

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 589, DE 2006

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

Autor: Deputado RICARDO SANTOS e outros

Relator: Deputado PASTOR MANOEL FERREIRA

I - RELATÓRIO

1. A Proposta de Emenda à Constituição, sob enfoque, pretende alterar os seguintes artigos da Lei Maior (**art. 1º**):

“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**;

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 na 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) *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 transformados, reestruturados 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.”

2. O **art. 3º** estabelece **cláusula de vigência**, não se encontrando **art. 2º**.

3. Destaca-se da **justificação**:

“Há, contudo, um problema em nossa Constituição, do qual temos falado quase nada.....

.....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.

.....
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 necessário.

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 vêm 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 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 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.

.....

*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)."

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

1. Na forma do Regimento Interno (arts. **32, IV, b, e 202**) compete à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA opinar sobre a **admissibilidade de proposta de emenda à Constituição**, cuidando de verificar se foi apresentada pela **terça parte**, no mínimo, do número de Deputados (**art. 60, I**, da Constituição Federal e **art. 201, I** do RI) o que, segundo se afirma nos autos, está atendido.

2. Por outro lado, não poderá a Constituição ser emendada na vigência de **intervenção federal**, de **estado de defesa** ou de **estado de sítio** (art. 60, § 1º da CF), circunstâncias que, por ora, não ocorrem.

3. Há que considerar, outrossim, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda **tendente a abolir** (art. 60, § 4º da CF) a **forma federativa de Estado** (inciso I), o **voto direto, secreto, universal e periódico** (inciso II), a **separação dos Poderes** (inciso III) ou os **direitos e garantias individuais** (inciso IV).

4. A Proposta de Emenda à Constituição em apreço não afronta nenhuma dessas vedações, passando pelo crivo das regras constitucionais invocadas, o que abre caminho para o curso de sua regular tramitação.

5. Nessas condições, o voto é pela **admissibilidade** da presente Proposta de Emenda à Constituição, devendo ser feitas, oportunamente, correções quanto à técnica legislativa, sobretudo no que refere à correção da numeração e ao § 6º do art. 144, da Constituição Federal, cuja desvinculação do caput e inserção como artigo próprio, de cunho transitório, se impõe.

Sala da Comissão, em de Junho de 2008.

Deputado PASTOR MANOEL FERREIRA
Relator