desfecho, quando o caput do art. 144 da Constituição Federal prescreve que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, exercida por intermédio das polícias federal, ferroviária federal e civil para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, introduz o tema de direitos humanos na formação destes agentes.

De fato, os direitos humanos surgem como um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências de dignidade, liberdade e igualdade humana, conquistas reconhecidas positivamente em nossa Constituição Federal a partir do preâmbulo do diploma constitucional.

O tema é tratado como princípio nuclear que garante o âmbito constitucional de diversos princípios e regras constitucionais.

As garantias constitucionais da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, os princípios norteadores de outros como a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade, os valores supremos de uma sociedade justa e fraterna, e outros são valores que fundamentam o que atribuímos a classificar como dos direitos humanos.

Temas como estes devem ser tratados pelo Estado como um dever a fundamentar todas as atividades desenvolvidas por este mesmo Estado.

Portanto, nada mais correto tornar eficaz tais princípios quando se trata da formação profissional que trabalharão com Segurança Pública no nosso país.

O Projeto tem grande relevo justamente por isso, posto que garante por meio da educação a formação dos profissionais que dever ter como escopo para bem desempenhar o seu papel social a concretização dos direitos humanos positivados em nossa Carta Constitucional.

Vejamos o que diz a Constituição da República sobre o assunto.

No artigo 22, inciso XXI, dispõe-se que cabe privativamente à União legislar sobre ‘normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares’.

Sendo o inciso dirigido a duas entidades estaduais, nota-se não só a ausência de menção às polícias civis, mas também e especialmente que o discurso desse dispositivo vincula-se ao caráter de reservas das Forças Armadas (como explicita o § 6º do artigo 144).

Ainda assim, fala-se em ‘organização’, e é certo entender que os cursos de formação integrarão essa organização.

Poderá o Legislativo determinar, como pretende o projeto, a inclusão de uma determinada disciplina nos cursos de formação de policiais? A resposta levará em conta a possibilidade de problemas não só quanto à iniciativa, mas quanto à manutenção da autonomia estadual.

No que se refere à iniciativa, temos como certo que a definição das matérias constantes dos currículos de cursos de formação é tarefa tipicamente do Executivo, não cabendo a outro Poder a iniciativa das leis sobre o assunto.

Como lembrou o Relator na CREDN, tal entendimento consta de Súmula da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, e, mesmo tendo sido aprovado nesta, não consta que se tenha modificado a Súmula neste particular.

Assim, não poderá o Legislativo iniciar lei criando disciplina a ser integrada aos cursos de formação policial.

No que se refere à autonomia, é certo que a organização das polícias civis e militares é da competência dos Estados (salvo a do Distrito Federal – inciso XIV do artigo 21 do Texto Constitucional).

Sendo assim, não poderá a União, em lei, dizer que dada matéria integrará o currículo dos cursos de formação de policiais civis e militares estaduais.

Estas duas conclusões revelam a existência de problemas de constitucionalidade no projeto de lei sob exame.

Cabe a esta Comissão, no âmbito e nos limites de suas atribuições regimentais, opinar pela inconstitucionalidade de proposição ou sugerir alterações que solucionem os problemas.

Entendemos possível, promovendo algumas alterações redacionais, sanar as irregularidades do texto, e pensamos não estar espanando a competência desta Comissão por entrar no mérito sem que esteja autorizada a fazê-lo.

O projeto busca integrar, essencialmente, a preocupação com direitos humanos na formação dos agentes policiais em geral. Intenção nobre e altamente desejável o objetivo.

Sabemos não ser possível ao Legislativo dizer das matérias de cursos, nem mesmo para as polícias da União.

No entanto, pode a União determinar em lei que a questão 'direitos humanos' seja observada na formação dos policiais.

Formação inclui também, obviamente, os cursos, mas não só eles – entendemos mesmo que a experiência formativa fora dos cursos é muito mais rica e produtiva, daí mais importante, continuada e duradoura.

Entendemos, também, que pode a União dizer dessa observância da questão inclusive para as forças policiais não-federais.

Entendemos, ainda, que pode o Legislativo iniciar lei buscando tal objetivo na formação dos policiais (federais ou não), pois não está determinando normas curriculares, tampouco invadindo a esfera de competência estadual.

Ainda sobre este assunto, não vislumbramos inconstitucionalidade, injuricidade ou ausência de técnica legislativa que macule a proposição apresentada por intermédio da Emenda n.º 1, de relatoria do Deputado Coronel Alves, que prevê que na organização e no desenvolvimento deste tema, poder-se-á buscar, ao contrário do texto original que prescreve buscar-se-á, a participação de entidades que tratam especificamente da defesa dos direitos humanos.

Ressalte-se que a referida emenda apresentada nesta Comissão repete materialmente a Emenda n.º 1, de relatoria do Deputado Alberto Fraga, apresentada e não acolhida na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional."

Por fim, cabe-nos reafirmar a importância do tema, pois entendemos que formação e educação em direitos humanos é essencial para a construção efetiva de uma

instituição policial que seja capaz de proteger e defender os direitos fundamentais do cidadão. Educar em direitos humanos no âmbito policial significa propiciar um processo de formação, construção de atitudes, habilidades, competência e principalmente consciência crítica.

Destaca BOBBIO que “A busca pela paz não pode avançar sem o pleno reconhecimento e proteção aos direitos humanos, acima de cada Estado. Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos”¹

Pelo exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das emendas apresentadas nesta Comissão e na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, bem como pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.860, de 1999, na forma do Substitutivo em anexo.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.860, DE 1999

Institui o estudo dos direitos humanos na formação policial.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado LINCOLN PORTELA

O Congresso Nacional decreta:

¹ BOBBIO, Noberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 51

Art. 1º Os direitos humanos devem ser inseridos como eixo temático e como conteúdo programático, devendo receber especial realce na formação dos agentes policiais civis, militares, federais, rodoviários e ferroviários.

Art. 2º O tema a que se refere esta Lei será tratado, nas academias e nas organizações de destino dos agentes, diretamente ou por convênio com entidades públicas ou privadas.

Art. 3º Na organização e no desenvolvimento do tema buscar-se-á a participação de academias, fundações, institutos e entidades que tratam especificamente da defesa dos direitos humanos.

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

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado LINCOLN PORTELA
Relator