

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2005

Dá nova redação aos arts. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal, para reestruturar os órgãos de segurança pública.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3o do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigor com as seguintes alterações:

“Art. 21.

.....

XIV - organizar e manter a polícia 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;

..... (NR)”

“Art. 22.

.....

XXI - organização da polícia e do corpo de bombeiros do Distrito Federal;

XXII - competência da polícia federal;

..... (NR)”

“Art. 32.....

.....

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia estadual e do corpo de bombeiros. (NR)”

“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, com ações desenvolvidas nos níveis federal, estadual e municipal.

§ 1º

.....

III - exercer as funções de polícia ostensiva marítima, aérea, portuária, de fronteiras e de rodovias e ferrovias federais;

IV - exercer as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º Os Estados organizarão e manterão a polícia estadual, de forma permanente e estruturada em carreira, unificada ou não, garantido o ciclo completo da atividade policial, com as atribuições de exercer as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, e elaborarão legislação orgânica que regulamente o disposto neste parágrafo, e a disciplina e hierarquia policiais.

§ 3º Lei complementar da União estabelecerá as normas gerais do estatuto e do código de ética e disciplina das polícias federal, estaduais e do Distrito Federal, observadas, em relação a seus integrantes de carreira:

I - a garantia de irredutibilidade de vencimentos, fixados na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

II - as seguintes vedações:

participar de sociedade comercial, na forma da lei, e de empresa de segurança privada;

exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério e uma de saúde;

exercer atividade político-partidária, salvo as exceções previstas em lei;

participar de associações sindicais e de movimentos grevistas.

§ 4º Os policiais estaduais terão a mesma formação profissional, que será desenvolvida em parceria com universidades e centros de pesquisa.

§ 5º Os institutos de criminalística, de identificação e de medicina legal constituirão órgão autônomo único, que funcionará em parceria com universidades e centros de pesquisa.

§ 6º A política nacional de segurança pública será formulada, coordenada, executada e fiscalizada por órgão específico, que organizará um banco de dados único, relativos à segurança pública, que será consultado pelos órgãos dessa área, federais, estaduais e municipais, e por eles provido com informações.

§ 7º Os Estados e o Distrito Federal terão em sua organização administrativa uma secretaria responsável pelo planejamento, direção e coordenação das ações de segurança pública estadual.

§ 8º Os Estados e o Distrito Federal, mediante convênio, poderão formar conselhos regionais, para definir formas de integração entre as polícias estaduais.

§ 9º A União e os Estados poderão celebrar convênios com vistas à atuação conjunta da polícia federal com as polícias estaduais, prevendo-se atribuição àquela de competências destas, e vice-versa.

§ 10. Cada Estado terá em sua organização administrativa uma secretaria responsável pelo planejamento, direção e coordenação das ações de defesa civil estadual, e organizará e manterá um corpo de bombeiros, órgão permanente e estruturado em carreira, com as atribuições de realizar as ações de defesa civil, além das atribuições definidas em lei.

§ 11. A polícia e o corpo de bombeiro do Distrito Federal serão organizados e mantidos pela União, observado o disposto nos §§ 2º e 10 deste artigo, respectivamente.

§ 12. A polícia estadual e o corpo de bombeiros subordinam-se aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal.

§ 13. Os Municípios poderão constituir guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, sendo-lhes facultado, ainda, nos termos de lei estadual, mediante convênio com a polícia estadual, realizar, complementarmente, ações de polícia ostensiva e preventiva da ordem pública, assim como de defesa civil.

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão um fundo de segurança pública, cujos recursos, a serem aplicados nas ações de segurança pública, se constituirão de cinco por cento da receita resultante dos impostos federais e por nove por cento da resultante dos impostos estaduais e municipais, compreendidas as provenientes de transferências, além de outras receitas que a lei estabelecer.

§ 15. As ações judiciais contra policiais e bombeiros estaduais e do Distrito Federal serão julgadas pela Justiça comum dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente. (NR)”

“Art. 167.....

.....

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, para as ações de segurança pública e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212, 144, § 14 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

..... (NR)”

Art. 2º A formação dos policiais civis e militares será única e padronizada para ambas as categorias, e realizada de forma progressiva, pela integração dos currículos, observado o disposto no art. 144, § 4º, da Constituição.

Parágrafo único. Academias de polícia unificadas serão criadas nos Estados e no Distrito Federal dentro do prazo de três anos, a contar da data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º A União, os Estados e o Distrito Federal terão o prazo de cinco anos para a implantação da nova estrutura dos órgãos de segurança pública, contados a partir da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 4º O Distrito Federal e os Estados que optarem por uma estrutura unificada de polícia estadual assegurarão, na transposição dos cargos, a irredutibilidade de vencimentos e observarão a situação funcional e hierárquica e a equivalência entre os cargos e os vencimentos das atuais polícias civis e militares.

Art. 5º Os atuais integrantes das polícias rodoviária e ferroviária federal serão enquadrados no quadro da polícia federal, no Distrito Federal ou nos Estados que sediam a circunscrição em que estão lotados, observado o que dispõe o art. 4º desta Emenda Constitucional.

Art. 6º Os juízes da Justiça Militar estadual, quando togados, serão aproveitados na Justiça Estadual de primeira ou segunda instância, conforme o caso.

Parágrafo único. Os membros do Ministério Público Militar estadual serão aproveitados nos demais ramos do respectivo Ministério Público, conforme ato do Procurador-Geral de Justiça.

Art. 7º Às aposentadorias e pensões dos servidores policiais dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente federado.

Art. 8º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se o art. 42 e os §§ 3º e 4º do art. 125 da Constituição Federal.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta de emenda constitucional é fruto de um processo histórico, que teve início, nos idos de 1997, quando o então Governador de São Paulo, Mário Covas, pioneiramente, apresentou proposta de emenda à Constituição com vistas à reestruturação dos órgãos de segurança pública, propondo a unificação das polícias, entre outras medidas de aprimoramento do sistema.

A Câmara dos Deputados, sensível ao problema, criou uma Comissão Permanente de Segurança Pública para estudar, entre outros temas, a reestruturação dos órgãos policiais, no momento em que o debate passou a ganhar espaço na mídia e na sociedade. A Comissão ouviu Governadores, policiais, sociólogos, formadores de opinião e especialistas no tema em geral, cuja conclusão, levando em consideração várias outras proposições legislativas, foi substantivada na proposta de emenda constitucional da Deputada Zulaiê Cobra, relatora dos trabalhos.

Quando o tema já começava novamente a desfalecer, como reiteradamente sucede aos esforços de combate à violência e à criminalidade, que tanto afligem a todo e qualquer cidadão brasileiro, ele volta, em março de 2002, a ocupar lugar de destaque nos debates nacionais, em face da pressão da sociedade e de sensibilidade de nossos governantes em todas as esferas da Federação. Tal retorno é, então, ratificado com o início dos trabalhos da Comissão Mista Especial, composta de deputados e senadores, sob a Presidência do Senador Iris Rezende, “destinada a levantar e diagnosticar as causas e efeitos da violência que assola o País” - criada sob o Requerimento nº 1, de 2002-CN.

Tal Comissão requisitou cópia de todas as proposições legislativas de ambas as Casas do Parlamento sobre o tema de segurança pública - que somaram mais de duas centenas -, para consolidá-las em uma única proposta de emenda à Constituição e em um único projeto de lei, conforme o caso, com vistas a uma tramitação em ritmo acelerado, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal.

As propostas em tramitação no Congresso Nacional foram analisadas, intensos debates foram travados, e chegou-se, ao final, em duas propostas de emenda à Constituição - sobre a unificação das polícias e sobre o financiamento da segurança pública -, que inspiraram a emenda que ora apresentamos. Consolidamos essas duas questões em uma única proposta.

Alguns ajustes se fizeram necessários, ganhando-se em maior liberdade e flexibilidade para os Estados - por meio da desconstitucionalização do tema, uma vez que não se impõe a unificação das polícias, deixando-se esta decisão para a análise de conveniência e oportunidade de cada ente federado, em respeito às realidades locais -, e, outros, levando-se em consideração o desenvolvimento do tema nos últimos três anos, principalmente nos debates realizados no âmbito da Subcomissão de Segurança Pública do Senado Federal.

Em suma, a presente emenda homenageia a perspicácia inicial do saudoso Mário Covas, que primeiro chamou a atenção do País para o problema, e atualiza os importantes e meritórios esforços da Comissão Mista Especial de 2002, além de recepcionar as conclusões da Subcomissão de Segurança Pública do Senado, de que participamos, ocupando a Presidência, entre 2003 e 2004.

É importante ressaltar que a existência, na época de constituição da Comissão Especial Mista, de 245 projetos de lei em andamento no Congresso Nacional sobre o tema demonstram claramente a sensibilidade dos parlamentares brasileiros para a questão da segurança pública no Brasil.

Urge a apresentação da presente emenda, pois, desde a conclusão dos trabalhos da

referida Comissão Mista Especial, não se percebeu o empenho necessário do Poder Executivo para reverter a crise de segurança pública que assola o Brasil. As estatísticas dos órgãos de prevenção e repressão não param de revelar crescimento contínuo da criminalidade. Desde o início da década de 1990, a sociedade brasileira vem testemunhando uma progressiva expansão da planificação normativa penal (aumento do rol de condutas delitivas no Código Penal, advento de várias leis extravagantes, como a Lei dos Crimes Hediondos, a Lei dos Crimes Tributários, a Lei de Lavagem de Dinheiro, a Lei do Porte de Armas etc.), mas a criminalidade não parou de crescer, haja vista que a partir de meados dessa mesma década aumentou, segundo dados das secretarias de Segurança Pública, entre 65% e 120%.

O Poder Legislativo tem aprovado várias leis penais, algumas bastante avançadas e reconhecidas internacionalmente, mas que não têm produzido resultados práticos. A população brasileira tem percebido nas ruas e por meio dos noticiários televisivos e da imprensa escrita que a planificação normativa criminalizante proposta pelo Poder Legislativo e aplicada pelo Poder Judiciário não está se revelando como meio adequado para a obtenção dos fins propostos.

É hora, portanto, de deixar de lado o simbolismo penal e tocar na estrutura do problema da ineficácia de nossos órgãos de prevenção e repressão da criminalidade. Urge a reestruturação do sistema nacional de segurança pública, previsto no art. 144 da Constituição Federal.

Os princípios que balizam a presente proposta são o da racionalização e o da integração. Assim, inicialmente, a polícia federal passa a ser única (art. 144, § 1º, III), dada a flagrante desnecessidade de manter três corporações - a polícia federal propriamente dita, a polícia federal rodoviária e a polícia federal ferroviária -, com comandos distintos e separados, uma vez que o combate ao crime se dá com planejamento estratégico, evitando-se ao máximo a pulverização de comandos e de estruturas.

A polícia dos Estados passa a ser matéria desconstitucionalizada (art. 144, § 2º). Cada Estado terá competência para organizar livremente a sua polícia, podendo optar pela unificação ou por manter a estrutura atual de duas polícias (civil e militar), ou mesmo, se assim achar mais conveniente, criar mais estruturas policiais. Essa alteração é fundamental, dadas a extensão continental do território do País e as múltiplas diferenças e realidades regionais.

Dentro do Brasil existem entre as regiões e mesmo entre os Estados grandes diferenças socioeconômicas e culturais, e a segurança pública, o setor de tutela estatal mais requisitado pela população nos últimos anos, deve organizar-se e funcionar com base nessa realidade. Hoje, o que se vê é a União impondo normas e condições aos Estados, como contrapartida ao recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, que muitas vezes tornam o combate ao crime nessas realidades regionalizadas amplamente contraproducente e ineficaz. Desperdiça-se dinheiro público e perde-se em otimização da prevenção e da repressão à criminalidade.

Apesar de se atribuir aos Estados autonomia para organizar sua polícia, de acordo com a realidade estadual, terão eles de observar, todavia, algumas condições: o ciclo completo da atividade policial (funções judiciária-investigativa e ostensiva-preventiva) e a formação única dos policiais. Com relação a esta última, o contato com universidades e centros de pesquisa (art. 144, § 4º) mostra-se inadiável, pois traz o policial para mais perto do humanismo acadêmico, das

teses em discussão em universidades estrangeiras e do estudo de assuntos relevantes na área de segurança pública, o que contribui para tornar ainda mais qualificada a prestação de seu serviço à sua comunidade.

A prerrogativa e as vedações previstas são imprescindíveis para a despolitização da atividade policial e para reduzir ao máximo o risco de comprometimento do agente (art. 144, § 3º). A preservação da ordem pública e a proteção ao patrimônio e às pessoas são atividades tão fundamentais para o Estado quanto a magistratura e a promotoria, devendo, assim, gozar de garantias e vedações equivalentes.

A autonomia dos órgãos de criminalística e de medicina legal (art. 144, § 5º) vem apenas reforçar as garantias da ampla defesa, do devido processo legal e da presunção da inocência, previstas constitucionalmente, impedindo a interferência da autoridade policial na análise técnica das provas.

A proposta também adota providências que reforçam as que vêm sendo hoje concretizadas com o Sistema Único de Segurança Pública (art. 144, § 6º), particularmente o banco de dados único, medida de inegável valor tático e estratégico que merece ser resguardada como política de Estado, e não apenas de governo.

Outrossim, a emenda prevê a possibilidade de os Estados e o Distrito Federal, mediante convênio, formarem conselhos regionais para definir formas de integração entre as polícias estaduais (art. 144, § 8º). Tal medida otimiza o combate ao crime, principalmente em Estados que apresentam características de contigüidade criminosa, como relação atacado-varejo de comercialização clandestina de drogas e armas etc.

As atividades inerentes ao combate aos incêndios e à defesa civil não pressupõem, para a sua melhor execução, uma organização policial, seja militar, seja civil. Em muitos municípios brasileiros, são exercidas por cidadão voluntário sem nenhum treinamento policial ou militar. Assim, os Estados organizarão livremente seu corpo de bombeiros, que deverá ficar vinculado à defesa civil (art. 144, § 10).

Abre-se ainda a possibilidade de as guardas municipais tornarem-se gestores da segurança pública em nível municipal, o que dependerá da política estadual (art. 144, § 13). Assim, mediante lei estadual, as guardas municipais poderão, em convênio com a polícia estadual, realizar, complementarmente, ações de polícia ostensiva e preventiva da ordem pública, assim como de defesa civil.

Cumpra observar que a presente proposta de emenda constitucional, em seus arts. 3º a 7º, preserva os direitos de todos os servidores policiais envolvidos no processo de reestruturação que apresenta. Outrossim, abre espaço para que os entes federados estabeleçam as normas de aposentadoria e pensões de seus policiais, com o fim de absorver os anseios de cada categoria e evitar injustiças, e, se for esta a opção adotada, garantir um processo mais eficiente de unificação.

Por fim, não obstante a crise da segurança pública no Brasil, esta é uma das áreas da

