

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO NºDE 2006.
(Do Sr. Ricardo Santos e outros)

**“Dá nova redação aos arts. 21, 22,
24, 32 e 144 da Constituição Federal”**

**AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO
FEDERAL, nos termos do parágrafo 3º do art. 60 da Constituição
Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:**

Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte
redação:

“Art.21.

.....

XIV – Organizar e manter as instituições policiais e o corpo de
bombeiros do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao
Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo
próprio.”

“Art.22.....

.....

XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico,
garantias, convocação e mobilização das instituições policiais e corpos de
bombeiros dos Estados e do Distrito Federal;”



8B51F52917

“ Art. 24.....

.....
XVI – organização, garantias, direitos e deveres das instituições policiais;

XVII – Segurança Pública.”

“Art. 32.....

.....
§ 4º Lei federal disporá sobre utilização das instituições policiais e do corpo de bombeiros pelo Governo do Distrito Federal.”

“Art. 144. - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através das instituições policiais constituídas na forma prevista em lei.

§ 1º - Lei Complementar da União disciplinará as normas gerais sobre a competência e a organização das instituições policiais.

§ 2º – A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

a) apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo o que se dispuser em lei;



b) prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

c) exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; e

d) exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 3º - A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 4º - A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 5º - Os Estados e o Distrito Federal organizarão suas instituições policiais de acordo com suas necessidades e peculiaridades, podendo adotar regime jurídico comum para seus integrantes, na forma prevista nas Constituições Estaduais e na Lei Orgânica do Distrito Federal.

§ 6º - As Constituições Estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal assegurarão aos integrantes das instituições policiais que venham a ser transformadas, reestruturadas ou sofrer processo de fusão, sejam servidores civis ou militares, as garantias dos atuais direitos e vantagens, ressalvado o direito à opção por novo regime jurídico que venha a ser instituído.

§ 7º - Os Municípios poderão instituir polícia municipal, na forma prevista nas Constituições Estaduais.”

Art. 3º - Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data da sua publicação.



8B51F52917

JUSTIFICAÇÃO

Durante o período da transição política, consagrada na Constituição de 1988, as instituições públicas brasileiras se redefiniram para adaptarem-se ao novo contexto democrático, o que, por sua vez, as modernizou, impondo-lhes, em muitos casos, a racionalização das estruturas organizacionais.

Esse processo credenciou-as a enfrentar com mais competência a crescente complexidade da sociedade contemporânea, marcada por intensas e velozes mudanças sociais, econômicas e culturais.

Há, contudo, um problema em nossa Constituição, do qual temos falado quase nada. A rigor, sequer foi devidamente diagnosticado, no âmbito político parlamentar ou mesmo na esfera da opinião pública, ainda que venha sendo objeto de debates intensos e qualificados, entre especialistas. Referimo-nos à segurança pública, especificamente ao modelo institucional ditado pelo artigo 144, que configura as polícias estaduais, fraturando-lhes o ciclo de trabalho e lhes impondo uma improvável complementaridade.

A segurança pública tem constituído preocupação constante e crescente da população, mas não alcançou lugar de destaque na agenda pública nacional e, por conseqüência, não se beneficiou de reformas cuja profundidade correspondesse à magnitude das deficiências constatadas.



8B51F52917

Já não é mais possível postergar o enfrentamento dessa questão urgente, seja pela magnitude da insegurança pública, em nosso País, cuja gravidade está assinalada com nitidez nos números escandalosos de homicídios dolosos, que ultrapassam os 40 mil anuais; seja pela profundidade dos problemas estruturais que vivem as instituições da segurança pública, particularmente as polícias: desempenho abaixo dos padrões exigidos pelo conjunto da sociedade; desvalorização de seus profissionais; dificuldade para operar de modo cooperativo com instituições da mesma área e para estabelecer métodos de gestão orientados por metas e avaliação de resultados.

É consabido que dinâmicas criminais não serão interceptadas e controladas, ou reduzidas a proporções razoáveis, apenas pela intervenção qualificada das polícias. Políticas preventivas de natureza social, dirigidas aos pontos nevrálgicos a partir dos quais as práticas criminais se reproduzem, são indispensáveis. Entretanto, não são suficientes. É preciso combiná-las com ações policiais.

As polícias são imprescindíveis à sociedade brasileira e à garantia dos direitos elementares, consagrados na Carta de 1988. Não há Estado Democrático de Direito sem o cumprimento das leis, o qual, por sua vez, depende – virtualmente, e em última instância - do pronto emprego (ou de sua possibilidade) da força comedida, assim como da investigação, amparada pela ciência e a tecnologia que a potencializam.

Estamos falando, como se vê, de polícias e de sua importância permanente em nossa construção civilizatória, resistindo às seduições da barbárie. Além disso, as polícias não só complementam políticas preventivas; elas próprias podem e devem privilegiar a prevenção. Mas é claro que só o



fazem quando são capazes de diagnosticar problemas, identificando padrões que tendem a se reproduzir. Desse modo, credenciam-se a antecipar-se, planejando, com base nos diagnósticos, e, graças à avaliação sistemática, registrando os erros para extrair lições e aperfeiçoar futuras decisões.

Dada, portanto, **(a)** a importância das polícias para a realização do Estado Democrático de Direito, enquanto instrumentos fundamentais – mesmo que não exclusivos - da garantia de direitos e da provisão de segurança; **(b)** considerando a situação dramática da insegurança pública, em boa parte do país; **(c)** reconhecendo-se o quadro preocupante de tantas de nossas polícias estaduais, assim como a fragmentação do campo institucional, em decorrência da resistência à integração; **(d)** e considerando, ainda, que a ausência de integração e as deficiências das polícias resultam de um desenho institucional inadequado, **conclui-se que:** urge promover reformas, é imperioso transformar o atual modelo que estabelece (no artigo 144 da Constituição Federal) as estruturas organizacionais das instituições estaduais da segurança pública, ou, pelo menos, urge romper as amarras constitucionais que impedem a realização de mudanças na profundidade que, em cada caso, mostrar-se necessária.

Ao invés de, aqui, indicar o rumo da mudança, propomos que nos unamos em torno de um projeto que **crie as condições para que as mudanças sejam promovidas**, sem, entretanto, nos arrogarmos a definir formas ideais, modelos ideais, estruturas organizacionais ideais para todas as polícias estaduais do país (e para aquelas do Distrito Federal).

Convém destacar que as opiniões divergem quanto às estruturas organizacionais ideais para as polícias brasileiras:



(1) há os que defendem a unificação das polícias civis e militares, como medida geral e uniforme, aplicável em escala nacional;

(2) há os que vêem na unificação a solução de algumas deficiências, mas, simultaneamente, o aumento de outros problemas, não menos graves, uma vez que as deficiências estruturais de ambas as polícias se fundiriam, potencializando-se, mutuamente;

(3) há também os que aceitam a unificação mas apenas em certos casos e sob determinadas condições, quando as polícias são pequenas, por exemplo, e quando os tipos predominantes de crime presentes naquele estado, especificamente, apresentam determinadas características, ou quando há certa homogeneidade social, quanto ao gradiente rural-urbano;

(4) há os que propõem a criação de polícias pequenas, de ciclo completo, regionais, metropolitanas e/ou municipais, pelo menos em municípios com populações maiores do que certa margem arbitrária, previamente definida;

(5) há os municipalistas, que querem polícias municipais – em todos os municípios e apenas neles - preservando-se, entretanto, as polícias federais. Assim, deixariam de existir polícias estaduais (o que envolveria, como é óbvio, redistribuição de recursos, paralelamente à redistribuição de responsabilidades);

(6) há os que preferem polícias de ciclo completo, isto é, unificadas, mas com funções distintas e complementares, segundo a complexidade e o potencial ofensivo dos crimes, deixando aos municípios (e às polícias municipais) os mais leves, passando ao estado (e às polícias estaduais ou à polícia estadual) os de nível médio e transferindo à união, ou seja, às polícias federal e rodoviária federal tudo o que diga respeito a crime organizado;



(7) há os que, dependendo do estado em causa, julgam imprópria qualquer mudança mais profunda, uma vez que ajustes graduais e progressivos viriam se mostrando suficientes, segundo crêem;

(8) e há os que consideram inviáveis mudanças estruturais, em alguns estados, por motivos exclusivamente políticos, em função da tradição e do prestígio popular de determinadas polícias, e de sua capacidade de mobilizar apoios no provável esforço corporativista de manterem-se intocadas.

Todas essas opiniões ou propostas, desde as mais radicais às mais moderadas, até mesmo a defesa da preservação do *status quo* institucional no estado, todas as posições, sem exceção, podem estar certas, dependendo do Estado, das polícias em causa, do quadro da segurança pública e do momento político.

Por isso, parecem-nos equivocadas tanto a paralisia que até hoje marca o quadro nacional, nessa matéria (condenando todos os estados a restringir seus eventuais desejos e necessidades de reformas a limites extremamente estreitos - o que, na prática, significa imobilizá-los), quanto reformas orientadas para a realização de soluções uniformes para o todo o Brasil, desrespeitando a Federação, as diferenças entre os Estados, as especificidades regionais, as peculiaridades sociais, a natureza das dinâmicas criminais predominantes em cada área, as particularidades institucionais, históricas, culturais e políticas.

Somos um País continental; somos um universo social profundamente diversificado; somos uma República Federativa. Por que supor que as soluções terão de ser sempre uniformes? Nesse caso, uma



reforma nacional que determinasse um novo formato único para as polícias produziria outra camisa-de-força e suscitaria toda sorte de obstruções políticas e vetos dos estados que não se identificassem com o caminho imposto.

Como garantir que sejam positivas as mudanças adotadas? **Transferindo a autoridade pela decisão aos Estados e ao Distrito Federal**, às suas respectivas Constituições Estaduais e Lei Orgânica do Distrito Federal, porque são os Governos Estaduais e o Governo Distrital, as Assembléias Legislativas Estaduais e a Câmara Legislativa Distrital, ao lado da população de cada Estado, os protagonistas mais bem posicionados para:

(a) avaliar sua própria realidade criminal, sua própria realidade institucional-policial, assim como as condições políticas para as transformações desejáveis e seus limites objetivos;

(b) assumir as responsabilidades pelas decisões, inclusive preparando-se para um novo e longo ciclo de sucessivas revisões; e

(c) escolher as soluções, e decidir os caminhos e os estágios que deverão ser percorridos no processo da realização das reformas, caso se opte por promovê-las, pois haverá sempre a hipótese, repetimos, de que se mantenham as atuais estruturas organizacionais, tais como hoje existem: duas polícias estaduais, uma civil, outra militar, uma ostensivo-preventiva, outra investigativo-judiciária, o ciclo de trabalho policial dividido em dois segmentos.

Propomos, portanto, que retiremos, mediante Projeto de Emenda Constitucional, as referências que, no artigo 144 da Constituição Federal, impõem a todo o país um e apenas um modelo de polícia, marcado pela divisão do ciclo do trabalho policial, que se realiza por duas diferentes polícias estaduais, uma militar, outra civil, nos termos ali consignados.



Propomos que a Constituição Federal transfira às Constituições Estaduais e à Lei Orgânica do Distrito Federal a responsabilidade pela definição do modelo policial que será adotado, paralelamente à implantação de um sistema único de segurança pública reunindo todos os Entes Federativos. Não seria necessário, todavia, alterar as referências às polícias federais. Lei Complementar da União disciplinará as normas gerais sobre a competência e organização das instituições, observados princípios que o Projeto de Emenda Constitucional desde logo estabelece.

Imperioso aduzir que os profissionais de polícia terão seus direitos pessoais - e os demais - garantidos, uma vez que seriam aproveitados nas polícias que porventura viessem a ser criadas – ainda que esse aproveitamento exigisse a retomada do processo de formação, qualificação, treinamento e capacitação.

Resta a indagação: a multiplicação de polícias e a diversificação de seus tipos não elevariam o grau de fragmentação, insulamento corporativo e desintegração? A resposta é negativa, se, à PEC ora proposta, aduzir-se a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), por legislação infra-constitucional (o que será proposto, em seguida).

O SUSP teria por função estabelecer as exigências mínimas para que qualquer polícia existisse, no território nacional (as exigências aplicar-se-iam às polícias já existentes, assim como às que eventualmente fossem criadas nos Estados, em substituição às atuais ou em acréscimo a elas).

Cumpridas as referidas exigências, estariam geradas as condições para que a integração prevalecesse, mesmo em condições adversas, isto é,



mesmo se as instituições se estruturarem de modo a que se afirmem fortes identidades distintivas, corporativas e competitivas (observe-se que a estrutura mais fortemente tendente à promoção da fragmentação por insulamento competitivo e corporativo é a atual).

São estes os fundamentos que indubitavelmente demonstram a oportunidade, a necessidade e a importância da presente Proposta de Emenda Constitucional, confiando venha a ser aprovada pelos eminentes e Ilustres Pares.

Sala de Sessões, Brasília, dezembro de 2006.

RICARDO SANTOS
DEPUTADO FEDERAL (PSDB/ES)



8B51F52917