

**PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº DE 2003.**

( Do Senhor Josias Quintal e outros)

Altera o art. 144 da Constituição Federal relativo a Segurança Pública e acrescenta o art. 90 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

**Art. 1º O Art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:**

"Art. 144.....

.....

§ 4º As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, compete, ressalvada a competência da União:

I - a polícia ostensiva;

II - a polícia judiciária;

III - a apuração de infrações penais, exceto as militares;

IV- a preservação da ordem pública.

§ 5º As polícias militares, comandadas por oficial da ativa do último posto, compete:

I - a polícia ostensiva;

II - a polícia judiciária;

III - a apuração de infrações penais;

IV - a preservação da ordem pública;

§ 5ºA- Aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, compete a execução de atividades de defesa civil.

.....  
§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços, instalações e colaborar de maneira suplementar na segurança pública, na forma da Lei, e mediante convênio com o Estado.

**Art. 2º É incluído o art. 90 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:**

**“Art. 90. Para o atendimento do previsto no art. 144, §§ 4º e 5º, os Entes Estatais disporão de seis anos, a contar da promulgação desta Emenda Constitucional.”**

**Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.**

## **JUSTIFICATIVA**

No Brasil, nos últimos vinte anos, com o recrudescimento da violência e da criminalidade, as questões referentes à segurança pública têm ocupado posição de destaque nas preocupações da sociedade brasileira. De ponta a ponta do país o agravamento do problema inspira um visível sentimento de insegurança em todos os estratos sociais, quase que em dose de síndrome coletiva. Em algumas cidades brasileiras, especialmente nos grandes centros urbanos, a insegurança já assola a população em níveis que poderiam ser considerados calamitosos. O aumento alarmante do uso e do tráfico de drogas ilícitas, a impressionante quantidade de armas de alto poder destrutivo em mãos de bandidos, a sofisticação do crime organizado e a impunidade estão contribuindo sobremaneira para o aumento desta sensação de insegurança.

Esta situação extremamente crítica torna inadiável a reavaliação do sistema de controle da violência e da criminalidade em funcionamento no país. Trata-se de um modelo sem dúvida obsoleto, principalmente em virtude de aceleradas transformações sociais que não recebem a atenção devida. Não tem havido nada além de discussões inócuas como contrapartida para enfrentar um problema que se apresenta cada vez mais fora de controle. Falta, com efeito, ação política transparente e corajosa diante do problema; sobram corporativismos e discursos de pessoas e instituições pseudo-salvadoras da pátria, enquanto a grave situação se amplia e se aprofunda perniciosamente na tessitura social brasileira.

Em meio a diversas instituições que formam (ou deveriam formar) um sistema de segurança pública (abrangendo os três níveis de poder – federal, estadual e municipal – e com real função sistêmica, ou seja, uma entidade conceitual e física interagindo, interagindo e se inter-relacionando entre si e com o ambiente), a polícia surge como instituição singular em razão da posição central que ocupa no sistema de convivência coletiva, o que os doutrinadores costumam se referir como “convivência pacífica e harmoniosa da população”, sobrelevando, pois, a idéia de paz e de harmonia muito além do mero cumprimento de leis ou da coerção quando do seu descumprimento por delinquentes contumazes. Também sobreleva a idéia de polícia como entidade mais ampla e formada por subsistemas diversos que atuam segundo suas finalidades específicas (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Técnica etc.).

A legitimidade de um governo depende, em qualquer país, da sua capacidade de manter a ordem pública no seio das diversas comunidades e no território juridicamente submetido à autoridade do Estado, visto como um poder legitimado e legalmente constituído. Se a ordem pública não for garantida, não há de existir o Estado, pois é a prestação de segurança (entendida como garantia da ordem) uma intransferível “função-síntese” do Estado como entidade maior que as instituições que o compõem. Portanto, sobreleva o interesse do Estado em atender às necessidades sociais, em detrimento de qualquer corporativismo isolado.

A polícia, em face de sua visibilidade e da coercibilidade que lhe é inerente, naturalmente motiva debates vários quanto à melhor maneira coibir a violência e o crime e qual o modelo organizacional ideal para se atingir tal fim. Quando tudo corre bem (ou corre mal sem que ninguém note), pouco se fala da ou na polícia. Porém, em períodos de conturbação social é para ela que se volta em avassaladora e muitas vezes desavisada cobrança a sociedade.

Infelizmente, a cultura da polícia brasileira está muito mais voltada para a proteção do próprio Estado do que para a proteção do cidadão. Trata-se, com efeito, de delicada questão a se enfrentar, especialmente porque impera nas instituições policiais e em outras que se situam como subsistemas do sistema maior de segurança pública ou de justiça criminal (como preferem alguns doutrinadores) um ferrenho corporativismo, de tal modo que, no caso do sistema policial brasileiro, a própria Carta Magna cristalizou o mesmo modelo já defasado, carcomido pelo tempo e incapaz de atender aos reclamos dos brasileiros por uma segurança real (atualmente este anseio dos cidadãos brasileiros, que deveria ser finalidade precípua do Estado, se demonstra irrealizável) e pelo respeito aos

direitos humanos e às liberdades individuais. Como informam muitos estudiosos, nenhuma polícia voltada prioritariamente para os interesses do Estado consegue desenvolver ações saudáveis em defesa do cidadão.

No Brasil, a atividade policial é voltada para a defesa do Estado. Mudar, pois, essa cultura, sem remodelar as estruturas policiais, passa a ser uma pretensão utópica. Portanto, não se há mais que pensar em mudanças de atitudes e comportamentos num sentido evolucionário. Há de se pensar, isto sim, em mudanças revolucionárias, o que só se consegue pela imposição de novas estruturas e atividades estatais por meio de boas leis. E boas leis são as que atendem precípua e genericamente ao interesse público e ao bem-estar social.

Na realidade, a discussão sobre a necessidade de mudança do modelo policial brasileiro geralmente se acirra quando cidadãos pertencentes às classes mais abastadas são atingidos por algum ato de violência. Aí todos concordam que urge a revisão estrutural da polícia. Mas logo prevalecem as idiosincrasias institucionais no sentido da manutenção do “status quo”, e o esforço se esvai diante de poderosos mecanismos de lobby.

Entretanto, no mundo real as instituições policiais, premidas por necessidades inadiáveis, fogem acintosamente de suas funções impropriamente cristalizadas na Constituição Federal e partem ao aleatorismo e à invasão de competência, formando assim um imbróglio de difícil compreensão. Pois o que mais se vê é uma corporação policial invadindo as atribuições da outra, e vice-versa, desrespeitando ambas a ordem constitucional e legal.

Não é por outra razão que a cada dia surgem grupos de policiais civis trajando uniformes improvisados para dar ostensividade às suas ações operacionais, tanto da Polícia Federal como das Polícias Civis – GARRA (SP), CORE (RJ) e outros; nas Polícias Militares a investigação policial se desenvolve nas chamadas P/2, ocorrendo deste modo o inverso, ou seja, os que deveriam estar fardados retiram as fardas e os que deveriam estar sem farda, colocam-nas. Mas não se trata da vontade de uns usurparem as funções de outros. É outro o imperativo, ou seja, a necessidade inerente ao próprio serviço a ser executado. Exemplo mais contundente, e visto constantemente na tevê, é a ação da Polícia Federal em zonas de selva, ocasião em que muitos agentes públicos daquela instituição, por uma questão de natureza tática se obrigam ao uso do uniforme camuflado, tornando-se “militares”. Todos, enfim, buscam o melhor de si para dar à sociedade a resposta que ela merece, mas também se vendo no direito de se protegerem e de atuarem conforme determina a situação real. Como atuar na selva de terno e gravata e sapato comum?

Não há também como negar que milhares de policiais-militares investigam, de modo formal ou informalmente, em apoio à Polícia Civil, ou por absoluta necessidade mesmo, não se podendo pensar no contrário – policiais civis fardados de PM.

Atualmente as Polícias Militares exercem funções de polícia judiciária atuando em ciclo completo quando ocorrem fatos que a legislação penal estabelece como crimes de baixo potencial ofensivo – Lei nº 9.099/95 e Lei nº 10.259/01 – assim como nos crimes de trânsito previstos na Lei 9503/97, como se sabe ocorrer nos Estados de São

Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Demais, elas também atuam como polícia judiciária, lavrando flagrantes e instaurando inquéritos nos casos de crimes militares. O rito é, portanto, conhecido e praticado pelos policiais-militares. E é praticamente o mesmo.

É inegável que o modelo atual de polícia está superado. Daí tanto improvisado, tanto aleatorismo, e, por via de consequência, tantos conflitos. O Brasil é o único país onde o funcionamento da polícia é incompleto. As duas funções, que no seu conjunto sistêmico traduzem a atividade policial no seu todo (polícia administrativa e polícia judiciária), são inexplicavelmente separadas e geridas por instituições diferentes e limitadas em seus misteres funcionais. Ora, as funções de polícia administrativa e de polícia judiciária são interagentes, interatuantes e inter-relacionadas. Ambas traduzem, como subsistemas afins, um sistema único da atividade policial. Mas as instituições policiais civis e militares atuam como frações de uma equação incapaz de produzir um só resultado. Não se somam, quando, na verdade, deveriam se somar até globalisticamente. E quando se fala em globalismo conclui-se que o todo deve ser maior que a soma das partes, e não como é hoje, em que o todo é menor que esta soma, se é que se pode dizer que existe alguma soma. Ora, com essas polícias atuando pela metade, elas acabam por se confundir em vista de suas respectivas competências, deste modo gerando espaços para a penetração do tráfico de influência, da ineficiência, da ineficácia, da iniquidade, da corrupção, da impunidade etc.

Diversas iniciativas de alteração da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional tramitam em ambas as Casas Legislativas faz muitos anos. Mas o que se observa, quase sempre, é uma elevada dose de corporativismo e de ressentimentos. Há, sim, conflitos corporativistas e até irracionais, todos, na verdade, buscando consolidar poderes voltados para a própria instituição e não para o interesse público. Daí é que se observa o surgimento de preconceitos vários e de sofismas maliciosamente elaborados pelos lados conflitantes, cada qual tentando desmerecer a mais e mais seu “concorrente”. Isto é simplesmente absurdo!

Os discursos são vários e atingem um tal grau de bizantinice que chega a assustar. E se vão proliferando sugestões bizarras, desviando-se, assim, o foco do assunto, que se poderia aqui resumir num consagrado aforismo da Teoria Geral da Administração: “A forma deve seguir a função”. Em outras palavras, a estrutura deve existir para atender aos objetivos da organização, e estes somente podem existir se voltados para os interesses maiores da sociedade.

Na verdade, não existe no mundo um modelo estrutural como o da polícia brasileira (tanto civil como militar). São polícias partidas, incompletas e voltadas para a própria sobrevivência, quando deveriam se voltar para a população como um todo e para a proteção do cidadão em particular.

A Emenda em questão procura estabelecer, a nível estadual, o funcionamento das polícias civis e militares contemplando a possibilidade de atuação de ambas em todas as funções policiais (polícia administrativa e polícia judiciária). Propõe, também, um tempo máximo de seis anos para a definição de suas atuações, que poderá ser por tipo de delito, por tipo de pena, por circunscrição, atuando em conjunto no mesmo espaço físico etc.

Com esta alteração constitucional pretende-se consagrar as diversas tentativas de dotar o país de uma polícia que respeite a multiplicidade cultural, social e econômica existente no território nacional, permitindo que os reais administradores da segurança – a União, os Estados e o Distrito Federal – tenham flexibilidade para adotar o modelo que atenda às respectivas peculiaridades locais.

Finalmente, cabe acrescentar que, além do compromisso do presidente Lula, há um consenso nacional no sentido da mudança, consubstanciado em programas de partidos políticos, mormente daqueles que dão sustentação ao governo.

**Sala das Sessões, em      de      de 2003.**

**DEPUTADO JOSIAS QUINTAL**

**PMDB - RJ**