



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 514-A, DE 1997

(Do Poder Executivo)

Mensagem nº 975/97

Altera os artigos 21, 22, 30, 32 e 144 da Constituição Federal e dá outras providências; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela admissibilidade, com emendas, contra os votos dos Deputados Gerson Peres, Adhemar de Barros Filho, Ibrahim Abi-Ackel, Benedito de Lira, Prisco Viana, Matheus Schmidt e Jarbas Lima.

(PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 514, DE 1997, A QUE SE REFERE O PARECER)

SUMÁRIO

I - Proposta inicial

II- Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:

- Parecer do Relator
- Parecer reformulado
- Complementação de voto
- Emendas oferecidas pelo Relator (3)
- Parecer da Comissão
- Emendas adotadas pela Comissão (3)
- Exposições dos Deputados Jarbas Lima e Nilson Gibson

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

Art. 1º Os arts. 21, 22, 30, 32 e 144 passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 21.

XIV - organizar e manter a Polícia Federal e os demais órgãos de segurança pública da União, do Distrito Federal e Territórios;

“Art. 22.

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, instrução, convocação, mobilização e funcionamento dos órgãos de segurança pública;

XXII - competência dos órgãos de segurança pública da União;

“Art. 30.

X - criar guardas municipais.”

“Art. 32.

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, dos órgãos de segurança pública.”

“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, sob a égide dos valores da cidadania e dos direitos humanos, através dos órgãos instituídos pela União e pelos Estados.

§ 1º A União, pela Polícia Federal e por outros órgãos de segurança pública federal, exercerá:

I - a apuração das infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, inclusive crimes contra os direitos humanos, observado o procedimento estabelecido em lei;

II - a prevenção e a repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, ao contrabando e descaminho;

III - as atividades de polícia marítima, aeroportuária, das rodovias, ferrovias federais e de fronteiras;

IV - as funções de polícia judiciária;

V - os serviços penitenciários federais.

§ 2º Compete aos Estados, na forma fixada em lei estadual, a apuração das infrações penais, o exercício das funções de polícia judiciária, a preservação da ordem pública, a execução de atividades de defesa civil, os serviços penitenciários e de bombeiros.

§ 3º As corporações militares, se existentes, destinadas, primordialmente, à manutenção da ordem pública e da segurança interna e ao exercício de outras funções, nos termos da lei, constituir-se-ão em forças auxiliares e reserva do Exército, subordinadas aos Governadores dos Estados;

§ 4º Lei estadual disciplinará limite de idade, estabilidade, condições de transferência para a inatividade, direitos, deveres, remuneração, prerrogativas e demais situações especiais de seus integrantes, consideradas as peculiaridades de suas atividades, organização e funcionamento estabelecidos em regime disciplinar próprio.

§ 5º Aos servidores dos serviços de segurança pública são proibidas a sindicalização, a greve e a atividade político-partidária, aplicando-se-lhes o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII e XIX e no art. 40, §§ 4º e 5º.

§ 6º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo, ainda, exercer funções de segurança pública da competência dos Estados, na forma fixada em lei estadual, assim como serviços de bombeiro.

§ 7º Lei federal, observado o estabelecido no art. 61, § 1º, inciso II, disporá sobre a criação, mediante ato do Presidente da República, de órgão temporário, composto por unidades integrantes dos órgãos de segurança pública, com o objetivo de prevenir grave ameaça à ordem pública ou à paz social ou ainda de reprimir efetivo comprometimento ou perturbação da ordem pública em locais restritos ou determinados.”

Art. 2º Revogam-se o inciso XVI do art. 24 e os §§ 3º e 4º do art. 125.

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

Brasília;

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CeDI

CONSTITUIÇÃO

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

1988

TÍTULO II

Dos Direitos e Garantias Fundamentais

CAPÍTULO II

Dos Direitos Sociais

Art.7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

XII - salário-família para os seus dependentes;

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

TÍTULO III
Da Organização do Estado

.....

CAPÍTULO II
Da União

.....

Art.21 - Compete à União:

.....

XIV - organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios;

.....

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira;

.....

Art.22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

.....

Art.24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

.....

CAPÍTULO IV Dos Municípios

.....

Art.30 - Compete aos Municípios:

.....

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

.....

CAPÍTULO V
Do Distrito Federal e dos Territórios
SEÇÃO I
Do Distrito Federal

Art. 32 - O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

.....

§ 4º - Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

.....

CAPÍTULO VII
Da Administração Pública

.....

SEÇÃO II
Dos Servidores Públicos Civis

Art.40 - O servidor será aposentado:

.....

§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º - O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.

.....

TÍTULO IV Da Organização dos Poderes

CAPÍTULO I Do Poder Legislativo

.....

SEÇÃO VIII Do Processo Legislativo

.....

SUBSEÇÃO II Da Emenda à Constituição

Art.60 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Art.61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:
 - a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
 - b) organização administrativa e judiciária, matéria

tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

CAPÍTULO III

Do Poder Judiciário

SEÇÃO VIII

Dos Tribunais e Juizes dos Estados

Art.125 - Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 3º - A lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos Conselhos de Justiça e, em segundo, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo da polícia militar seja superior a vinte mil integrantes.

§ 4º - Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares definidos em lei, cabendo ao tribunal competente

decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.

.....

TÍTULO V

Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas.

.....

CAPÍTULO III

Da Segurança Pública

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 dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º - A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

I - 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 se dispuser em lei;

II - 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;

III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º - A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º - A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º - Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

.....

.....

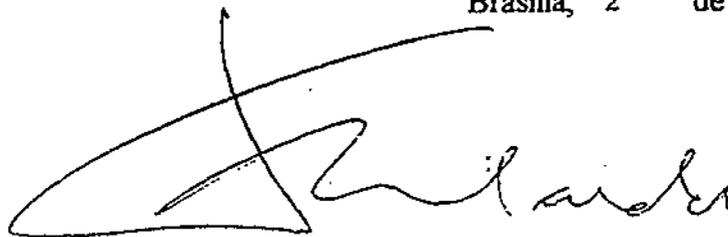
MENSAGEM Nº 975, DE 1997
DO PODER EXECUTIVO

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do artigo 60, inciso II, da Constituição Federal, submeto à elevada

deliberação de Vossas Excelências o texto da proposta de emenda constitucional que "Altera os arts. 21, 22, 30, 32 e 144 da Constituição, e dá outras providências".

Brasília, 2 de setembro de 1997.



EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 395, DE 2 DE SETEMBRO DE 1997.
DO SENHOR MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência a proposta de emenda constitucional, em anexo, que altera as disposições que regem o Sistema de Segurança Pública e o Regime Jurídico de seus servidores.

A segurança pública configura direito fundamental, constitucionalmente assegurado. Este Governo tem o compromisso inequívoco com o combate à criminalidade, e, ainda, a implementação e promoção dos direitos humanos no Brasil. Para tanto, demanda-se um quadro institucional adequado, o que a experiência recente demonstra inexistir..

Afora aspectos conjunturais, os recentes episódios revelam não só um cenário perigoso, mas a inadequação do próprio modelo traçado na Constituição para garantir a segurança pública.

Inadequação intolerável, tendo em vista que nem o mais legítimo pleito salarial poderia justificar, aos olhos do cidadão, e também do prisma institucional, o conflito armado entre os próprios agentes incumbidos de garantir a manutenção daquele direito fundamental.

Também não é razoável a existência de um foro privativo para apuração de crimes eventualmente praticados por agentes de segurança pública. Sob a perspectiva do cidadão, tal situação por vezes é vista como estimuladora de um quadro de impunidade.

A presente proposta afasta-se de opções emergenciais ou excepcionais, como o uso das Forças Armadas no combate ao crime – o que por vezes é reclamado pela própria população. Sem dúvida, não se pode esquecer a função primacial das Forças Armadas, que é – e continuará sendo – garantir a soberania nacional.

Partindo do pressuposto de que a garantia de segurança pública é dever do Estado e direito fundamental assegurado na Carta Política, e tendo em vista a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de segurança pública vigente, propõe-se a alteração do Texto Constitucional, nos termos que se seguem.

1. A nova redação do **caput** do art. 144 torna explícito que o exercício da segurança pública se dá sob a égide dos valores da cidadania e dos direitos humanos, por meio dos órgãos instituídos pela União e pelos Estados. Note-se que a proposta não mais menciona os diferentes órgãos de segurança pública, à exceção da Polícia Federal, e estabelece disciplina flexível, que permite à União e aos Estados criarem seus órgãos de segurança na forma que se considerar adequada.

Registre-se, ainda, a alteração do § 1º do art. 144, que não mais se refere apenas à Polícia Federal, mas à atividade de todos os órgãos de segurança pública federal. Destaca-se, ainda, a atribuição aos órgãos de segurança pública federal para apurar crimes contra os direitos humanos.

2. Assegura-se ampla autonomia aos Estados, podendo estes estabelecer quais os órgãos de segurança a serem criados. Também possibilita-se aos Estados, por meio de lei estadual, repartir sua competência relativa à segurança pública com os Municípios. Vê-se aqui uma via de maior cooperação entre Estados e Municípios, vez que a nova disciplina alcançará aquelas hipóteses em que o Município possuidor de disponibilidade financeira se propõe a auxiliar o Estado-membro no exercício da segurança pública, incluídas as funções de Corpo de Bombeiros. Permite-se, assim, a ampliação das atribuições das guardas municipais, já previstas na Constituição.

• Não se exclui a possibilidade de os Estados optarem pela manutenção de

corporações militares estaduais que, se existentes, se destinarão, primordialmente, à manutenção da ordem pública e da segurança interna e ao exercício de outras funções, nos termos da lei, e constituirão forças auxiliares e reserva do Exército, ficando subordinadas aos Governadores dos Estados.

4. Possibilita-se a criação de órgão temporário, conforme lei federal, mediante ato do Presidente da República. Aquele órgão deverá ser composto por unidades integrantes dos órgãos de segurança pública, com o objetivo de prevenir grave ameaça à ordem pública ou à paz social ou ainda para reprimir efetivo comprometimento ou perturbação da ordem pública em locais restritos ou determinados.

Tal dispositivo, que fortalece a idéia de cooperação entre os entes federativos, reduz a possibilidade de uso excepcional das Forças Armadas em conflitos internos.

Proíbe-se, expressamente, a sindicalização, a greve e a atividade político-partidária de todos os agentes de segurança pública. O motivo que inspira aquela vedação é o mesmo que se impõe a magistrados e a membros do Ministério Público. Parte-se do pressuposto de que a atuação política destes agentes do Estado compromete não só a atividade que lhes é precípua, mas também o regular exercício da democracia representativa.

Da mesma forma, tendo em vista a atual estrutura do Poder Judiciário, não mais se justifica a existência da justiça militar estadual. Por esta razão, a presente proposta recomenda a revogação dos § 3º e 4º do art. 125 da Constituição.

A matéria tratada na presente proposta guarda parcial relação de pertinência com as PECs 173-A e 338-A, encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo. Todavia, a fim de evitar qualquer incongruência, recomenda-se a adoção das seguintes medidas:

Na PEC 173:

- Supressão da emenda ao art. 21, XIV, que é objeto de proposta de alteração.

- Manutenção da emenda ao art. 21, XXII, para constar entre a

competência da União os serviços de polícia aeroportuária, ao invés de aérea. Tal proposta deve ser mantida, posto que corrige imprecisão existente.

Na PEC 338:

- Manter a revogação do art. 42, retirando da Carta as referências a servidores públicos militares.

- Suprimir, por emenda, o art. 143-a. vez que se pretende a exclusão, do texto constitucional, das instituições ali mencionadas.

São estas medidas, Senhor Presidente, que constituem o conjunto de mudanças constitucionais propostas por este Ministério na área de Segurança Pública.

Respeitosamente,



IRIS REZENDE

Ministro de Estado da Justiça

Aviso nº 1.125 - SUPAR/C. Civil.

Em 2 de setembro de 1997.

Senhor Primeiro Secretário,

Encaminho a essa Secretaria Mensagem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativa a proposta de emenda constitucional que "Altera os arts. 21, 22, 30, 32 e 144 da Constituição, e dá outras providências".

Atenciosamente,



CLOVIS DE BARROS CARVALHO
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil
da Presidência da República

A Sua Excelência o Senhor
Deputado UBIRATAN AGUIAR
Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados
BRASÍLIA-DF.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

I - RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Presidente da República, através da Mensagem nº 975, de 2 de setembro de 1997, encaminha para exame do Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 514, de 1997, que "altera os arts. 21, 22, 30, 32 e 144 da Constituição Federal e dá outras providências".

A iniciativa intenta modificar o sistema de segurança pública instituído pela Carta de 1988, bem como o regime jurídico de seus servidores, tendo em vista não apenas a inadequação do próprio modelo traçado no texto constitucional para garantir a segurança pública, mas também os recentes episódios envolvendo os próprios agentes incumbidos de assegurar a manutenção desse direito fundamental.

Conforme notícia a Exposição de Motivos nº 395, de 1997, do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Justiça, que acompanha a mensagem presidencial, as alterações alvitradas e as respectivas justificações são as seguintes:

"1. A nova redação do **caput** do art. 144 torna explícito que o exercício da segurança pública se dá sob a égide dos valores da cidadania e dos direitos humanos, por meio dos órgãos instituídos pela União e pelos Estados. Note-se que a proposta não mais menciona os diferentes órgãos de segurança pública, à exceção da Polícia Federal, e estabelece disciplina flexível, que permite à União e aos Estados criarem seus órgãos de segurança na forma que se considerar adequada.

Registre-se, ainda, a alteração do § 1º do art. 144, que não mais se refere apenas à Polícia Federal, mas à atividade de todos os órgãos de segurança pública federal. Destaca-se, ainda, a atribuição aos órgãos de segurança pública federal para apurar crimes contra os direitos humanos.

2. Assegura-se ampla autonomia aos Estados, podendo estes estabelecer quais os órgãos de segurança a serem criados. Também possibilita-se aos Estados, por meio de lei estadual, repartir sua

competência relativa à segurança pública com os Municípios. Vê-se aqui uma via de maior cooperação entre Estados e Municípios, vez que a nova disciplina alcançará aquelas hipóteses em que o Município possuidor de disponibilidade financeira se propõe a auxiliar o Estado-membro no exercício da segurança pública, incluídas as funções de Corpo de Bombeiros. Permite-se, assim, a ampliação das atribuições das guardas municipais, já previstas na Constituição.

3. Não se exclui a possibilidade de os Estados optarem pela manutenção de corporações militares estaduais que, se existentes, se destinarão, primordialmente, à manutenção da ordem pública e da segurança interna e ao exercício de outras funções, nos termos da lei, e constituirão forças auxiliares e reserva do Exército, ficando subordinadas aos Governadores dos Estados.

4. Possibilita-se a criação de órgão temporário, conforme lei federal, mediante ato do Presidente da República. Aquele órgão deverá ser composto por unidades integrantes dos órgãos de segurança pública, com o objetivo de prevenir grave ameaça à ordem pública ou à paz social ou ainda para reprimir efetivo comprometimento ou perturbação da ordem pública em locais restritos ou determinados.

Tal dispositivo, que fortalece a idéia de cooperação entre os entes federativos, reduz a possibilidade de uso excepcional das Forças Armadas em conflitos internos.

Proíbe-se expressamente a sindicalização, a greve e a atividade político-partidária de todos os agentes de segurança pública. O motivo que inspira aquela vedação é o mesmo que se impõe a magistrados e a membros do Ministério Público. Parte-se do pressuposto de que a atuação política destes agentes do Estado compromete não só a atividade que lhes é precípua, mas também o regular exercício da democracia representativa.

Da mesma forma, tendo em vista a atual estrutura do Poder Judiciário, não mais se justificaria a existência da justiça militar estadual. Por esta razão, a proposta recomenda a revogação dos § 3º e 4º do art. 125 da Constituição."

A matéria veio pela primeira vez a esta douta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação para o exame de sua admissibilidade que propicie sua

tramitação, circunscrito o pronunciamento colegial apenas à análise dos aspectos de constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa, a teor do que dispõem os arts. 32, III, "a" e "b" e 202, **caput**, do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os requisitos de admissibilidade da PEC nº 514, de 1997, são os previstos no art. 60, § 4º, I a IV, da Constituição Federal, e no art. 201, I e II, do Regimento Interno.

O que convém neste momento, é, pois, o exame de tais requisitos, quais sejam, aqueles que vedam as alterações no texto da Lei Maior, pelo poder constituinte derivado, que atentem contra a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

Com relação ao primeiro requisito, não se vislumbra afronta ao pacto federativo, já que a proposição em tela não traz prejuízo à autonomia dos entes políticos que o compõem. Assim é que, em síntese, mantém-se a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre a matéria; possibilita-se, à União e aos Estados-membros, a criação, por leis próprias, de órgãos de segurança pública na forma que lhes convier e mantém-se a competência dos Municípios para criar as guardas municipais.

Em verdade, abstraídas as razões de mérito que a inspiraram, a PEC nº 514, de 1997, visa, primordialmente, a "desconstitucionalizar" as várias polícias e os corpos de bombeiros, possibilitando às entidades federativas maior flexibilidade no trato das questões atinentes à segurança pública, ora posta sob nova sistemática, observados os superiores objetivos da prestação, pelo Poder Público, dos serviços de polícia judiciária e da preservação da ordem pública.

Com respeito ao segundo requisito, observa-se, à evidência, que a proposição em epígrafe não guarda conexão com o voto direto, secreto, universal e periódico. O mesmo sucede com o terceiro requisito, qual seja, a separação dos Poderes.

Resta-nos, agora, examinar o conteúdo da presente proposição, em face do quarto requisito, isto é, à luz dos direitos e garantias individuais.

Propõe-se, então, quanto àqueles que integrarão os serviços de segurança pública, vedação à sindicalização, à greve e à atividade político-partidária.

Estaria, no caso, objetivando-se situação de iniquidade com relação aos servidores civis de um modo geral, livres para associarem-se em sindicatos, facultadas a greve e a atividade político-partidária?

Já se falou que a PEC nº 514, de 1997, tem por escopo desenhar novo modelo de segurança pública, instituindo regime jurídico especial para seus servidores, a exemplo de outras categorias que, sem prejuízo do seu direito político de votar, estão limitadas nas atividades sindicais, de greve e político-partidárias, como os servidores militares (art. 42, §§ 5º e 6º), os magistrados (art. 95, parágrafo único, III) e os membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, II, "e").

Não se vislumbra, pois, ofensa a princípio fundamental ou a garantia individual, ou discrepância da sistemática constitucional vigente, contidas na proposta sob exame, ao estabelecer esta o regime jurídico especial àqueles servidores que irão integrar os serviços de segurança pública, tanto no nível federal, como no estadual.

Não incidem na espécie, igualmente, as vedações do § 1º do art. 60 da Lei Maior, visto que não estão em vigor, no País, a intervenção federal, o estado de defesa ou o estado de sítio.

Entretanto, inobstante a regularidade formal da presente proposta, quanto à sua admissibilidade, entendemos e sustentaremos, na discussão do mérito, o direito desses servidores integrantes de regime jurídico especial o acesso à sindicalização.

Finalmente, não há reparos formais a serem apontados no contexto

da proposição em testilha, que atende aos preceitos regimentais e jurídicos para a sua apresentação, estando ainda redigida em boa técnica.

A propósito, à guisa de ilustração, como subsídio a eventual exame da Comissão Especial, junta-se ao presente Parecer a minuta da proposta de Emenda Constitucional, originária do Governo de Estado de São Paulo, elaborada pelo eminente constitucionalista José Afonso da Silva.

Ante o exposto, pronunciamo-nos no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 514, de 1997, por contemplar os requisitos essenciais para o seu livre trâmite nesta Casa.

Sala da Comissão, em 12 de ~~SETEMBRO~~ de 1997.


Deputado MARCONI PERILLO
Relator

SUBSÍDIO ANEXADO PELO RELATOR



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

EMENDA CONSTITUCIONAL N. , DE DE DE 1997

Altera o § 3º do art. 125 e o art. 144 da Constituição Federal e dá providências correlatas.

Art. 1º O § 3º do art. 125 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 125....."

§ 3º Os policiais militares e os bombeiros militares serão processados e julgados, nos crimes que cometerem, pela justiça penal comum da organização judiciária do Estado, cabendo ao Tribunal de Justiça decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais.

Art. 2º O art. 144 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

"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 dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º - A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem pública 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; incluindo os crimes contra os direitos humanos, segundo se dispuser em lei;

II -

III -

IV -

§ 2º

§ 3º

§ 4º Às polícias civis incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária, de polícia investigativa e de polícia preventiva uniformizada.

§ 5º As funções de polícia preventiva uniformizada serão exercidas por um corpo uniformizado da polícia civil constituído em carreira própria, segundo dispuser a lei estadual.

§ 6º Cada unidade territorial da polícia civil, sob a direção e responsabilidade de um delegado de polícia, contará, nos termos da lei estadual, com equipes de polícia judiciária e de investigação e com uma sub-unidade do corpo uniformizado da polícia civil, destinada ao policiamento preventivo da respectiva área.

§ 7º Às polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e ao Corpo de Bombeiros Militares, cabem, na forma prevista em lei estadual:

I - o exercício de polícia de eventos e de execução de decisão judicial para a prevenção e repressão de perturbação da ordem pública;

II - o exercício de polícia rodoviária e de trânsito;

III - o exercício de polícia florestal e de mananciais;

IV - o exercício de assessorias militares;

V - a segurança escolar;

VI - a segurança externa dos presídios e a escolta de presidiários;

VII - as atividades de prevenção, extinção de incêndio e de defesa civil.

§ 8º As polícias militares e os corpos do bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, com efetivo nunca superior a 0,1% da população do Estado, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Art. 4º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogados o § 4º do art. 125 e as disposições em contrário

JUSTIFICATIVA

É preciso que enfrentemos o problema da segurança pública com a compreensão de que ela só terá solução do ponto de vista policial com profunda transformação das



estruturas policiais existentes. Precisamos admitir, sem temor, que o sistema de segurança pública instituído na Constituição de 1988 consagrou a deformação gerada especialmente em 1970 pelo regime militar então vigente, com a institucionalização de uma duplicidade policial que provou mal, que não funciona, em razão do desentrosamento entre os dois organismos policiais, pelos desencontros entre elas, pelos atritos e conflitos constantes entre ambas, em prejuízo de uma ação policial eficiente que requer comando único em cada unidade de polícia territorial com harmonia de horário, de modo propiciar relacionamento comunitário permanente, pois só assim se pode chegar à formação da tão almejada polícia comunitária, em que o policial seja entrosado com os habitantes da área de sua atuação e a população conheça os agentes policiais incumbidos de sua segurança.

Isso não se conseguirá sem a unificação da ação policial. Foi um erro, que se vem comprovando dia a dia, a separação, em organismos distintos, da polícia judiciária e investigativa e da polícia ostensiva-preventiva. Embora a polícia ostensiva tenha que se apresentar nas ruas com características especiais, de modo a ser reconhecida de longe, não pode ser ela, contudo, apartada da relação com a polícia judiciária e investigativa, pois, a rigor, nada mais é do que um componente imediatamente visível e complementar daquelas.

§ 9º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo, mediante convênio, auxiliar o policiamento preventivo uniformizado sob direção e responsabilidade do delegado de polícia do Município, bem como auxiliar a polícia de trânsito e a segurança escolar sob direção e responsabilidade da polícia militar".

Art. 3º Fica incluído o art. 74 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com a seguinte redação:

Art. 74. Os Estados adequarão seus organismos policiais ao disposto na presente Emenda Constitucional no prazo máximo de um ano.

§ 1º Os praças da polícia militar poderão optar pelo corpo uniformizado da polícia civil, na forma prevista em lei estadual, submetidos à prova de seleção de capacidade e idoneidade, vedada a admissão de policiais com precedentes judiciais criminais.

§ 2º No prazo previsto neste artigo, os excedentes do efetivo da polícia militar, previsto no § 8º do art. 144 com a redação dada por esta Emenda Constitucional, serão excluídos do serviço ativo da corporação, se tiverem antecedentes criminais, ou serão agregados a um quadro suplementar sujeito à extinção, se não tiverem antecedentes desabonadores nem optarem pelo corpo uniformizado da polícia civil e nem forem aprovados em provas de seleção interna de permanência e confirmação no serviço ativo da corporação.

§ 3º Vencido o prazo previsto neste artigo sem que a estruturação do corpo uniformizado da polícia civil esteja concluída com efetivo suficiente, o Governador do Estado, por decreto, convocará, nominalmente, praças da polícia militar para o exercício de suas funções até que seja devidamente organizado em definitivo.

§ 4º As guardas municipais poderão também ser convocadas pelo Governador do Estado, para o exercício das funções do corpo uniformizado da polícia civil, onde isso se fizer necessário até à estruturação definitiva deste.

Daf por que a proposta de emenda encerra a unificação da ação policial nos seus aspectos de polícia judiciária, polícia investigativa, polícia preventiva especializada e polícia ostensiva, concentrada na polícia civil, mas, desde logo, referidas às unidades territoriais em que a polícia civil atua no território do Estado. Em cada uma dessas unidades territoriais, seja ela uma simples delegacia de polícia municipal, única no território do Município, seja ela um distrito policial das grandes cidades, se terá uma organização policial unificada com a responsabilidade de combater a criminalidade seja evitando a ocorrência de fatos criminosos pela presença da polícia civil uniformizada da

área, seja pela investigação de ações criminosas, seja pelo exercício de polícia judiciária. Tudo sob a direção, planejamento e responsabilidade do delegado titular da unidade territorial (delegacia municipal ou delegacia distrital), de modo que, no mesmo território, se tenha uniformidade de atuação e de responsabilidade, e de modo que a população saiba quem é o responsável pela segurança naquela unidade territorial.

Não se extingue a polícia militar. Seria uma leviandade uma tal proposta, pois ela é imprescindível na manutenção da ordem pública e da segurança interna dos Estados, Distrito Federal e Territórios, assim como no policialmente rodoviário, florestal, de trânsito e da segurança dos presídios e das escolas, que exigem formação especial, como força pública de dissuasão de rebeliões, movimentos sociais agressivos e outras medidas não de polícia criminal. Restitui-se, com a proposta, à polícia militar, como força pública de choque e de manutenção da ordem pública, suas tradicionais funções, que exigem um adestramento adequado, não de combatente de guerra, mas de força asseguradora da paz social perturbada pela irrupção de movimentos sociais.

As medidas previstas no art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias visam a possibilitar a transição de um sistema para outro, sem prejuízo das ações de segurança pública de combate à criminalidade.

As modificações, introduzidas no art. 125 da Constituição visa eliminar o foro especial para o processo e julgamento dos crimes praticados por policiais militares. A função policial, mesmo nos limites propostos para a polícia militar, é de natureza civil, de modo que os crimes praticados por seus membros são também de natureza civil e assim devem caber aos tribunais penais ordinários da organização judiciária dos Estados. Quer isso dizer que, sendo de natureza civil, não podem cometer crime militar. É diferente a situação dos integrantes das Forças Armadas, que, por sua destinação específica, pode e deve ter foro especial para o processo e o julgamento dos crimes militares praticados por eles.

Finalmente, a cláusula introduzida no inc. I do § 1º, "incluindo os crimes contra direito humanos", com repercussão internacional, objetiva passar para a Justiça Federal

o processo e julgamento desses crimes, mas isso depende também de mudança na competência da justiça federal, que não está sendo proposta aqui.



PARECER REFORMULADO

I e II - RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR

Após a apresentação de nosso relatório, no qual concluímos pela admissibilidade da presente proposição, os nobres Deputados JARBAS LIMA E NILSON GIBSON encaminharam votos em separado com oportunas e judiciosas observações.

Ambas as manifestações representam valiosa colaboração no sentido do aprimoramento da PEC visando evitar qualquer violação dos princípios federativos, sem prejuízo da manutenção de dispositivos da maior procedência e atualidade. Cumprindo ao legislador regular situações carentes de normatização adequada, o Poder Público não pode ficar inerte ante eventos negativos, cuja insistente repetição poderia causar graves danos à ordem pública ou à paz social.

Recentes acontecimentos envolvendo órgãos de segurança revelaram a necessidade de um reexame do modelo constitucional previsto para as instituições policiais. Do contrário, o combate à criminalidade, a defesa dos direitos humanos e outros importantes aspectos das garantias fundamentais continuariam a ser problemas de difícil ou remota solução.

A inexistência de um instrumental normativo nesse mesmo campo poderia levar à adoção de alternativas emergenciais ou excepcionais, com o inconveniente emprego das Forças Armadas em desgastantes operações setoriais, alheias à sua primordial função exógena de defesa.

Partindo desses pressupostos, objetiva a PEC evitar discriminações de tratamento entre as polícias civil e militar, por serem ambas "órgãos de segurança pública", evitando-se tanto quanto possível diferenciações capazes de comprometer as atuações de uma e outra. Foi, inclusive, delimitado, com precisão, o campo de ação da Polícia Federal bem como a competência dos Estados na apuração das infrações penais, na preservação da ordem pública, na execução dos serviços penitenciários e em outras funções correlatas.

Consideradas as peculiaridades de cada uma dessas atividades, ficou a cargo dos Estados estabelecer regimes próprios de organização, funcionamento e disciplina de seus órgãos policiais, proibida aos respectivos servidores a sindicalização, a greve e a atividade político-partidária.

No tocante a alguns desses direitos, cabe lembrar o disposto no art. 1º, nºs 2 e 3 da Convenção nº 151, da OIT, sobre sindicalização e relações do trabalho na Administração Pública:

"2. A legislação nacional deverá determinar até que ponto as garantias previstas na presente Convenção se aplicam aos empregados de alto nível que, por suas funções, considera-se normalmente que possuem poder decisório ou desempenham cargo de direção ou aos empregados cujas obrigações são de natureza altamente confidencial.

3. A legislação nacional deverá determinar até que ponto as garantias previstas na presente Convenção são aplicáveis às Forças Armadas ou à Polícia."

Embora ainda não ratificada pelo Brasil, a Convenção em foco demonstra, no particular, a tendência mundial em assegurar limitações no campo sindical dirigidas aos servidores dos postos mais altos da hierarquia ou envolvidos com assuntos confidenciais (v. art. 2º), bem como aos integrantes das Forças Armadas e da Polícia.

O mesmo ato internacional assinala em seu art. 9º a reserva devida aos trabalhadores em geral no tocante às "obrigações que se derivem de sua condição e da natureza de suas funções". Ainda estão bem nítidas na memória de todos os efeitos danosos da má interpretação do direito de greve de parte de policiais sublevados em várias partes do país.

Os exegetas apressados e os paredistas imprudentes deveriam atentar para os princípios da essencialidade de determinados serviços públicos e do "atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade", inscritos no § 1º do art. 9º da Constituição Federal, pois os abusos cometidos em paralisações nessa área "sujeitam os responsáveis às penas da lei" (CF, art. 9º, § 2º).

Inúmeros autores não reconhecem qualquer legitimidade nas greves de servidores públicos vinculados às atividades essenciais. JUAN POZZO, por exemplo, acentua:

"Quando a greve afeta os serviços públicos - transportes, telefones, serviços de água, eletricidade, bancos, etc. - a licitude dela não pode ser sustentada de forma alguma."

(Conf. SEGADAS VIANNA, *in* "Instituições do Direito do Trabalho", Vol. II, pag. 1109, Ed. Freitas Bastos, 8ª ed., Rio, 1981).

Sendo o interesse da coletividade superior ao dos servidores, quando com este concorrente, às paralisações não cabem afetar o bem-estar público e a segurança da sociedade, como infelizmente tem acontecido.

Não se vislumbra na PEC qualquer intuito de extinguir as Polícias Militares ou de realizar a sua fusão com os órgãos civis de segurança.

E de outra forma não poderia ser, em face do tratamento dado por esta Casa àquelas tradicionais corporações estaduais na PEC nº 338/96, aqui aprovada e hoje em tramitação no Senado. Nesta proposição ficou perfeitamente definida a natureza de forças auxiliares e de reserva do Exército cometida às polícias militares de todo o país, as quais permaneceram com todas as suas prerrogativas e direitos.

Não pretendendo a proposta nem de leve alterar tal situação bem como abolir ou vulnerar a forma federativa do Estado Brasileiro, deve, no entanto, ser aprimorada.

Dessa forma, corrigir-se-ia imperfeição no novo § 7º do art. 144, projetado para a Lei Maior, visando possibilitar a instituição de um órgão temporário, em situações de emergência, mediante lei federal de iniciativa do Presidente da República. Composto por unidades de segurança pública, o órgão teria o objetivo de prevenir grave ameaça à ordem pública ou à paz social ou reprimir efetivo comprometimento ou perturbação da ordem pública em locais restritos e determinados.

Mas, como salientado pelo Deputado NILSON GIBSON, a disposição alude a unidades dos órgãos de segurança, "sem especificar quais, nem de que esfera" e, ainda, permite a convocação de entidades estaduais, "sem que presente a condição de convênio".

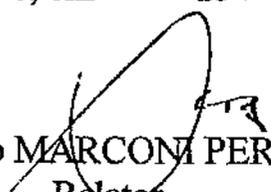
A permanecer tal redação violado estaria, realmente, o princípio federativo. Daí porque, mantidos os demais dispositivos da proposição, adoto, substitutivamente, emenda ao § 7º do art. 144, dela constante, *in fine*, do seguinte teor:

"Art. 144.....

.....

§ 7º Lei Federal, observado o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, disporá sobre a criação, mediante ato do Presidente da República, de órgão temporário, em regime de convênio com os Estados, composto por unidades de segurança pública federais e estaduais, com o objetivo de prevenir grave ameaça à ordem pública ou à paz social ou reprimir efetivo comprometimento ou perturbação de ordem pública em locais restritos ou determinados."

Sala de Comissão, em 27 de JANEIRO de 1998.


Deputado MARCONI PERILLO
Relator

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Em nosso relatório e voto, concluímos pela admissibilidade da presente proposição, mas, no decorrer da discussão, afluíram pronunciamentos de importância da parte de ilustres parlamentares que muito honraram esta Comissão com o seu saber e erudição.

Essas manifestações representaram valiosa colaboração no sentido do aprimoramento da PEC, visando evitar qualquer violação dos princípios federativos, sem prejuízo da manutenção de dispositivos da maior procedência e atualidade. Cumprindo ao legislador regular situações carentes de normatização adequada, o Poder Público não pode ficar inerte ante eventos negativos, cuja insistente repetição poderia causar graves danos à ordem pública ou à paz social.

Recentes acontecimentos envolvendo órgãos de segurança revelaram a necessidade de um reexame do modelo constitucional previsto para as instituições policiais. Do contrário, o combate à criminalidade, a defesa dos direitos humanos e outros importantes aspectos das garantias fundamentais continuariam a ser problemas de difícil ou remota solução.

A inexistência de um instrumental normativo nesse mesmo campo poderia levar à adoção de alternativas emergenciais ou excepcionais, como o inconveniente emprego das Forças Armadas em desgastantes operações setoriais, alheias à sua primordial função exógena de defesa.

Partindo desses pressupostos, objetiva a PEC evitar discriminações de tratamento entre as polícias civil e militar, por serem ambas "órgãos de segurança pública", evitando-se, tanto quanto possível, diferenciações capazes de comprometer as atuações de uma e outra. Foi, inclusive, delimitado, com precisão, o campo de ação da Polícia Federal, bem como a competência dos Estados na apuração das infrações penais, na preservação da ordem pública, na execução dos serviços penitenciários e em outras funções correlatas.

Consideradas as peculiaridades de cada uma dessas atividades, ficou a cargo dos Estados-membros estabelecer regimes próprios de organização,

funcionamento e disciplina de seus órgãos policiais, proibida aos respectivos servidores a sindicalização, a greve e a atividade político-partidária.

Não se vislumbra na PEC qualquer intuito de extinguir as Polícias Militares ou de realizar a sua fusão com os órgãos civis de segurança.

E de outra forma não poderia ser, em face do tratamento dado por esta Casa àquelas tradicionais corporações estaduais na PEC nº 338/96, aqui aprovada e hoje em tramitação no Senado Federal. Nesta proposição ficou perfeitamente definida a natureza de forças auxiliares e de reserva do Exército cometida às polícias militares de todo o País, as quais permaneceram com todas as suas prerrogativas e direitos.

Não pretendendo a proposta nem de leve alterar tal situação, bem como abolir ou vulnerar a forma federativa do Estado Brasileiro, deve, no entanto, ser aprimorada.

Dessa forma, acolho os seguintes destaques supressivos, ao fito de sanar eivas de inconstitucionalidade e incorreções de técnica legislativa afloradas no decorrer da discussão da matéria nesta Comissão:

1 - da Deputada Alzira Ewerton, no § 5º, art. 144, retirando as expressões "sindicalização e atividade político-partidária", passando o dispositivo a ter a seguinte redação:

"Art. 144.

§ 5º Aos servidores dos serviços de segurança pública é proibida a greve, aplicando-se-lhes o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII e XIX e no art. 40, §§ 4º e 5º."

2 - do Deputado Nilson Gibson, no § 3º, do art. 144, retirando a expressão "se existentes", passando o dispositivo a ter a seguinte redação:

"Art. 144.

§ 3º As corporações militares, destinadas, primordialmente, à manutenção da ordem pública e da segurança interna e no exercício de outras funções, nos termos da lei, constituir-se-ão em forças auxiliares e reserva do Exército, subordinadas aos Governadores de Estado."

3 - dos Deputados Marcelo Deda, Luis Eduardo Greenhalg e José Genóino, suprimindo o § 7º do art. 144.

Com esta complementação ao parecer primitivo, ficam mantidos os demais dispositivos da PEC nº 514, de 1997.

Sala da Comissão, em 28 de JUN .de 1998.


Deputado MARCONI PERILLO
Relator

EMENDA SUPRESSIVA Nº 1

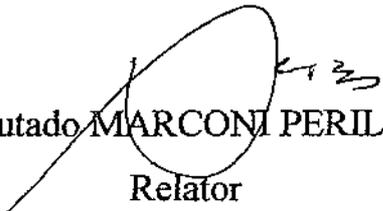
Suprimam-se as expressões "sindicalização" e "atividade político-partidária", do § 5º do art. 144 da Constituição Federal, apresentado pelo art. 1º da proposta, passando o dispositivo a ter a seguinte redação:

Art. 1º

"Art. 144....."

§ 5º Aos servidores dos serviços de segurança pública é proibida a greve, aplicando-lhes o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII e XIX e no art. 40, §§ 4º e 5º."

Sala da Comissão, em 28 de janeiro de 1998


Deputado MARCONI PERILLO
Relator

EMENDA SUPRESSIVA Nº 2

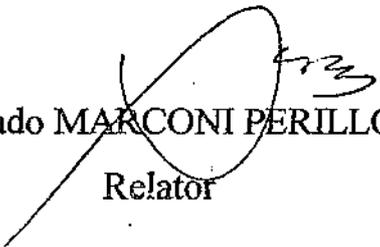
Suprima-se a expressão "se existentes", do § 3º do art. 144 da Constituição Federal, apresentado pelo art. 1º da proposta, passando o dispositivo a ter a seguinte redação:

Art. 1º

"Art. 144.....

§ 3º As corporações militares destinadas, primordialmente, à manutenção da ordem pública e da segurança interna e no exercício de outras funções, nos termos da lei, constituir-se-ão em forças auxiliares e reserva do Exército, subordinadas aos Governadores de Estado."

Sala da Comissão, em 28 de janeiro de 1998


Deputado MARCONI PERILLO
Relator

EMENDA SUPRESSIVA Nº 3

Suprima-se o § 7º do art. 144 da Constituição Federal, apresentado pelo art. 1º da proposta.

Sala da Comissão, em 28 de janeiro de 1998


Deputado MARCONI PERILLO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos dos Deputados Gerson Peres, Adhemar de Barros Filho, Ibrahim Abi-Ackel, Benedito de Lira, Prisco Viana, Matheus Schmidt e Jarbas Lima, pela admissibilidade, com emendas, da Proposta de Emenda à Constituição nº 514/97, nos termos do parecer reformulado, com complementação de voto, do Relator, Deputado Marconi Perillo.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Henrique Eduardo Alves - Presidente, Moisés Bennesby e Marcelo Déda - Vice-Presidentes, Antônio dos Santos, Benedito de Lira, Jairo Carneiro, Magno Bacelar, Mussa Demes, Ney Lopes, Osmir Lima, Paes Landim, Roland Lavigne, Vilmar Rocha, Aloysio Nunes Ferreira, Djalma de Almeida

César, Sílvio Pessoa, Alzira Ewerton, Cândido Mendes, Edson Silva, Luiz Máximo, Marconi Perillo, Nelson Otoch, Zulaiê Cobra, José Genoíno, Luiz Eduardo Greenhalgh, Nilmário Miranda, Matheus Schmidt, Sérgio Miranda, Adhemar de Barros Filho, Augusto Farias, Darci Coelho, Gerson Peres, Ibrahim Abi-Ackel, Jarbas Lima, José Rezende, Prisco Viana, Rodrigues Palma, Nilson Gibson, Cláudio Cajado, Ivandro Cunha Lima, Pedro Novais, Zaire Rezende, Franco Montoro, Vicente Arruda, Hélio Bicudo e Israel Pinheiro Filho.

Sala da Comissão, em 28 de janeiro de 1998

Deputado HENRIQUE EDUARDO ALVES
Presidente

EMENDA ADOTADA PELA COMISSÃO

Nº 1 - CCJR

Suprimam-se as expressões "sindicalização" e "atividade político-partidária", do § 5º do art. 144 da Constituição Federal, apresentado pelo art. 1º da proposta, passando o dispositivo a ter a seguinte redação:

Art. 1º

"Art. 144....."

§ 5º Aos servidores dos serviços de segurança pública é proibida a greve, aplicando-lhes o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII e XIX e no art. 40, §§ 4º e 5º."

Sala da Comissão, em 28 de janeiro de 1998

Deputado HENRIQUE EDUARDO ALVES
Presidente

Nº 2 - CCJR

Suprima-se a expressão "se existentes", do § 3º do art. 144 da Constituição Federal, apresentado pelo art. 1º da proposta, passando o dispositivo a ter a seguinte redação:

Art. 1º

"Art. 144.....

§ 3º As corporações militares destinadas, primordialmente, à manutenção da ordem pública e da segurança interna e no exercício de outras funções, nos termos da lei, constituir-se-ão em forças auxiliares e reserva do Exército, subordinadas aos Governadores de Estado."

Sala da Comissão, em 28 de janeiro de 1998


Deputado HENRIQUE EDUARDO ALVES

Presidente

Nº 3 - CCJR

Suprima-se o § 7º do art. 144 da Constituição Federal, apresentado pelo art. 1º da proposta.

Sala da Comissão, em 28 de janeiro de 1998


Deputado HENRIQUE EDUARDO ALVES

Presidente

EXPOSIÇÃO DO DEPUTADO JARBAS LIMA

A proposta de Emenda à Constituição nº 514, de 1997, encaminhada ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 975/97, do Poder Executivo, prevê a alteração dos artigos, 21, 22, 30, 32 e 144 da Lei Maior. Submetida à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, seu relator no âmbito desta Comissão Permanente, eminente Deputado Marconi Perillo, conclui pela admissibilidade da Proposta, forte na análise de constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa, aspectos a serem considerados nesta etapa do processo legislativo, conforme prevêm os artigos 32, III, "a" e "b", e 202, **caput**, do Regimento Interno desta Casa.

No entanto, muito ao contrário do que afirma o nobre Deputado-relator, **permissa maxima venia**, entende o signatário não se conterem no referido projeto os quesitos fundamentais de constitucionalidade e de atenção à melhor técnica legislativa, motivos pelos quais apresenta este VOTO EM SEPARADO, na forma a seguir exposta:

1. Tanto a Justificativa do Exmo. Sr. Ministro da Justiça, que constitui o fulcro da Mensagem Presidencial nº 975/97 ao Congresso Nacional, como o parecer do eminente Deputado-relator nesta Comissão, afirmam que a pretendida alteração, constitucional não tange o princípio federativo consagrado pela norma pétrea do art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal. Isto não é verdadeiro.

2. No momento em que a Proposta se dirige a "desconstitucionalizar" as polícias militares e os corpos de bombeiros estaduais,

isito é, a retirar do texto constitucional a menção a esses órgãos estaduais - geridos, mantidos, administrados e supervisionados pelos governos dos estados, no uso de sua autonomia - está, na verdade, restringindo elemento essencial das atuais competências dos entes federados. Isso porque elimina parte substancial da organização estadual, o que de forma alguma é sanado pelo **permissivo** de os estados continuarem a manter esses organismos.

3. Assim, por exemplo, a nova redação que se pretende dar ao inciso XXI do art. 22 - que regula a competência legislativa privativa da União - retirando a expressão "das polícias militares e corpos de bombeiros militares" do atual texto e a substituindo por "e funcionamento dos órgãos de segurança pública" e, ao apenas **admitir** a existência das corporações (**ex-vi** do novo conteúdo pretendido para o art. 144, § 3º, depois de já ter retirado a citação dos organismos sob exame do **caput**), está induzindo os estados-membros a se desfazerem de sua organização policial militar. A consequência é óbvia: que estado arcará com o ônus de manter uma estrutura complexa como são as polícias militares se, ainda mais, sua "organização, efetivos, material bélico, instrução, convocação, mobilização e funcionamento" serão necessariamente regulados por lei de privativa competência federal?

Com efeito, a citada "desconstitucionalização" autoriza um novo desmonte da organização estadual, mais do que isso, o persegue, alvitra, chama, pois, no momento histórico em que os entes federativos - estados e municípios - se vêem frente a problemas graves de custeio da estrutura pública, nada melhor do que acenar com o desaparecimento de uma obrigação onerosa, autorizando provê-la através de outra esfera da organização federal.

Nesse sentido, pudéssemos neste momento chegar à análise quanto ao mérito, já por aí seria possível antever o retrocesso que a proposta sugere no campo da organização policial-militar dos estados, fazendo retroagir em várias décadas o tratamento constitucional sobre a matéria.

4. O entendimento da vulneração do pacto federativo é reforçado pela disposição prevista para o § 7º do art. 144, que prevê a criação, "mediante ato do Presidente da República", de "órgão temporário, composto por unidades integrantes dos órgãos de segurança pública", com a finalidade de prevenir "grave ameaça à ordem pública e à paz social". Ora, nos termos colocados, trata-se de dispositivo nitidamente intervencionista, sem, contudo, se revestir dos solenes requisitos previstos pelos arts. 34 e 36 do Supremo Estatuto da Nação, que tratam, com grave prudência, das exceções ao princípio da NÃO intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal.

5. No mesmo, caminho de ferimento do vigente texto constitucional se inserem as restrições aos direitos sociais dos "servidores dos serviços (sic) de segurança pública", proibindo-lhes "a sindicalização, a greve e a atividade político-partidária" (ART. 144, § 5º - PEC). Ora é pacífico que não se tentará, sequer, qualquer reforma que atinja direitos individuais, espécie da qual os direitos sociais são parte (art. 60, § 4º, IV - CF). Trata-se de matéria definida, no contexto geral da Constituição, pelo legislador originário, e somente uma nova elaboração através do poder constituinte originário poderá alterá-la.

6. Assim, verificada a tentativa - reconheça-se inteligente, mas, ~~nem~~ por isso, menos solete - de vulnerar as chamadas normas pétras firmadas

pelo legislador constituinte originário de 1988, de logo desmoronam os pressupostos de admissibilidade da PEC nº 514, de 1997, em virtude da previsão contida no art. 60, § 4º, I e IV.

7. Mas não permanece aí o motivo da dissensão quanto ao ilustrado parecer do nobre Deputado-relator. Na verdade, quando a Proposta elimina as justiças militares estaduais (art. 2º - PEC), não prevê, nem mesmo através de norma transitória, qualquer providência relativa aos direitos adquiridos pelos seus juizes, o que, no mínimo, constitui grave falha de técnica legislativa.

8. Por fim, numa perspectiva de coerência, haverão de se recordar os nobres integrantes desta colenda Comissão permanente, que a Câmara dos Deputados, recentemente, aprovou a Proposta de Emenda à Constituição nº 338/96, também com origem no Poder Executivo e fruto de Exposição de Motivos chancelada por sete Ministros de Estado, civis e militares, que, esta sim, efetivamente aperfeiçoa o tratamento constitucional dado aos militares, aí expressamente incluídos os integrantes das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares estaduais. Ora, se assim agiu, há pouquíssimo tempo, como entender possível uma nova manifestação de vontade política em matéria assim importante, de modo diametralmente distanciado da manifestação anterior e que ainda tramita no Senado Federal (PEC nº 39/SF/97) A profundada esta análise, certamente teríamos aqui um caso de ferimento **contrario sensu** do espírito enunciado pelo legislador constituinte no art. 60, § 5º, da nossa Carta Política!

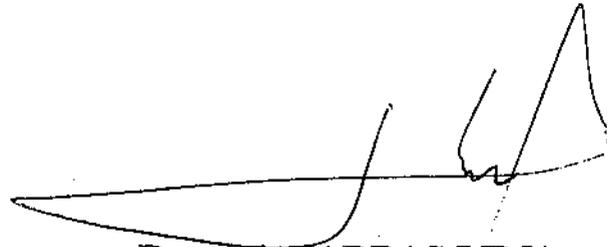
9. Como resumo, as considerações acima comprovam lautamente a existência, na PEC nº 514/97, de grave ferimento de normas constitucionais insuscetíveis de alteração pela via do poder reformador do Congresso, tanto no que respeita ao pacto federativo como ao conteúdo de direitos individuais, assuntos em torno dos quais é unânime e consolidado o entendimento de que não podem sequer ser objeto de deliberação. Por esses motivos, deve esta colenda Comissão votar pela inadmissibilidade da matéria sob exame.

10. Como observação final, é preciso que se alertem os nobres integrantes desta Comissão para a grave responsabilidade que mais uma vez recai sobre seus ombros. Se eventos radicais como os que a Nação foi testemunha deram causa a uma atitude legislativa destemperada de parte do Poder Executivo Federal, no calor de um movimento de protesto cujas raízes não podem ser desconsideradas, passada a refrega incumbe ao legislador ponderar soluções adequadas e que não se estendam além do objetivo desejado. Desmontar uma vasta e complexa estrutura penosamente construída em todo o território nacional ao longo, muitas vezes, de mais de século e meio, em razão de causa meramente episódica, não condiz com a maturidade de um povo que deseja aperfeiçoar suas instituições, não destruí-las.

Isto posto, tendo em vista que a proposta fere cláusulas pétreas, ofende o sistema federativo e o princípio de não intervenção, bem como

desmantela instituições centenárias e enfraquece os direitos e garantias individuais, nosso voto e pela inadmissibilidade da PEC nº 514/97.

Sala da Comissão, em de dezembro de 1997.



Deputado JARBAS LIMA

SUBSÍDIO ANEXADO PELO DEPUTADO JARBAS LIMA

FÓRUM NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

SEP - Sul 712 / 912 - Bloco 01 - Salas 101 / 105 - Conjunto PASTEUR - CEP: 70340-125 - Brasília - DF -
Fones: (061) 346-3566 - Fax: (061) 346-5502

I CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA

Subsídios para a elaboração de propostas de
anteprojetos de legislações

Autor:

Mesa da plenária da I Conferência Nacional
sobre Segurança Pública

RELATÓRIO

O Fórum Nacional de Entidades de
Segurança Pública, com o apoio da Comissão de Assuntos Sociais do Senado

Federal e com a participação de entidades classistas representativas de todas as polícias e da sociedade civil organizada, realizou, nos dias 18 e 19 de novembro de 1997, a I Conferência Nacional sobre Segurança Pública.

O objetivo da Conferência foi formular subsídios para a elaboração de propostas de anteprojetos de legislações para garantir melhorias no serviço de segurança pública à toda sociedade e estudar a Proposta da Emenda Constitucional nº 514/97 enviada ao Congresso Nacional pelo governo federal.

Os participantes da Conferência assistiram a palestras no primeiro dia do evento e formaram, no segundo e último dia, quatro grupos de trabalho denominados oficinas temáticas. Cada oficina discutiu um dos quatro temas, que foram: A Constituição Federal e a Segurança Pública; Democratização dos Órgãos de Segurança Pública; Reestruturação e Modernização dos Órgãos Policiais; e Valorização do Profissional de Segurança Pública.

Deve ser ressaltado que, antes de serem iniciados os trabalhos das oficinas, o plenário, por unanimidade, rejeitou totalmente a PEC 514/97.

Cada oficina formulou propostas relativas aos temas correspondentes e consolidou-as em um documento final. Cada documento foi aprovado, em plenária, por meio de votação, com destaques. O resultado da I Conferência Nacional sobre Segurança Pública foi consolidado neste documento, pela mesa da plenária.

Ao final da Conferência, o Fórum Nacional das Entidades de Segurança Pública redigiu a Carta de Brasília, anexa, documento este dirigido à toda sociedade, aos parlamentares e à imprensa, onde expõe-se, em linhas gerais, o objetivo da realização da Conferência e a necessidade de realizá-la, por ter o evento debatido assunto de extrema relevância para toda a sociedade brasileira. Esclarece também a verdadeira situação da segurança pública no País, suas reais causas e aponta soluções viáveis.

PROPOSTAS APROVADAS

A) REJEIÇÃO DA PEC 514/97

B) OFICINA TEMÁTICA NÚMERO 1: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A SEGURANÇA PÚBLICA

Comissão

Presidente: José Milton de Oliveira

Relator: Arcelino

Secretário:

1. Manter o texto do artigo 144 da Constituição Federal, com nova redação ao seu parágrafo 4º.

“Artigo 144 -

I -

II -

III -

IV -

V -

§ 1º

I -

II -

III -

IV -

§ 2º

§ 3º

§ 4º Às polícias civis, **órgãos permanentes, estruturados em carreira,**

dirigidas por delegados de polícia da carreira policial civil,

incumbem, ressalvada a competência da União, as **funções** de

polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º -

§ 6º -

§ 7º -

§ 8º

C) OFICINA TEMÁTICA Nº 2: *DEMOCRATIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA*

Comissão

Presidente: João José Garcia Medeiros

Relator: Enio Luiz Fritzen

Secretário: Moisés Florêncio de Oliveira Filho

1 - Dar a seguinte redação ao texto do artigo 144 da Constituição Federal:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, *sintonizada com o bem-estar da sociedade, a preservação dos direitos humanos e a defesa da democracia, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:*

.....”

2 - Afastar de todas as instituições de ensino policial qualquer concepção ou prática relacionada à doutrina da segurança nacional ainda existente;

3 - Desvincular efetivamente segurança pública de segurança nacional;

4 - Estabelecer carreira única em todas as polícias, possibilitando a promoção na carreira, resgatando a auto-estima;

5 - Revogar, de imediato, os regulamentos disciplinares de todas as polícias que ainda estejam fundamentados no sistema ditatorial e em desacordo com a atual Constituição, criando outros regulamentos mais adequados à realidade política e jurídica do País;

6 - Desvincular as polícias militares do Exército;

-
- 7 - Estabelecer que a escolha dos presidentes e membros dos conselhos superiores das polícias seja feita pelos integrantes da carreira policial, mediante lista tríplice;
 - 8 - Garantir a participação das entidades de classe das polícias nos conselhos superiores;
 - 9 - Criar conselhos comunitários que acompanharão as atividades e desempenho das polícias e de seus integrantes;
 - 10 - Instituir corregedorias operacionais, fortes e democráticas, combatendo com rigor os desvios de comportamento, principalmente a corrupção e a violação dos direitos humanos;
 - 11 - Instituir programa de proteção às vítimas e testemunhas;
 - 12 - Desburocratizar o inquérito policial;
 - 13 - Criar ouvidorias, desvinculadas das polícias, para detectar reclames e denúncias da sociedade, relativos às violações aos direitos da cidadania;
 - 14 - Assegurar os direitos de sindicalização e greve para os integrantes da segurança pública;
 - 15 - Regulamentar o direito de greve para os policiais;
 - 16 - Criminalizar o uso de arma de fogo em manifestações e greves por parte dos policiais;
 - 17 - Preservar o direito de filiação partidária e concorrência a cargo eletivo por parte dos policiais, garantindo, assim, o exercício da cidadania;
 - 18 - Assegurar a participação das entidades de classe, em âmbito nacional, nas discussões de assuntos relacionados ao funcionamento das instituições;

19 - Criar conselhos nacional e estaduais de defesa social, garantindo a participação das entidades de classe nos mesmos;

20 - Manter no texto constitucional todos os órgãos de segurança pública, garantindo aos mesmos a independência de um serviço público imune às influências e ingerências, propiciando aos policiais o exercício pleno de suas funções, sem receio de retaliações ou perseguições de qualquer natureza.

C) OFICINA TEMÁTICA NÚMERO 3: REESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS POLICIAIS

Comissão

Presidente: Orlando Rodrigues de Carvalho

Relator: Inaldo Justino de Medeiros

Secretário: Inaldo Rogério Duarte

1 - Estabelecer, mediante legislação, critérios gerais para a regulamentação do parágrafo 7º do artigo 144 da Constituição Federal, definindo que o Poder Executivo, nos âmbitos federal e estadual, encaminhará, no prazo de 180 dias, após a aprovação da legislação referida, projetos de criação dos estatutos respectivos, objetivando a organização e funcionamento das instituições policiais e a valorização profissional dos seus integrantes, os quais serão escalonados em carreira e regidos pelos seguintes princípios:

a) carreira única em cada instituição policial;

b) obrigatoriedade de curso de aperfeiçoamento para promoção em todos os níveis da hierarquia funcional;

c) hierarquia funcional com base no respeito recíproco aos direitos e dignidade dos servidores;

d) disciplina;

- e) proporcionalidade salarial, sendo que a menor remuneração não poderá ser inferior a 40% (quarenta por cento) da maior;
- f) assegurar o direito de organização classista aos integrantes da segurança pública;
- g) assegurar, nos orçamentos da União e dos Estados, dotações suficientes para a manutenção e investimentos na segurança pública, das quais 10% (dez por cento) serão destinados às instituições de ensino policial;
- h) criação do Fundo Nacional de Segurança Pública.

D) OFICINA TEMÁTICA NÚMERO 4: VALORIZAÇÃO DO PROFISSIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Comissão

Presidente: Edina de Melo Horta

Relator: Edson João da Silva

Secretário: João Carlos Hirdes

- 1 - Aprimorar o processo seletivo, elevando o nível de escolaridade para ingresso nos órgãos de segurança pública;
- 2 - Instituir cursos de formação técnico-profissional, especialização, treinamento e aperfeiçoamento dos policiais, possibilitando uma melhor capacitação profissional;
- 3 - Atualização dos currículos de todos os cursos, conscientizando os policiais de seu verdadeiro papel na sociedade, que é o de proteger o cidadão, preservar os direitos humanos e respeitar as leis;
- 4 - Avaliação médica, psicológica, de condicionamento físico e social periódica para todo policial;
- 5 - Estabelecer remuneração digna, valorizando o profissional de segurança pública, assegurando a isonomia de vencimentos entre ativos e inativos;

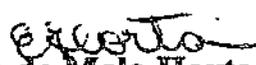
- 6 - Garantir seguro-saúde para o profissional ativo e inativo da segurança pública e seus dependentes;
- 7 - Garantir seguro de vida aos profissionais da segurança pública em caso de invalidez permanente ou morte;
- 8 - Implantar, efetivamente, uma política de recursos humanos para a segurança pública.

Este documento, que reúne, de forma organizada, as propostas das Oficinas Temáticas, emendadas e aprovadas pela plenária da I Conferência Nacional sobre Segurança Pública, no dia 19 de novembro de 1997, será enviado à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, que, em conjunto com o Fórum Nacional das Entidades de Segurança Pública e a Mesa da I Conferência Nacional sobre Segurança Pública, o sistematizará em documento a ser enviado ao Poder Público para a elaboração de legislações que, somadas a implementações de políticas sociais, levem à solução dos problemas da segurança pública no País.

É o relatório.



José Fernando Honorato de Azevedo
Presidente da Mesa



Edina de Melo Horta
Relatora Técnica



Mauro Manoel Brambilla
Relator Técnico



Maria Nestorina Dantas G. de Abrantes
Secretária

I CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA

CARTA DE BRASÍLIA

O Fórum Nacional de Segurança Pública, que congrega entidades representativas das polícias civil, militar, federal, rodoviária federal e ferroviária federal e do corpo de bombeiros, somando mais de 600 mil trabalhadores, realizou, em conjunto com a Comissão de Assuntos Sociais do Senado, nos dias 18 e 19 de novembro, a I Conferência Nacional sobre a Segurança Pública, com o tema central "Polícia cidadã: a Segurança Pública que o Brasil deseja."

Por consenso destas entidades, decidimos rejeitar a Proposta de Emenda Constitucional nº 514/97, enviada ao Congresso Nacional pelo governo federal que, de forma arbitrária e equivocada, desmantela o sistema de Segurança Pública ao propor sua desconstitucionalização. Ao substituir o papel do Estado, transferindo as atividades de Segurança Pública para os municípios, a PEC cria encargos que não poderão assumir, dada a caótica situação financeira em que vivem, decorrente da política centralizadora de recursos do governo federal, que só descentraliza responsabilidades.

Ao cassar direitos básicos dos trabalhadores policiais, como o de sindicalização e de atividade político-partidária, o Estado submete-os à condição de sub-cidadãos, atitude própria de um regime ditatorial.

As entidades que representam os profissionais de Segurança Pública afirmam que essa proposta não apresenta nenhum dispositivo que solucione as questões da Segurança Pública. Pelo contrário, cria novos problemas para o desempenho da atividade policial. A incapacidade do governo federal de proporcionar à população direitos básicos assegurados pela Constituição, como saúde, educação, trabalho e moradia, em função dos modelos econômico e social adotados, tem levado ao aumento exagerado da criminalidade e da violência. Os profissionais da Segurança Pública, como integrantes da sociedade, também fazem parte dessa parcela excluída, e sofrem, como cidadãos e profissionais, com o sucateamento da estrutura policial, prejudicando o adequado cumprimento de suas funções e de sua formação profissional.

A I Conferência Nacional sobre Segurança Pública mostrou ao governo federal, representado pelo Ministro da Justiça, Íris Rezende, presente ao evento, que os policiais, por meio de organização sindical e associativa, formularam propostas concretas, amplamente debatidas pela categoria em conjunto com diversos segmentos da sociedade civil organizada. Se colocadas em prática, via legislação infraconstitucional, resultará em uma ampla política de Segurança Pública, resgatando o equilíbrio e a paz social tão almejados pela sociedade.

Todas as nossas propostas foram endereçadas ao Poder Público. As entidades de classe dos policiais e a população, principal interessada na reformulação e melhoria da Segurança Pública, prosseguirão debatendo o assunto de forma democrática, e o mesmo esperamos do governo federal. Essa é, na realidade, a única forma justa de consolidar as mudanças na Constituição Federal, patrimônio da cidadania brasileira.

Brasília, 20 de novembro de 1997

EXPOSIÇÃO DO DEPUTADO NILSON GIBSON

Consoante a Exposição de Motivos nº 395, de 02 de setembro de 1997, apensa à Proposta de Emenda à Constituição nº 514, de 1997, ora em apreço, o Senhor Ministro de Estado da Justiça, com base em aspectos conjunturais não explicitados e em episódica manifestação reivindicatória de policiais ocorrida em alguns Estados da Federação, reputa inadequado o modelo de segurança pública traçado pelo Constituinte de 1988, pugnando em função disso por reformar as disposições que regem o Sistema de Segurança Pública e o Regime Jurídico de seus servidores, de modo a estabelecer disciplina flexível que permita à União e aos Estados criarem seus órgãos de segurança na forma que considerarem adequada.

Nesse escopo, sob a alegação de estar assegurando maior autonomia aos Estados-membros, possibilita-lhes optar ou não pela manutenção de seus atuais órgãos policiais e a repartir sua atual competência em matéria de Segurança Pública com os Municípios, ao mesmo tempo em que, em contrário senso, por meio de novo inciso XXI, do artigo 22 da Carta Política, concentra na União competência para fixar normas gerais de organização, efetivo, material bélico, instrução, convocação, mobilização e funcionamento de todos os órgãos de segurança pública, e ainda para convocar, na forma do novo § 7º do artigo 144, unidades dos órgãos de segurança pública estaduais, para compor órgão de segurança pública federal temporário, destinado a prevenir grave ameaça à ordem pública ou à paz social, ou ainda reprimir efetivo comprometimento ou perturbação da ordem pública em locais restritos ou determinados.

Nesse escopo, proíbe aos servidores da segurança pública a sindicalização, a greve e a atividade político-partidária, mandando que se lhes aplique direitos do servidor público civil, ao mesmo tempo em que elide a figura da Justiça Militar estadual, que está diretamente ligada à investidura militar dos policiais militares e bombeiros militares, transformando assim o conjunto dos servidores da segurança pública, quer civis ou militares, em servidores especiais, submetendo-os a um regime jurídico híbrido em que lhes são negados: os direitos políticos e sociais próprios do cidadão, e também os direitos, prerrogativas e garantias do militar, observados, exigindo-se-lhes, no entanto, os deveres e restrições impostos a ambos.

Verifica-se assim, de plano, que a desconstitucionalização intentada na PEC 514/97 estabelece as bases de um sistema de Segurança Pública próprio de um Estado de perfil nitidamente unitário, posto que desequilibra a tríade de poder do modelo federativo em favor da União e dos Municípios, pondo em risco as estruturas e as carreiras policiais, afetando direitos e garantias sem qualquer perspectiva concreta de satisfação das expectativas da coletividade, revelando-se pois, não ser a favor da Segurança Pública, mas sim contra os Estados-membros, as Polícias, os Corpos de Bombeiros e, particularmente, contra seus integrantes.

A proposta entretanto não é nova, já que em termos semelhantes - embora retirada ao depois - fora feita instilar pelo Ministério da Justiça num dos esboços de Relatório da Comissão Especial encarregada de analisar o mérito da PEC nº173/95, que trata da Reforma Administrativa, até como forma de fugir do crivo desta Comissão de Constituição, Justiça e de Redação, evidenciando assim, não só, possuir motivação anterior e portanto diversa da aventada na sua Exposição de Motivos, como também conteúdo de duvidosa constitucionalidade

Note-se que o legislador constituinte de 1988, preocupado em afastar tendências centralizadoras como as que caracterizaram o antigo regime, esmerou-se em estabelecer limites ao poder de legislar da União com o intuito de fortalecer o sistema federativo. Assim, fez com que os artigos 21 e 22 da Carta fixassem, de forma expressa e enumerada, a competência da União, ao passo que no artigo 25, § 1º, reservou aos Estados-membros as competências que não lhes fossem vedadas pelo próprio texto Constitucional, quais sejam: as da União, *artigos 21 e 22*, e as dos Municípios, *artigo 30*, outorgando-lhe, como premissa básica do federalismo pátrio, a titulariedade da competência residual. Por conseguinte, qualquer tentativa de retirada dessa titulariedade implica lesão ao sistema federativo, conformando-se por isso em vedação implícita ao poder de deliberação do Constituinte derivado.

A isso assente o eminente constitucionalista e Presidente desta Casa, Deputado Federal MICHEL TEMER em sua obra *Elementos de Direito Constitucional*, 11ª Ed, S.Paulo, Malheiros, 1995, p. 36, ao precisar que *vedação implícita é a impediente de reforma*.

*constitucional que reduza as competências dos Estados federados. Assim, não é permitido ao exercente de competência reformadora localizar as competências residuais dos Estados e, por emenda aditiva, acrescentá-las às da União ou do Município, pois isto tende a abolir a Federação. No mesmo sentido pronuncia-se GERALDO ATALIBA em seus *Estudos e Pareceres de Direito Tributário*, S. Paulo, *Revista dos Tribunais*, vol. 3, p. 12 asseverando que: na verdade, qualquer proposta que indiretamente, remotamente ou por consequência tenda a abolir a Federação é igualmente proibida, inviável e insuscetível de sequer ser posta como objeto de deliberação.*

No que concerne à cassação de direitos e garantias objetivada pela propositura, resvala a mesma para o campo das vedações explícitas, pois que, consoante interpretação corrente que é dada ao § 2º do artigo 5º da Lei Maior, os direitos e garantias individuais protegidos como cláusulas pétreas pelo artigo 60, § 4º, IV, não se exaurem nos 77 (setenta e sete) incisos do artigo 5º. Plenamente elucidativo a respeito é o voto do eminente Ministro CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO, constante do Ementário nº 1730-10 STF, Serviço de Jurisprudência, DJ.17/12/93: *Direitos e garantias individuais não são apenas os que estão escritos no artigo 5º. Não. Esses direitos e essas garantias se espalham pela Constituição. O próprio art. 5º no seu § 2º estabelece que os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.*

É sabido, hoje, que a doutrina dos direitos fundamentais não compreende, apenas, direitos e garantias individuais, mas também, direitos e garantias sociais, direitos atinentes à nacionalidade e direitos políticos. Este quadro todo compõe a teoria dos direitos fundamentais. Hoje não falamos, apenas, em direitos individuais, assim direitos de primeira geração. Já falamos em direitos de primeira, de segunda, de terceira e até de quarta geração.

Cabe, finalmente, uma palavra a respeito daquelas assembleias que, por inadvertência ou deliberadamente, ultrapassam os limites de reforma fixados na Lei fundamental pelo Constituinte originário. A lição invocada é do insigne NÉLSON DE SOUZA SAMPAIO, antigo titular da Cátedra de Teoria do Estado da Universidade da Bahia e autor da obra de referên-

cia, entre nós, em tema de reforma constitucional: *Em nossa linguagem, diríamos que tal assembléia teria deixado de obedecer à sua missão reformadora para usurpar a função constituinte. Teria agido, portanto, ultra vires, dando margem à decretação de inconstitucionalidade de sua obra, caso haja órgão incumbido de velar pela inconstitucionalidade dos atos dos poderes constituídos entre os quais - como vimos - está o poder reformador. Na hipótese de vingar o flagrante atentado aos limites da competência reformadora da Lei básica, podemos falar em revolução constitucional, nos termos da definição de Liét-Veàux: a revogação expressa ou tácita, total ou parcial de uma constituição com infração, de modo imediato ou mediato, das regras previstas para esse fim.*

Destarte, no exercício do indeclinável direito-dever constitucional e regimental, apresentamos este nosso voto em separado para demonstrar a este Colegiado Técnico a quem cabe decidir sobre admissibilidade de proposta de emenda à Constituição que a **PEC nº 514, de 1997, na forma proveniente do Poder Executivo, agride, vulnera e afronta, numerosas vezes, a Constituição da República Federativa do Brasil.**

Posicionadas, portanto, em caráter abstrato as questões retro abordadas, cumpre que analisemos concretamente as disposições da presente proposta de emenda à Lei Fundamental, sob o enfoque exclusivo da admissibilidade, abstraídas as questões ligadas ao mérito, cujo exame, por disposição regimental - *artigo 202, § 2º* - incumbe à Comissão Especial.

1. Alterações intentadas pelo artigo 1º da PEC nº 514, de 1997.

1.1 Artigo 21, inciso XIV, da Constituição Federal.

Inteligida a alteração em consonância com o que dispõe o atual artigo 144, §§ 1º, 2º e 3º, constata-se que a PEC, dentre os órgãos de segurança pública federais, excetuou de desconstitucionalização a Polícia Federal, permitindo no entanto, à União a organização e manutenção de outros órgãos federais de segurança pública. Se o objetivo era criar *um novo*

sistema deveria a União ter dado o exemplo, permitindo que a Lei Ordinária regulasse a matéria de âmbito federal.

Depreende-se assim, que a exceção decorreria, acertadamente, do caráter de instituição permanente que a Lei Maior concede à Polícia Federal, posto que **não há que se cogitar de proposta de emenda constitucional que transforme em temporário o que o Constituinte Originário declarou permanente**. Entretanto, pela proposta, a Polícia Ferroviária Federal e a Polícia Rodoviária Federal, que gozam de mesmo *status* institucional, são desconstitucionalizadas, em verdadeira afronta a outra vedação constitucional implícita, pois que, enquanto prevalecente a atual ordem constitucional, tais instituições terão previsão constitucional garantida, só podendo perdê-la por decisão de novo poder constituinte originário. Note-se que apesar de ter sido mantida constitucionalizada pela proposta, a Polícia Federal perde, também, a condição de instituição permanente.

1.2 Artigo 22, inciso XXI, da Constituição Federal.

Conforme dicação do atual artigo 22, XXI, da Carta, compete privativamente à União legislar sobre: *normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares*.

Como se vê nesse caso, o Constituinte reservou à União a competência para legislar normas gerais sobre aspectos específicos das instituições policiais-militares e corpos de bombeiros militares estaduais diretamente relacionados com a defesa nacional, pois que para esse mister, por força do que dispõe o § 6º, do artigo 144, constituem forças auxiliares e reserva do Exército Brasileiro. Observada esta cautela, deixou corretamente para o Estado-membro a competência residual para legislar sobre a instrução e o funcionamento desses órgãos policiais, visto que seu caráter precípua é de defesa social.

Observe-se que com relação às polícias civis estaduais, a competência atual, a rigor do artigo 24, inciso XVI, da Constituição Federal, no que tange à organização

garantias, direitos e deveres, é concorrente, enquanto no que atine a efetivo, material bélico, instrução e funcionamento, é residual do Estado.

Ao propor a retomada, pela União, da competência residual dos Estados-membros para legislar sobre a instrução de funcionamento de quaisquer de seus órgãos de segurança pública, atuais ou futuros, a PEC nº 514, de 1997 rompe com o ideal do constituinte de 1988, retomando textos e princípios que caracterizaram o antigo regime, notadamente quanto a autonomia administrativa dos demais entes estatais, e com isso afrontando o princípio federativo brasileiro. Violando abertamente o artigo 60, § 4º, I, da Carta Magna, busca transformar o Estado-membro em mero executante das determinações do Governo federal, impedindo-o de dispor ao próprio talante sobre os seus órgãos, tudo num contexto de inusitada, ou porque não dizer deliberada confusão entre segurança pública e segurança da federação, esta sim sob a responsabilidade direta da União.

1.3 Artigo 30, inciso X, da Constituição Federal.

Afigurar-se-ia de todo correto trazer do artigo 144, § 8º, para o artigo 30 da Constituição, que trata da competência municipal, a previsão de criação de guardas municipais, desde que seguida da sua destinação, qual seja: a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, pois que em tudo distinta da dos órgãos de segurança pública. No entanto, corroborando a apontada tendência de ericção de um Estado unitário, tais órgãos, observado o pretenso novo § 6º do artigo 144 da Carta, são mais do que privilegiados na proposta, que não só os mantém, como também amplia-lhes o recente *status* constitucional, mediante previsão em dois artigos da Constituição e a possibilidade de auferir nova competência.

A proposta embute a possibilidade de municipalização da segurança pública, drenando dos municípios para o combate aos efeitos, as verbas que haveriam de amenizar as causas da criminalidade: a falta de saúde, educação, emprego,

habitação etc. Nesse particular, avultam do passado, exemplos de grandes municípios que gravosamente onerados por tais guardas, extinguíram-nas e repassaram os encargos de seu contingente de seus inativos aos Estados, para não se inviabilizarem no aspecto social.

1.4 Artigo 144, §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, da Constituição Federal.

1.4.1 Artigo 144, *Caput*

A concretização da pretendida desconstitucionalização dos órgãos de segurança pública, inicia-se no próprio *caput* do artigo 144, mediante a supressão do elenco de órgãos encarregados da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Apesar de com isso, aventar-se aberta a possibilidade para União e os Estados extinguirem ou instituírem os órgãos que quiserem, fixando ou remanejando as competências da forma que melhor lhes aprouver, verifica-se quanto aos Estados-membros tratar-se de mera retórica, pois que a liberdade oferecida é inexecutível, vez que condicionada à observância de lei ordinária federal controladora da *organização, efetivo, material bélico, instrução, convocação, mobilização e funcionamento*, dos atuais e dos eventualmente futuros órgãos policiais estaduais.

A alegada ampliação da autonomia estadual revela-se, na realidade, uma tentativa da União de se apropriar, a despeito de já comentada vedação constitucional implícita, de praticamente toda a competência residual dos Estados em matéria de segurança pública, que com isso perderiam a própria existência e identidade como ente estatal autônomo, num flagrante atentado ao sistema federativo. Tal disposi-

tivo, portanto, a comando do artigo 60, § 4º da Carta Política, não pode ser objeto de deliberação dos membros desta Casa.

1.4.2 Artigo 144, § 1º

O dispositivo afronta outra vedação constitucional implícita no artigo 60, § 4º, IV qual seja, a de elidir o caráter permanente concedida pelo poder constituinte originário às Polícia Federal, Polícia Ferroviária Federal e Polícia Rodoviária Federal, com o adicional gravoso de desconstitucionalizar as últimas, abrindo, a despeito da vontade do legislador constituinte, a possibilidade para que a União venha a extingui-las.

Inciso I - estabelece a competência da União para apurar os crimes contra os direitos humanos, inaugurando forma de intervenção plena da União na competência dos Estados, posto que toda e qualquer conduta que atente contra os direitos humanos configura crime; portanto o texto, nesse particular, carece de maior clareza e precisão, demandando tecnicamente que se lhe altere a redação para: *crimes contra os direitos humanos com repercussão internacional; nos casos previstos em leis* ou outros tecnicamente melhores.

Inciso III - embute, entre outras, a atribuição de competência à União para policiar *as rodovias* sem precisar que se trata das federais, de modo a retirar dos Estados-membros a competência para policiar suas próprias rodovias, atentando mais uma vez contra a sua autonomia.

1.4.3 Artigo 144, § 2º

Excluiu impropriamente da competência estadual a polícia ostensiva, posto trata-se de uma das modalidades de polícia, inconfundível com o con-

ceito de preservação da ordem pública que a rigor constitui a sua finalidade.

1.4.4 Artigo 144, § 3º

Explicita que, *se existentes*, as corporações militares destinam-se à manutenção da ordem pública, da *segurança interna* e ao exercício de outras funções, nos termos da Lei, mantendo suas atuais características de forças auxiliares e reserva do Exército. A forma encontrada para superar a desconstitucionalização das polícias militares e corpos de bombeiros militares é totalmente equivocada e fere a técnica legislativa. O texto correto deveria prever as instituições ou então a expressão: *os Estados-membros poderão instituir corporações militares*, mas nunca utilizar-se da condicionante: *se existentes* - forma incompatível com a qualidade exigida dos textos constitucionais.

Aliás, é de se estranhar o imbróglio criado, uma vez que desconstitucionaliza, mas não muito. A caracterização do que seriam *corporações militares* também não é clara no texto, podendo ocorrer que Estados mantenham a estrutura dual de polícia, com aquela encarregada da ordem pública estruturada militarmente, mas sem a designação, carreiras, patentes, graduações e divisões internas tipicamente militares. Seriam essa consideradas militares ou não?

Avulta do texto, intrigantemente alinhada com a tendência centralizadora que caracteriza a proposta, a ressuscitação de conceitos de há muito superados, a exemplo da *segurança interna*, suporte da antiga Doutrina de Segurança Nacional, hoje nem mesmo utilizado pelas Forças Armadas, vez que pressupõe o chamado *inimigo interno*.

1.4.5 Artigo 144, § 5º

Outra vedação constitucional feita *tábua rasa* pela proposta é a do artigo 60, § 4º, IV, da Constituição, ou seja, aquela que expressamente visa impedir a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir *os direitos e garantias individuais*. Isso se dá quando o texto oferecido proíbe aos servidores do serviço de segurança pública a sindicalização, a greve e a atividade político-partidária.

Impõe-se aqui, as palavras sempre esclarecedoras de JAIR EDUARDO SANTANA em *Direito Constitucional Resumido, B.Horizonte, Del Rey, 1996, p. 61: Os direitos sociais também pertencem aos direitos fundamentais, porém apartados; encontram-se em dispositivos próprios.*

Quanto à greve, sindicalização e atividade político-partidária, serem direitos sociais, sacramenta JOSÉ AFONSO DA SILVA, renomado constitucionalista e atual Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo, em seu festejado *Curso de Direito Constitucional Positivo, 14ª Ed., S.Paulo, Malheiros, 1997, p. 277* que são uma *dimensão dos direitos fundamentais do homem*, escoimando de dúvidas e entendimento de que direito social é direito fundamental individual, portanto, defeso de deliberação pelo poder constituinte derivado. Só um novo poder constituinte originário, uma nova ordem constitucional, poderia vedar a greve, a sindicalização e atividade político-partidária dos servidores públicos civis da segurança pública. Ampliar as atuais vedações dos servidores públicos militares para os civis configura verdadeira afronta ao Estado Democrático de Direito.

1.4.6 Artigo 144, § 6º

Observadas as considerações relativas ao artigo 30, inciso X, a forma com que o dispositivo franqueia aos Estados transferirem para os Municí-

píios o exercício das competências do que lhes incumbe no campo da segurança pública, revela-se uma impropriedade, pois que passível de manipulação pela União, que pode fazer avançar ou retroceder o processo mediante simples modificação na repartição das receitas, ferindo assim, indiretamente, a forma federativa estabelecida pelo constituinte de 1988 que, por sequer cogitar dessa possibilidade, não contemplou, nem flexibilizou para que o Município viesse eventualmente a dispor de Poder Judiciário e Ministério Público - condições básicas para a existência de polícia municipal.

1.4.7 Artigo 144, § 7º

Ao prever a criação de um órgão temporário composto por unidades dos órgãos de segurança, sem especificar quais, nem de que esfera, incorre em grave inconstitucionalidade, pois que permitiria ao Governo federal convocar, inclusive, Unidades dos órgãos de segurança pública estaduais, sem que presente a condição de convênio.

Em vez de regulamentar o artigo 91, da Constituição Federal, disciplinando as ações inerentes ao *estado de defesa*, derivou por avançar, nesse mister, sobre as estruturas de segurança pública estaduais, que independentemente de serem civis, militares ou militarizadas, transformar-se-iam assim, todas, em auxiliares das Forças Armadas, a quem em derradeira instância incumbê, nos termos do artigo 142 da Lei Maior, a defesa da lei e da ordem.

Atente-se que a Lei federal prevista pelo dispositivo restringe-se ao ato de criação do órgão temporário, deixando à livre conveniência do Presidente da República, excluída a participação do Congresso Nacional, proceder ao seu acionamento. A proposta, como já alertado, aproxima-se muito da Constituição outorgada anterior, sobre a qual, comenta MICHEL TEMER, *op.cit. p. 69*, que: *concentrou poderes na União e, nesta, na figura do Chefe do Executivo.*

2. Alterações intentadas pelo artigo 2º da PEC nº 514, de 1997.

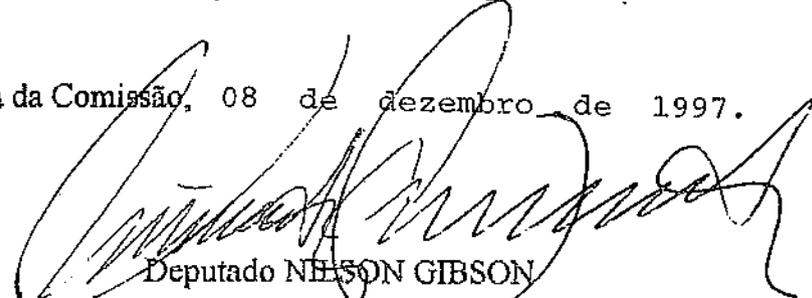
A incongruência entre a disposição de extinguir as Justiças Militares estaduais e a possibilidade de manter as instituições militares estaduais é gritante, pois que não se pode tê-las sem a Justiça correspondente, mesmo que restrita ao julgamento dos crimes tipicamente militares. O correto então, seria manter o atual texto constitucional, cujo artigo 125, § 3º, faculta aos Estados-membros a criação da Justiça Castrense, tomando despiciedade a pretendida revogação dos §§ 3º e 4º do artigo 125.

Tecnicamente, chama a atenção que a Ementa da propositura omite, do seu objeto, o artigo 125, sequer podendo, a rigor de disposição contida no *art. 100* do Regimento Interno desta Casa, ser apreciada por este Colegiado.

No mais, à vista do que dispõe o artigo 60, inciso I, da Lei Fundamental, que exige para acolhimento de proposta de emenda constitucional, anuência *de um terço, no mínimo, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal*, cumpre-nos, inicialmente, pugnar que a PEC originária do Governo do Estado de São Paulo, apensada à manifestação do ilustre Relator, não integre o Parecer final deste Colegiado Técnico a respeito da PEC nº 514, de 1997.

Estas as razões pelas quais votamos pela *inadmissibilidade, in totum* da PEC nº 514, de 1997, que padece dos vícios de inconstitucionalidade, juridicidade e anti-regimentalidade, se acaso não for, anteriormente, julgada prejudicada nos termos do § 5º do artigo 60, da Lei Maior e dos artigos 163 e 164 do Regimento Interno.

Sala da Comissão, 08 de dezembro de 1997.


Deputado NELSON GIBSON