



432

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2009

(Dos Senhores Deputados Marcelo Itagiba, Celso Russomano, Capitão Assunção, e ~~outros~~) *JOÃO CAMPOS E OUTROS*

Unifica as Polícias Cíveis e Militares dos Estados e do Distrito Federal; dispõe sobre a desmilitarização dos Corpos de Bombeiros; confere novas atribuições às Guardas Municipais; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

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

Art. 1º Os artigos 21; 22; 24; 32; 61 e 144, da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21.....

XIV – organizar e manter a Polícia e o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (NR)”

“Art. 22

XXI – normas gerais sobre armamento e mobilização das polícias e corpos de bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios;

.....

XXX – organização, funcionamento, garantias, direitos e deveres da Polícia e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios. (NR)”

“Art. 24

XVI – organização, funcionamento, garantias, direitos e deveres das polícias e corpos de bombeiros dos Estados.

.....(NR)”

“Art. 32

§ 1º. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe, ressalvadas as competências previstas nos incisos XIV do art. 21 e



DFACA8FF58



XXX do art. 22 desta Constituição, dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da Polícia e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, quando não implicar aumento de despesa.

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

.....
“Art. 61.

§ 1º.

II -

g) policiais e bombeiros do Distrito Federal e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoção, estabilidade, remuneração e aposentadoria. (NR)”

“Art. 144

IV – polícia e corpo de bombeiros dos Estados;

V – polícia e corpo de bombeiros do Distrito Federal e Territórios, mantidos pela União.

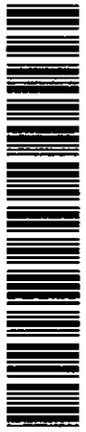
.....
§ 4º. A polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, de natureza civil, instituída por lei como órgão permanente e único em cada ente federativo, essencial à Justiça, subordinada ao respectivo Governador, de atividade integrada de prevenção e repressão à infração penal, dirigida por autoridade policial, organizada com base na hierarquia e disciplina e estruturada em carreiras, ressalvada a competência da União, destina-se:

I – à preservação da ordem pública;

II – à polícia ostensiva e preventiva; e

III – ao exercício privativo da investigação criminal e da atividade de polícia judiciária, sob a presidência de autoridade policial.

§ 5º. O ingresso na carreira jurídica de autoridade policial das Polícias Federal, dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do candidato, bacharelado em direito e aprovação prévia em curso de



DFACA8FF58



formação profissional nas áreas preventivas e repressivas da infração penal, ministrado em Academia de Polícia.

§ 6º. Integram o quadro das Polícias dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, a carreira de autoridade policial, a de agente da autoridade policial e a de perito, cujo ingresso, ressalvado o disposto no §5º deste artigo, é condicionado à aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos e aprovação prévia em curso de formação técnico-profissional nas áreas preventivas e repressivas da infração penal, ministrado em Academia de Polícia, na forma da lei, garantida a autonomia funcional no exercício da atividade científica.

§7º. A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do §4º do art. 39, observado piso nacional estabelecido em lei.

§8º. Nos concursos públicos para provimento dos cargos de autoridade policial e de perito das Polícias Federal, dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, reservar-se-ão 50 por cento das vagas para os agentes da autoridade policial que preencherem os requisitos exigidos em lei.

§ 9º. Os Municípios, conforme dispuser a lei, poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços, instalações e à atividade complementar de vigilância ostensiva da comunidade.

§10. O Corpo de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, instituição permanente, de natureza civil, estruturada em carreiras, organizado com base na hierarquia e na disciplina, dirigido por autoridade de bombeiro, escolhido pelo respectivo Governador, para um mandato de dois anos, permitida recondução, destina-se à:

- I - execução de atividades de defesa civil.
- II – prevenção e a extinção de incêndios;
- III - ações de busca e salvamento, decorrentes de sinistros;
- IV - serviços de atendimento ao trauma e emergências pré-hospitalares;
- V – execução das perícias de incêndio, após a perícia criminal.

§11. O regime previdenciário dos integrantes dos órgãos de segurança pública obedece ao disposto no § 4º, do art. 40, garantida a paridade de remuneração entre ativos, inativos e pensionistas.

§12. Lei Complementar instituirá o fundo nacional, estadual e municipal de segurança pública, devendo a União, os Estados, e os Municípios, além de outras receitas que a lei dispuser, destinar percentual da sua arrecadação ao aperfeiçoamento constante da



DFACA8FF58



atividade policial e de defesa civil e dos profissionais que as exercem.
(NR)”

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“**Art. 144-A.** O controle da atividade funcional, administrativa e financeira dos órgãos relacionados no artigo 144 da Constituição Federal é exercido pelo Conselho Nacional de Segurança Pública, composto de dezoito membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

I – o Secretário Nacional de Segurança Pública, que o preside;

II – duas autoridades policiais da União, integrantes da última categoria funcional da respectiva carreira, indicados por seus dirigentes;

III – uma autoridade policial da Polícia do Distrito Federal e Territórios, integrante da última categoria funcional da respectiva carreira, indicado por seu dirigente;

IV – seis autoridades policiais da Polícia dos Estados, integrantes da última categoria funcional das respectivas carreiras, indicados pelos respectivos Chefes de Polícia;

VII – duas autoridades dos Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, integrantes da última categoria funcional da respectiva carreira, indicados por seus dirigentes;

VII – um magistrado indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;

VIII – um membro do Ministério Público indicados pelo Procurador-Geral da República;

IX – dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

X – dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, um indicado pela Câmara dos Deputados e o outro pelo Senado Federal.

§ 1º. Observado o disposto no *caput*, compete ao Conselho Nacional de Segurança Pública:

I - zelar pela autonomia funcional das autoridades policiais e dos peritos dos órgãos de segurança pública, podendo expedir atos regulamentares, observados a legislação vigente, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal, e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por integrantes dos órgãos de segurança pública, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;



DFACA8FF58



III - receber e conhecer das reclamações contra peritos e autoridades policiais, inclusive contra seus agentes, sem prejuízo da competência disciplinar das Corregedorias da respectiva instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso e aplicar as penalidades administrativas previstas no Estatuto repressivo da Instituição.

IV - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares dos integrantes dos órgãos de segurança pública, julgados há menos de um ano;

V - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação das referidas instituições e das atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI;

VI - exercer o controle externo da atividade policial e dos corpos de bombeiros;

VII - julgar, em última instância, os recursos contra decisões administrativas adotadas no âmbito das referidas instituições.

§ 2º. O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor Nacional, dentre os integrantes das instituições de Segurança Pública que o compõem, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

I - receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos integrantes das referidas instituições e dos seus serviços auxiliares;

II - exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral;

III - requisitar e designar integrantes das polícias e corpos de bombeiros do país, delegando-lhes atribuições.

§ 3º. O Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil officiará junto ao Conselho.

§ 4º. Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias das polícias e dos corpos de bombeiros, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra seus integrantes, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Segurança Pública." (NR)

Art. 3º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

"**Art. 96.** As Polícias Civil e Militar do Estado e as do Distrito Federal, a partir da data da promulgação da Emenda Constitucional nº ____, passam a ser denominadas, respectivamente, Polícia do Estado e Polícia do Distrito Federal e Territórios.

Parágrafo único. A mudança da denominação das Polícias Civil e Militar do Estado e as do Distrito Federal decorre da unificação de ambas



DFACA8FF58



em uma corporação policial nova, ficando vedada ao legislador ordinário interpretação da qual resulte a incorporação de uma por outra.

Art. 97. Na composição do quadro de autoridades policiais da nova Polícia, as autoridades oriundas do oficialato da polícia militar dos Estados e do Distrito Federal ficam transpostos para a atividade de polícia ostensiva e preservação da ordem pública; e as autoridades oriundas da carreira de delegado de polícia civil dos Estados e do Distrito Federal, para a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária, obedecidas as regras de transição estabelecidas nos parágrafos deste artigo.

§ 1º A Direção Geral da Polícia dos Estados e a do Distrito Federal e Territórios será exercida pelo período de dois anos, alternadamente, por autoridade policial oriunda da extinta carreira de delegado de polícia e da de oficial da Polícia Militar remanescentes das extintas instituições, escolhido pelo respectivo Governador, dentre os integrantes da última categoria funcional, até que uma autoridade policial, formada pelo novo sistema previsto nesta emenda, reúna condições para assumir e exercer a direção da nova entidade.

§ 2º No período de transição, quando ocupado o cargo de Diretor Geral de Polícia por autoridade policial oriunda de uma polícia, o cargo de Diretor Geral Adjunto de Polícia será ocupado por autoridade policial oriundo da outra.

§ 3º Em até 2 (dois) anos a partir da data da promulgação da Emenda Constitucional nº ____, os cargos das carreiras das polícias civis e militares dos Estados e do Distrito Federal serão transformados, por lei do respectivo ente, em cargos do novo quadro, mantendo a correspondência entre a situação funcional anterior e a nova, garantida, em qualquer caso, para ativos, inativos e pensionistas, a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios.

§4º Fica autorizada a lotação de autoridades policiais da nova Polícia oriundo de cargo de delegado de polícia da extinta Polícia Civil em cargo com função policial ostensiva ou preventiva, e a lotação de autoridades policiais da nova Polícia oriundo do oficialato da extinta Polícia Militar em cargo com função policial investigativa, atendidos os requisitos constitucionais e legais.

§5º. Lei federal, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre regras gerais das Polícias, em especial sobre ingresso, denominação de cargos e carreiras, estrutura organizacional básica e outras situações especiais, consideradas as peculiaridades de suas atividades, que devem ser uniformemente observadas pelas leis dos respectivos entes federativos.

Art. 98. Os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal passam a ser denominados, respectivamente, Corpos de



DFACA8FF58



Bombeiros dos Estados e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios.

§ 1º. Lei do respectivo ente disporá sobre o ingresso e a estrutura funcional dos Corpos de Bombeiros do Estado e do Distrito Federal e Territórios.

§ 2º Em até 2 (dois) anos a partir da data da promulgação da Emenda Constitucional nº ____, os cargos das carreiras dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal serão transformados, por lei do respectivo ente, em cargos do novo quadro, mantendo a correspondência entre a situação funcional anterior e a nova, garantida, em qualquer caso, para ativos, inativos e pensionistas, a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios.

Art. 4º. Vencido o prazo de que trata o §3º do art. 97 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias sem que a União, o Estado ou o Distrito Federal implemente as medidas de que trata esta Emenda, o Conselho Nacional de Segurança Pública o fará mediante resolução que vigorará até que o ente respectivo o faça.

Art. 5º Ficam revogados o art. 42; os §§ 3º, 4º e 5º, do art. 125; § 6º e 7º, do art. 144; e o inciso VII, do art. 129; todos da Constituição Federal.

Art. 6º. Esta Emenda entra em vigor cento e oitenta dias subseqüentes ao da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

No Brasil, o atual sistema de segurança pública teve notória ingerência das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), tanto na composição quanto na administração dos órgãos estatais encarregados da "segurança interna" do Estado.

Essa cultura da segurança pública, de defesa do Estado, oriundo do estigma da segurança nacional, essencialmente nos períodos de governos ditatoriais no Brasil, provocou verdadeiras "anomalias" no sistema de segurança pública nacional, dentre os quais, a existência de duas polícias no âmbito estadual: Polícia Militar, responsável pela preservação da ordem pública através do policiamento ostensivo e preventivo; e a Polícia Civil, responsável pela investigação dos crimes ocorridos, tudo para que o Ministério Público inicie a ação penal.



DFACA8FF58



Em plena era da globalização e da tecnologia, com o crime transnacional, esse modelo está esgotado uma vez que foi idealizado, nos anos do governo militar, para a segurança do Estado, na linha da ideologia da segurança nacional.

Infelizmente, na elaboração do Constituição Federal de 1988, na qual o legislador teve a oportunidade de reformular totalmente os órgãos de segurança pública brasileiro, já fatigado, ineficiente, e o que é pior, contaminado pelas mazelas típicas de regimes ditatoriais, não foi possível avançar, na democratização desse sistema.

Nos dias atuais, apesar dos avanços constitucionais nos mais diversos segmentos da vida pública e social do país, muitos estudiosos e analistas brasileiros sobre segurança pública, criticam a forma como ficou delineada a área de segurança pública pelo constituinte de 1988, ainda mais após essa experiência de quase 20 anos de vigência desse modelo, período mais que suficiente para analisarmos e compreendermos a inoperância das polícias, no sentido de não contribuírem significativamente para redução ou pelo menos controle dos índices de criminalidade.

O sistema de segurança pública, com as suas instituições tem um só objetivo: a defesa da vida, da cidadania e do patrimônio do povo, que sem a soma de esforços, torna-se praticamente "impossível".

Diante dessa vigente composição, observa-se um complicador a mais para essas instituições de segurança pública desenvolver, implantar e obter sucesso em políticas de segurança pública que tenha como objetivo o controle da criminalidade, principalmente quando esse objetivo está centrado na prevenção, o que sem dúvidas demanda esforços concentrados e mais que integrados. Isso sem acrescentar, que as duas polícias, da forma como estão delineadas, não realizam o necessário ciclo completo de polícia, o que significa mais um argumento para realizar a reestruturação dos órgãos responsáveis pela segurança pública brasileira.

Apesar de gestores públicos tomarem medidas que considerem de peso e capazes de evitar o recrudescimento da criminalidade, seja através da aquisição de armamentos e equipamentos, viaturas, ou aumento do efetivo policial nas ruas, poderão estar errando querendo acertar, pois o Brasil tem uma organização político-administrativa "*sui generis*". Parece óbvio, mas a muitos passa despercebido o dado de que o Brasil não é um país unitário. Este dado é significativo porque, com a queda da monarquia, cria-se artificialmente uma República Federativa num país de tradição centralizadora, onde se espera que



DFACA8FF58



tudo venha de cima para baixo. Tudo depende do poder central; hoje, do Governo Federal.

Diante desse quadro, temos elementos que comprovam os motivos pelos quais algumas ações no âmbito da segurança pública estadual/distrital não evoluem como deveriam e outras ficam estagnadas em virtude da vigente composição político-administrativa do Estado, sendo obstáculos para implantação de políticas capazes de aprimorar a eficiência policial reduzindo-se a impunidade e que sejam compatíveis com os valores democráticos de respeito aos direitos humanos e civis.

Para vencermos este modelo obsoleto temos que discutir alguns paradigmas, tais como:

1) não é verdadeira a idéia de que prevenção do crime - largamente atribuída às Polícias Militares - e a investigação das Polícias Civas sejam atividades tão diferenciadas e distanciadas que demandem organizações completamente diferentes em estrutura, treinamento, valores, áreas de operação, disciplina, normas administrativas e operacionais;

2) Nas polícias modernas as funções de policiamento uniformizado e investigação devem boa parte de seus êxitos à interpenetração dessas funções, desde a fase de diagnóstico, planejamento e até a execução das ações.

3) A responsabilidade por uma área de ação policial é difícil de compartilhar. Em matéria organizacional é incompreensível dividir entre dois chefes a responsabilidade para planejar e executar ações de uma mesma atividade para conseguir resultados significativos;

4) Estruturas diferentes que atuam no mesmo espaço sobre o mesmo problema tendem a constante rivalidade e atrito;

5) A coordenação das polícias através da designação de uma pessoa de fora dos quadros policiais traz mais complexidade para o problema. Secretários da Segurança, que são chefes da polícia estadual sem serem policiais, terão dificuldade para compreender a complexidade do trabalho policial, o que dificulta a tomada de decisões críticas para promover a eficiência e eficácia do aparato policial, além de trazer problemas de aceitação de um chefe estranho ao meio policial;

6) O duplo aparato policial demanda dispêndios extraordinários com investimentos e custeios duplicados com instalações, equipamentos estruturas administrativas e operacionais, o que compromete o limitado orçamento da segurança e até as possibilidades de pagamento de salários mais dignos;



DFACA8FF58



7) As polícias civil e militar, na maioria das vezes são comandadas por policiais que passaram a maior parte da carreira distanciados do fundamental policiamento territorial e, por isso, não conhecem intimamente o fundamento preventivo do serviço policial, que demanda a integração das atividades do policiamento uniformizado e da investigação. Esses chefes policiais acabam passando o conceito equivocado de organização policial às autoridades e à opinião pública;

8) os Lobistas das polícias, freqüentam o Congresso Nacional à margem dos governos na luta pela manutenção do status quo;

9) o governo federal, os governos estaduais, assim como os deputados e senadores, geralmente não têm idéia clara de como deveria ser um modelo funcional de polícia, nem de como isso seria importante para maior eficácia no controle da criminalidade, e ficam reféns do "lobby";

10) a ideologia segmentada de que a polícia não pode ser militar não é verdadeira, pois o mundo civilizado aponta modelos estrangeiros onde existe polícia militarizada (como França, Portugal, Itália, Espanha, Argentina, Chile, Peru, Argentina, Colômbia);

11) nenhuma policia do mundo sobrevive sem hierarquia e disciplina, independente do regime militar ou civil, pois perderia sua capacidade de responder prontamente as ordens de seus superiores e seria mais vulnerável à corrupção;

12) o conflito constante das duas instituições, seja intencionalmente ou devido a natureza do serviço, pois acabam "invadindo" a área de atuação uma da outra, sendo constatado por exemplo que o serviço de inteligência da Polícia Militar, o qual é responsável pela investigação de responsabilidade da polícia judiciária militar (crimes militares) e fiscalização da disciplina interna, realiza costumeiramente serviços de polícia judiciária civil entrando numa esfera que não é de sua competência;

13) no mesmo rumo, a Polícia Civil, que deve e necessita executar seu trabalho veladamente e concentrar seus esforços na elucidação dos crimes ocorridos com objetivo de descobrir a autoria e materialidade do fato, de praxe, executa também em algumas ocasiões o policiamento ostensivo, invertendo, semelhante a Polícia Militar, os valores e objetivos das instituições policiais.

Como já frisado, percebe-se uma inversão de valores, intencional ou não, onde a Polícia Militar quer ser judiciária civil e a Polícia Civil quer ser ostensiva, o que resulta no "Ciclo Completo de Polícia", que é a execução das funções judiciário-investigativa e ostensivo-preventiva pela mesma instituição



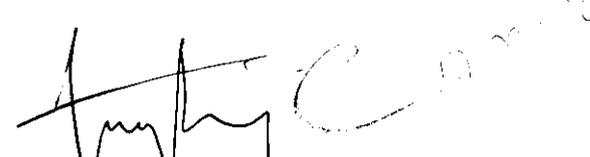
DFACA8FF58

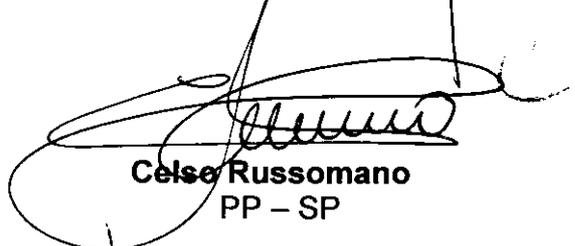


policial. Sendo que para isso tornar-se realidade no Brasil, passa pela inevitável reestruturação do subsistema policial mediante emenda ao texto Constitucional Federal de 1988.

Além disso, devemos lembrar que as relações sociais evoluem diariamente e as instituições policiais, para acompanhar essa evolução em seus diversos aspectos, devem aprimorar-se para evoluir junto, racionalizando meios e equacionando recursos, desde financeiros, tecnológicos, materiais e humanos, com objetivo de melhorar a prestação de serviço de segurança pública a sociedade, de forma eficiente e eficaz.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2009.


Marcelo Itagiba
PSDB/RJ


Celso Russomano
PP - SP


Capitão Assunção
PSB/ES


João Campos



DFACA8FF58