

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 151, QUE “INTRODUZ MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA” E APENSADAS**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 151-A, DE 1995  
(Apensadas as PECs nº 156-A/95; nº 514-A/97 e nº 613-A/98)**

Introduz modificações na estrutura do Sistema de Segurança Pública.

Autor: Deputado **GONZAGA PATRIOTA**

Relator: Deputado **ALBERTO FRAGA**

**I – RELATÓRIO**

Na legislatura passada, muito se discutiu acerca da reformulação do Sistema de Segurança Pública, tendo o Presidente da Câmara, Deputado **Michel Temer**, constituído uma Comissão Especial com a finalidade de examinar a questão da segurança pública no País, com a faculdade de, ao final, oferecer proposições, versando sobre o assunto, para tramitação no âmbito da Câmara dos Deputados. O Presidente da Comissão foi o Deputado **Abelardo Lupion**, tendo como Relatora da matéria a Deputada **Zulaiê Cobra**.

Para consecução dos objetivos determinados pelo Presidente desta Casa, foram realizadas inúmeras audiências públicas e várias visitas da comissão aos Estados para presenciar a realidade, bem como foram recebidos inúmeros documentos, todos autuados e relatados pela dedicada Deputada **Zulaiê Cobra Ribeiro**. Ao término da legislatura a nobre relatora elaborou o seu parecer, que não pôde ser votado e se transformou na PEC nº 613-A/98, que se encontra apensada à PEC nº 151-A/95, de autoria do Deputado **Gonzaga Patriota**, que é a mais antiga, e tem apensadas também a PEC nº 156-A/95, de autoria do Deputado **Gonzaga Patriota** e a PEC nº 514-A/97 de autoria do Poder Executivo.

As propostas em análise nesta comissão, trazem o seguinte teor:

**1. PEC nº 151-A/95**, de autoria do nobre **Deputado Gonzaga Patriota**, primeiro subscritor, um baluarte na defesa da segurança pública deste País, tem por objetivo permitir a ascensão funcional para os integrantes das carreiras de segurança pública, reservando cinquenta por cento das vagas para o público interno. Para este intuito propõe a alteração do inciso II do art. 37 e do § 7º do art. 144. A proposição obteve parecer pela admissibilidade na Comissão de

Constituição e Justiça e de Redação, com emenda que exclui a referência expressa à percentagem com que seria beneficiado o público interno,.

**2. PEC nº 156-A/95**, de autoria do nobre **Deputado Gonzaga Patriota**, primeiro subscritor, tem por objetivo a transferência dos atuais policiais ferroviários federais da RFFSA e da CBTU, do Ministério dos Transporte para o Ministério da Justiça. A proposição obteve parecer pela admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

**3. PEC nº 514-A/97**, de autoria do **Poder Executivo**, encaminhada a esta Casa pela Mensagem nº 975/97, provocada pelas greves deflagradas em algumas polícias militares, e tendo como principais objetivos: (1) a desconstitucionalização de todos os órgãos de segurança pública, exceto a polícia federal, deixando aos Estados a faculdade de dispor sobre os seus órgãos; (2) a proibição da sindicalização, da greve e da atividade político-partidária dos servidores integrantes dos órgãos de segurança pública; (3) a autorização para que as guardas municipais exerçam as atividades de segurança pública e serviços de bombeiros; (4) a criação da guarda nacional, órgão temporário composto de unidades das polícias estaduais; (5) a extinção da justiça militar estadual. A proposição obteve parecer pela admissibilidade, com emendas, na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

**4. PEC Nº 613-A/98**, de autoria da nobre Deputada **Zulaiê Cobra**, primeira subscritora, e resultante de seu relatório na Comissão Especial, que analisou todo o Sistema de Segurança Pública no País, mas não chegou a ser votado na Comissão, trazendo as seguintes propostas de reformulação no sistema policial nacional: (1) a unificação das polícias civis e militares, tornando-as instituições civis; (2) a desmilitarização dos corpos de bombeiros; (3) a nova redação para o art. 42 (que tratava dos servidores públicos, anteriormente à EC 18/98), introduzindo garantias e vedações: (2.1) inamovibilidade; (2.2) irredutibilidade de vencimentos; (2.3) vedação do exercício de outra profissão, salvo uma de magistério; (2.4) proibição de greve e filiação político-partidária; (3) a manutenção das atuais competências da União e dos Estados; (4) o estabelecimento de competência das respectivas secretarias estaduais de segurança pública para o planejamento, a direção e a coordenação das ações de segurança pública estadual; (5) a faculdade de criação, pelos Estados, dos conselhos regionais de segurança pública; (6) a determinação para que os Estados instituem, no mínimo, dois departamentos policiais, um ostensivo e outro judiciário-investigativo; (7) a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, mantida pela União e responsável pela elaboração e atualização do Plano Nacional de Segurança Pública; (8) a criação da guarda nacional, mediante convênio entre a União e os Estados; (9) a autorização para que as guardas municipais realizem ações complementares de polícia ostensiva, mediante convênio com o Estado; (10) a instituição do sistema de defesa civil; (11) o estabelecimento da autonomia dos corpos de bombeiros, sob regime jurídico civil, e fixa suas atribuições; (12) o estabelecimento de prazo para que a União e os Estados implantem o novo sistema; (13) a autorização para a absorção dos policiais rodoviários e ferroviários pelas polícias federal ou estaduais; (14) a transformação das polícias militares nos departamentos de polícia ostensiva e das polícias civis nos departamentos de polícia judiciária; (15) a garantia de todos os direitos e vantagens dos atuais integrantes das instituições policiais, bem como dos respectivos inativos e pensionistas; (17) a previsão da instalação e funcionamento

da academia de polícia unificada; (18) a extinção da justiça militar estadual, prevendo o aproveitamento dos juizes togados da justiça militar na justiça comum.

Foram apresentadas, no prazo regimental, quatro emendas às proposições que ora se apreciam:

**Emenda nº 01**, subscrita pelo Deputado **João Herrmann** e outros, que dá nova redação ao art. 1º, da PEC nº 151-A/95, introduzindo na redação proposta para o art. 144, inciso IV, e §§ 4º, 5º e 6º, as seguintes modificações: (1) unificação das polícias civis e militares; (2) desmilitarização dos corpos de bombeiros; (3) possibilidade de criação dos corpos de bombeiros voluntários nas comunidades com mais de cinquenta mil habitantes e que não tenham corpos de bombeiros regulares. Em sua justificativa os Autores afirmam que as policias civis e militares vivem disputando tarefas, e que a divisão de atribuições policiais vem dificultando a atuação policial em prejuízo da sociedade.

**Emenda nº 02**, subscrita pelo Deputado **Abelardo Lupion** e outros, que tem por objetivo emendar a PEC nº 151-A/95, acrescentando a seguinte expressão na parte final do § 7º do art. 144: “e criação de cargos técnico-administrativo de apoio à atividade policial federal”. Em sua justificativa os Autores alegam que os servidores administrativos, da polícia federal, estão sujeitos aos riscos e desgastes dos servidores policiais e necessitam de um tratamento equânime.

**Emenda nº 03**, subscrita pelo Deputado **José Dirceu** e outros, com o objetivo de substituir globalmente os textos da proposta de PEC nº 151-A, propondo, em resumo: (1) unificar as polícias federais e as estaduais; (2) incluir na competência privativa da união a atribuição de legislar sobre a lei orgânica das polícias estaduais e sobre a competência da polícia federal; (3) dar nova redação ao art. 42, reservando-o para os servidores da segurança pública com estatuto próprio, a ser previsto em lei complementar; (4) manter as atuais competências das polícias federais; (5) manter as atuais competências das polícias civis e militares; (6) instituir os corpos de bombeiros civis, com as atribuições atualmente previstas em lei; (7) estabelecer a organização das polícias estaduais em três departamentos, que tratarão, respectivamente, da polícia judiciária, da polícia ostensiva e da polícia técnico-científica; (8) atribuir à União a elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública e a coordenação dos órgãos regionais e estaduais; (9) criar o conselho de planejamento e avaliação da polícia e do corpo de bombeiros, enumerando os seus membros, sua competência e as garantias de autonomia, eficiência e eficácias administrativa, orçamentária, financeira e operacional da polícias e dos corpos de bombeiros; (10) revogar o inciso II do art. 122, (“os Tribunais e Juizes Militares instituídos em lei.”) e os §§ 3º e 4º do art. 125, que tratam da criação e da competência da justiça militar estadual. Em sua justificativa os Autores aduzem que o equacionamento da problemática que afeta o sistema de segurança pública passa, necessariamente, pela reformulação dos seus componentes: a polícia, a justiça e a prisão.

**Emenda nº 4**, subscrita pelo Deputado **Aldir Cabral** e outros, com o objetivo de substituir globalmente os textos da PEC nº 151-A/95, com as seguintes alterações: (1) altera o inciso II do art. 37, dando nova redação ao texto proposto para regular a investidura em cargo ou emprego público, permitindo a ascensão funcional para o último nível da carreira inferior e imediata; (2) ratifica o

direito de ascensão previsto no § 7º do art. 144, para os servidores policiais; (3) transfere para o Departamento de Polícia Ferroviária Federal, do Ministério da Justiça, os policiais da RFFSA e da CBTU, desde que tenham sido admitidos em data anterior à privatização das referidas empresas; (4) atribui, no art. 21, inciso XVI, competência da União, para organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, bem como das polícias civil e militar, dos corpos de bombeiros e do comando de defesa civil do Distrito Federal; (5) atribui, no art. 21, inciso XIV, competência da União para manter, de forma subsidiária, os órgãos de segurança pública dos Estados; (6) atribui, no art. 30, inciso X, competência do Município para criar e manter as guardas municipais; (7) inclui, na enumeração constante do caput do art. 144, incisos referentes aos comandos de defesa civil e às guardas municipais; (8) institui, no § 4º do art. 144, o Delegado de Polícia de carreira como autoridade policial única; (9) desmilitariza os corpos de bombeiros e extingue a sua condição de Forças Auxiliares do Exército (as polícias militares permanecerão nesta condição). Em sua justificativa, os Autores afirmam que a sua Emenda aperfeiçoa a PEC principal e as apensadas, ao aprovar parcialmente os textos propostos, porém mantendo as instituições policiais e de defesa civil constitucionalizadas, separando os bombeiros das polícias militares, criando o comando de defesa civil, e deixando os Estados e o Distrito Federal com somente uma instituição militar, as suas polícias militares.

Esta Comissão Especial teve a honra de poder contar, em seu esforço para bem apreciar as proposições que lhe foram distribuídas, com a valiosa colaboração de um elenco ilustre e numeroso de autoridades executivas, de juristas, de presidentes de associações e entidades de classe, de porta-vozes de organizações não-governamentais, todos representando com brilho os mais variados segmentos direta ou indiretamente relacionados com a produção de doutrina, com a função judiciária, com a realização efetiva de atividades policiais e com a simples situação de usuários dos serviços de segurança pública.

Seguem-se os relatórios sumários das exposições realizadas em audiências públicas ao longo de mais de seis meses de trabalhos.

#### **1. SR. RUBEM CÉSAR FERNANDES - Secretário Executivo do Movimento Viva Rio**

A segurança pública é um assunto de extrema complexidade, que envolve alguns fatores controláveis por uma ação consciente humana e outros não, pelo menos não no momento, como a demografia e o perfil da população. É importante lembrar que, quando se pensa em segurança pública, quanto mais jovem a população, maiores são os riscos que se apresentam, porque, diferentemente das crianças e dos adultos maduros, mais precavidos, os jovens são menos obedientes aos cuidados de prevenção e se expõem mais aos riscos.

Certamente, segurança pública não é um assunto só de polícia, mas um assunto que, para ser tratado com seriedade, envolve muito cuidado e muita extensão.

Quero ressaltar o tema do controle das armas de fogo no País, pois entendo a arma não como uma causa, mas como um vetor, um transmissor, um instrumento da violência. Como no controle de epidemias, dengue e malária, por exemplo, a estratégia da saúde pública é controlar o mosquito (o transmissor, o vetor das doenças). Parece-me que faz sentido também, em termos de política de

segurança pública, que se promova o controle desse transmissor que é a arma. No Brasil, hoje, dos jovens que morrem entre 15 e 29 anos, 27% são vítimas de arma de fogo.

Faz-se necessário que seja implantada uma política de segurança pública de controle de armas de fogo no Brasil, criando-se um órgão, no Governo Federal, que exerça uma coordenação para a definição de estratégias viáveis no sentido de controlar as causas da violência e de associar eficácia aos órgãos de segurança pública.

Outro desafio enorme é o de controlar a arma do bandido. Enquanto não se chegar lá, o foco da epidemia continua vivo. Estaremos tratando das conseqüências, dos sintomas, mas o problema central continua gerando insegurança, balas perdidas, disputas armadas. O uso de armas de fogo por esta geração realmente mudou o padrão de criminalidade: ela se tornou muito mais letal, muito mais armada.

Quanto à desmilitarização das Polícias Militares, acho que é irreal pedir a uma instituição, que já tem mais de cem anos de história no Brasil, que esqueça as suas participações nessa história e que comece tudo de novo. Entendo, portanto, que a marca "Polícia Militar", "PM", é uma marca profunda, tradicional, tanto em termos de história, quanto em termos institucionais. Para mim, portanto, esta é uma falsa questão. Para mim, a verdadeira questão está em desvincular o trabalho de polícia do trabalho das Forças Armadas, em especial, do Exército. A noção que foi criada, a partir de 1969, de que as PMs são forças auxiliares e de reserva do Exército, e toda a organização que se criou a partir desta noção está moldada na estrutura do Exército. Isso sim, acho profundamente prejudicial à função policial. São duas coisas totalmente diferentes. Uma coisa é o Exército, outra coisa é a polícia. Polícia é polícia. Então, organizar o regime de trabalho da polícia com base no regime de trabalho do Exército parece-me um equívoco.

O Exército tem que estar pronto à toda hora porque chegou a guerra, etc. Então, não tem hora extra, regime de horário, como estabelece a Constituição, uma série de regras, as formas de disciplina, punição por prisão, toda uma estrutura hierarquizada e extremamente detalhada. São dezesseis diferentes níveis hierárquicos desde a graduação mais baixa até o posto mais elevado.

Talvez unidades menores, como as companhias, pudessem fornecer uma estrutura muito mais ágil e capaz. Acho que há muito a fazer em termos de regras de funcionamento, organizacionais e, sobretudo, de doutrina, porque a idéia do combate ao crime, como se fosse um combate ao inimigo, em geral, é uma falsificação do trabalho do policial. Ele está ali sobretudo protegendo, prevenindo e isolando, investigando e tentando prender. Quando ele tem de matar alguém, é uma derrota para sua missão, porque perdeu um monte de coisas, perdeu uma vida em primeiro lugar, mas perdeu também fonte de informação e tudo o mais; queimou o arquivo. É diferente do Exército.

Então, concordo com a desmilitarização, mas no sentido de redefinir profundamente a estrutura e a organização, os papéis e as missões. Acho fundamental que se preserve a identidade da PM, uma entidade histórica. A hierarquia militar, no sentido de uma hierarquia forte, moldada nos padrões militares, é importante em termos de controle até do porte da arma de fogo. Falar de desmilitarização ou de unificação em geral é dar murro em ponta de faca, é jogar

contra os desejos de reforma que existem no interior das polícias — de toda a polícia, porque ela não pode concordar em cometer agressão corporativa contra sua própria história.

Várias propostas de desmilitarização já foram feitas, desde a Comissão Afonso Arinos até a proposta **Mário Covas**. A primeira proposta é de 1988. Na Constituinte, havia uma idéia nesse sentido, de autoria do **Senador Afonso Arinos**. Parece-me errado, porque é brigar com a PM. Não quero brigar com a PM. Primeiro, porque acho que é uma briga para perder, e não gosto de entrar em briga para perder, só se for muito necessário. E, segundo, porque não faz sentido: a PM existe e é uma instituição secular, com toda uma história, com suas insígnias, com sua cultura. Não há por que fazer isso. Ao contrário, por que na PM a patente só vai até Coronel? Porque o General é do Exército, certo? Então, não há por que manter a PM junto do Exército.

Acho que essa é a desmilitarização: separar radicalmente a instituição Polícia Militar da instituição Exército e, então, ver as conseqüências disso para a estrutura, para a doutrina, para o funcionamento, para o treinamento e tudo mais.

Enquanto essa posição existir, ainda seremos herdeiros de um tempo burro, quando se fechavam as portas à inteligência e às comunicações, ficando a segurança de um lado e os direitos humanos de outro. É preciso superar isso, pois uma não funciona sem o outro. Segurança sem lei não é segurança pública; pode ser segurança de Estado, mas não é pública, não é cidadã.

Em relação à prestação de serviços, fizemos uma base de dados: reunimos todas as ocorrências, durante 18 meses, numa base de dados no bairro de Copacabana. Registramos lá todas as ocorrências de um ano e meio e fomos analisar. Conclusão: do tempo efetivo gasto pela Polícia Militar, 45% dos casos são com ocorrências denominadas "resolvido no local". Quer dizer, chamou-se a polícia, e em 45% do tempo efetivo e das ocorrências, isso foi "resolvido no local". Acontece uma confusão, chama-se a polícia. No que a polícia chega, o problema se dissolve. Pode ser uma briga na esquina, mas com a chegada da polícia o problema se dissolve. Então, não há o que registrar, porque o fato se dissolve com a chegada da polícia. Outros 15% são problemas de trânsito, já vamos aí para 60%. Auxílios e serviços, do mesmo jeito: alguém caiu, uma senhora passando mal, um epilético, de 5% a 7%. E assim vamos somando. Os delitos criminais só começam quando já estamos em 80% da atividade policial.

Aí, cheguei à conclusão de que a nossa polícia está perdendo tempo. Ao invés de estar fazendo o que deve, ela está sendo mal ocupada. Aí, você escuta: "Este País é uma droga, esse serviço não presta". Mas o pessoal usa a polícia indevidamente.

Eu fui comparar: em Chicago, Nova Iorque e Paris, é a mesmíssima coisa, porque a polícia está ali ajudando a sociedade a lidar com os riscos da vida urbana. E o varejo dos riscos são os pequenos delitos, os pequenos problemas, que, somados, formam um inferno, a menos que se saiba lidar com eles. Se um sinal vermelho numa esquina apaga, cria-se um pequeno inferno naquele ambiente.

Então, a Polícia Militar, enquanto estrutura que ajuda a sociedade, que introduz o elemento de autoridade na gestão dos pequenos conflitos e delitos do dia-a-dia, é uma prestadora de serviços na vasta maioria de seu tempo.

## **2. SR. JOEL CONCEIÇÃO ANDRADE – Diretor do Departamento de Polícia Ferroviária Federal**

O processo de privatização da malha ferroviária e a transferência para os Estados, com a utilização de policiais militares e vigilantes particulares no lugar do policiais ferroviários federais, têm discriminado os policiais ferroviários federais, que não têm sua carreira.

A PEC nº 156-A/95, específica da Polícia Ferroviária Federal, de autoria do eminente Deputado **Gonzaga Patriota** e outros, acrescenta o art. 74 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e visa a transferir para o quadro permanente do Ministério da Justiça, a serem alocados no Departamento de Polícia Ferroviária Federal, os atuais policiais ferroviários federais da Rede Ferroviária Federal e da Companhia Brasileira de Trens Urbanos. Esta medida vem ao encontro das necessidades do povo brasileiro e fortalecimento dos órgãos e do sistema de segurança pública.

## **3. SR. LUIZ GONZAGA RIBEIRO – Presidente da Associação das Praças Policiais e Bombeiros Militares de Minas Gerais**

Entendemos que qualquer mudança tem de, necessariamente, levar em consideração as instituições, os seus servidores e a segurança pública, papel constitucional reservado a esses segmentos.

A PEC nº 514-A/97 veio como resposta à mobilização nacional dos policiais militares, vedando os seus direitos civis e políticos, dando uma conotação errada ao objetivo do movimento nacional que queria a reforma da polícia para atender a população.

Já foi mais do que dito por todos os segmentos, pelos cientistas políticos e por outros mais, que a violência tem causas que não passam necessariamente pelos quartéis. A violência tem causa na concentração de renda e na origem no poder. Estamos convencidos disto, e, para que não ficássemos falando apenas por conta própria, fizemos uma pesquisa em Belo Horizonte, através do Instituto Datatempo, na qual perguntamos: quem gera mais violência? Dividimos a pesquisa em três segmentos: o Judiciário, incluindo promotores e advogados; a população em geral; e os policiais. Desses últimos, obviamente, conhecíamos a resposta. Mas nos surpreenderam as respostas do Judiciário e da população. Nenhum deles colocou as Polícias como principais causadores da violência. Pelo contrário, o Poder Judiciário considerou-as em último lugar, com 0,7%.

O maior fator motivador e gerador de violência considerado pelos dois segmentos foi a estrutura do poder, representada pelo Estado e sustentada, obviamente, pelo capital. Então, essa pesquisa nos tranquilizou para aqui virmos defender nossas instituições como não sendo as principais causadoras e geradoras de violência. Nesse sentido, não nos parece que a PEC contemple a visão retratada nessa pesquisa.

Sobre a proposta de desmilitarização, as praças em Minas Gerais, têm severas críticas a fazer ao modelo militar. Em Minas Gerais, estamos

promovendo ou pelo menos buscando profundas mudanças em nossos regulamentos disciplinares e estatutos, na tentativa de tirar dessa estrutura militar aquilo que de pior tem: instrumentos de dominação e de humilhação permitidos pelos nossos regulamentos.

Entendemos, hoje, que a existência de algumas das penas restritivas de liberdade para os policiais militares, em razão de faltas disciplinares, é absurda. Por exemplo, punição quando o policial está com o cabelo crescido ou com a farda amarrotada. A punição por meio da prisão disciplinar, de fato, é inadmissível. Por isso, estamos encaminhando proposta à reforma do nosso regulamento no sentido de que essas penas restritivas de liberdade sejam extintas. Se retirarmos esse instrumento de dominação, de humilhação, estaremos tirando o que de pior existe no militarismo, aquilo que coloca o policial militar numa condição diferente da sociedade, e que se prega que ele estaria destacado com louvor. Não é esse o sentimento que temos hoje. Para nossa satisfação, não é o sentimento da grande maioria dos dirigentes da nossa entidade, que, aliás, comungam com a idéia de extinção das penas restritivas de liberdade como instrumento de punição disciplinar.

Então, Sr. Presidente, entendemos, e questionamos, que se ser militar fosse a causa do recrudescimento da violência, outras instituições já teriam resolvido o problema. Apenas a Polícia Militar é militar. Há a Polícia Civil, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária e a Polícia Ferroviária Federal, e nenhuma delas é militar. No entanto, elas também não conseguiram resolver o problema do aumento da violência. E não é só no setor de segurança pública que há problemas. A saúde e a educação enfrentam sérios problemas e, no entanto, não são dirigidas por militares e, muito menos, têm um regime militar.

Então, parece-nos que a desmilitarização não traria a solução desejada para a contenção da violência, do ponto de vista da segurança pública. Fazemos uma defesa apaixonada do militarismo? Não. Mas também não podemos concordar com que seja apenas o fato de ser militar que viabilize, ou que proporcione, ou que alimente essa situação de insegurança que temos hoje. Portanto, não nos parece que a unificação pura e simples, muito embora eu tenha de entender que estamos tratando aqui do sistema policial, trará os resultados de que a sociedade precisa.

Sobre a extinção da Justiça Militar, a pesquisa que fizemos entre os praças da Polícia Militar revelou que a maioria pede a extinção dessas Justças. Agora, por um motivo totalmente oposto aos que já ouvi, principalmente de alguns dirigentes de classe e políticos, que consideram a Justiça Militar extremamente corporativista e protetora dos marginais e criminosos dentro da instituição. Os praças de Minas Gerais já se posicionaram a favor da extinção da Justiça Militar por a considerarem extremamente rígida.

O que ajuda na eficiência e na eficácia do profissional, e o policial não é diferente, é sua formação e a sua remuneração. Hoje, a remuneração média do Brasil não permite o mínimo de dignidade para o profissional de segurança pública. Sabemos que há alguns Estados que remuneram razoavelmente, mas não é essa a média. Temos, no Nordeste, salário de R\$ 240,00 por mês para o soldado. Então, é óbvio que uma realidade dessa não vai ajudar a resolver o problema da segurança pública.

Uma outra preocupação que nos afeta muito é que todas as vezes em que somos chamados a discutir direitos humanos com qualquer segmento, somos colocados como os principais violadores de direitos humanos. Admitir ou querer dizer que não exista violação de direitos humanos por parte de policiais, ou por parte da polícia, seria uma ingenuidade, uma idiotice minha que não faria, mas assumir a responsabilidade da violação aos direitos humanos sozinhos, também não é justo. Os violadores de direitos humanos não estão somente nas instituições policiais.

Com relação ao posicionamento sobre a unificação, o que temos discutido bastante na nossa entidade, em Minas Gerais, com os nossos companheiros da Polícia Militar, é que não há nenhuma dificuldade no exercício da atividade policial com as duas entidades juntas, unificadas, isto é, sendo uma entidade só. Tanto os policiais militares têm condições de se preparar para exercer atividade de polícia de investigação, que é o caso da Polícia Civil, quanto a Polícia Civil tem pessoas em condições de fazer policiamento ostensivo. Então, tecnicamente, do ponto de vista da preparação profissional, não existe dificuldade. Entendemos que há até um benefício para a sociedade na medida em que ela não tem que recorrer a duas instituições para resolver o mesmo problema. A grande preocupação da nossa classe é com o aspecto cultural. Vivemos culturas totalmente diferentes hoje, pois tanto a cultura profissional e cultura organizacional são totalmente distintas nas duas instituições. Então, uma unificação que não leve em consideração esse aspecto cultural não trará resultados positivos imediatos.

Agora, tecnicamente, ela teria resultados positivos, porque está juntando duas classes de profissionais ligados à mesma responsabilidade, que é fazer segurança pública. Alguns receberam treinamento mais específico para policiamento ostensivo, outros receberam para investigação e há aqueles que são extremamente especializados, técnicos, que, basicamente, são os peritos, que se questiona também se é atividade de polícia.

Então, tecnicamente, trago essa percepção de que não haveria dificuldades. Do ponto de vista econômico, volto a dizer que não temos uma avaliação, porque não vi ninguém fazer essa avaliação e não a fizemos, de qual seria o resultado do ponto de vista econômico para a sociedade e para o Estado. Quer dizer, o que custaria uma polícia só, em relação às duas? Não vi esse estudo em lugar nenhum, nem no Executivo, nem no Legislativo, nem nas próprias entidades e nas organizações.

Agora, trazemos a preocupação de que a unificação pura, simples e imediata das duas entidades, das duas corporações não seria benéfica pelo aspecto cultural. São culturas totalmente distintas.

#### **4. SR. JOSÉ MILTON DE OLIVEIRA, Presidente da Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis.**

É claro que um projeto de emenda constitucional que fale de segurança pública por si só não resolverá os problemas que ainda estão por acontecer neste Brasil. Teríamos que discutir, conjuntamente, todos os projetos que tratam da educação, da conscientização, da politização e do envolvimento popular nas questões nacionais;

Vemos nesta PEC uma proposta de proibição aos trabalhadores, proibição de exercer a atividade político-partidária, salvo exceções previstas em lei, proibição de greve e de filiação a sindicatos, ou seja, proibição de sindicalização dos trabalhadores. Esta proposta atenta contra um tratado internacional assinado pelo Brasil junto à OIT, em que é garantida a sindicalização a todo trabalhador. Gostaríamos de ver, e esta é a nossa proposta, suprimidos esses itens das PECs;

Outra coisa que verificamos e nos causa temor é quando a proposta fala da criação de Guardas Municipais e que lhes seja permitido firmar convênios com a Polícia Estadual para realizar ações complementares de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. Isso nos causa temor em virtude de que, em sendo aprovada a proposta, estaremos criando milícias municipais, criando exércitos para Prefeitos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, que prevê punições para os menores infratores, também nos obriga a protegê-los, a educá-los, a mantê-los na escola. Quando eles cometem crimes, devem ser encaminhados para instituições que tenham como finalidade recuperá-los e devolvê-los para a sociedade como adolescentes e adultos recuperados. Não estamos vendo esforços no sentido de fazer com que essas instituições realmente se apliquem à finalidade para as quais foram destinadas. Precisamos começar a fazer essa discussão.

Em relação as instituições policiais, o que vemos no seu dia-a-dia é a disputa de competência entre duas Polícias nos Estados: a Polícia Militar e a Polícia Civil, cada uma a seu modo, tentando justificar sua existência. No meio dessa disputa por competência, a população não recebe os serviços para os quais está contribuindo. O contribuinte está à mercê dessas ações que são elaboradas por umas poucas pessoas, sem que haja uma discussão mais ampla e mais aprofundada.

Não podemos esperar nem condenar o Poder Judiciário pelas absolvições que ocorrem de pessoas notadamente perigosas para o convívio social. A falha, é claro, no Judiciário também ocorre, está no início. O que defendemos é que a ação penal se inicie no momento da comunicação do crime, para que não tenhamos que perder todo esse tempo.

Estamos num momento ímpar de nossa história. Uma proposta como esta não teria a mínima chance de ser sequer apresentada, dez anos atrás. Este momento é ímpar. Temos um Congresso recém-eleito, e tenho certeza de que muitos Parlamentares incluíram em suas propostas de campanha a luta pelo combate à criminalidade.

Nossa proposta é a criação de uma carreira única, dentro de uma polícia única, de caráter civil e com as garantias constitucionais que existem para todos os trabalhadores das demais carreiras do funcionalismo público. Essa é uma proposta clara, concisa. Uma polícia única, subdividida em dois segmentos, seria capaz de, trabalhando diretamente com o Poder Judiciário e iniciando a ação penal no momento da comunicação do crime. Com toda a certeza, se esta proposta não reverter todo o quadro, irá melhorá-lo em pelo menos 30%, para que então tenhamos a chance de sentar novamente e discutir o crescimento e o aprimoramento de uma instituição verdadeiramente voltada para atender ao povo brasileiro, ao contribuinte e àquele miserável que não tem nem como tomar seu café

da manhã. Temos que começar a pensar na Nação como um grande conglomerado de pessoas necessitadas não da ajuda do Poder Público, mas do incentivo, para que possam sair do estado em que está.

#### **5. SR. JORGE VENERANDO DE LIMA – Presidente da Federação Nacional dos Policiais Federais**

A primeira pergunta que se faz é o que se poderia modificar em toda essa estrutura policial. Traçamos aqui eixos principais, que passariam, primeiramente, pela mudança na formação, na capacitação, na democratização dos órgãos de segurança, na valorização do policial e na modernização do sistema de segurança pública.

Quero fazer referência à supressão contida nos direitos e nas garantias constitucionais assegurados aos profissionais de segurança pública, que são: a proibição ao exercício da política partidária para os integrantes dos órgãos de segurança pública; a proibição ao direito da livre manifestação democrática, que é o exercício da greve; e também, na PEC nº 514-A/97, que está apensada, a proibição aos policiais de poderem se organizar através de sindicatos. Na nossa visão, isso representa um verdadeiro retrocesso, porque avançamos, e a partir da Constituição de 1988, foram garantidos aos servidores públicos todos esses direitos, principalmente o de greve. Consideramos que suprimir o direito de um servidor público, de um cidadão de participar da vida política do seu País, de poder se filiar a um partido político e discutir de forma democrática sua participação é temerário, é um retrocesso quando estamos avançando para um novo século e ingressando no ano 2000.

A forma de organização dos trabalhadores está assegurada até na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que, no seu art. 23, item IV, diz que toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses. Então, acho que essa supressão vai contrariar a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A experiência tem mostrado que isso serviu para a organização sindical, para o aperfeiçoamento do policial, para ele ter consciência do seu verdadeiro papel no contexto social. É um avanço.

Quanto ao direito de filiação partidária, em sendo suprimido, qualifica o servidor público policial como cidadão de segunda categoria. Esta Comissão, com muita serenidade e com muito espírito de justiça, vai rever esse ponto que está relacionado;

Quanto ao direito de greve, alguns posicionamentos de Deputados têm-me preocupado, não nesta Comissão. O exercício do direito de greve é o exercício da cidadania.

Também nos preocupamos com a instituição do órgão temporário denominado Guarda Nacional. Na nossa avaliação, isso é preocupante, porque retorna a um período talvez muito anterior à época do Império, e isso pode gerar conflitos. Na nossa concepção, imaginamos ser uma força para reprimir os movimentos sociais, e, no Estado Democrático de Direito, quando marchamos para novo milênio, isso é muito preocupante. Peço a esta Comissão que faça uma leitura com muito carinho sobre esse assunto aqui caracterizado.

Quanto às Guardas Municipais, acho que devem existir. No entanto, quanto a exercerem atividades de segurança mediante convênio, acho que

isto pode criar algumas distorções. Aí, reporto-me novamente ao meu Estado de Alagoas, ao Sertão, onde convivi bem, no passado, em cada cidade, e sei da preocupação. Se determinado cidadão que comanda e gerencia uma cidade tiver um pensamento e uma intenção distorcida do que deva ser a atividade da Guarda Municipal, pode-se estar criando uma milícia armada a serviço de determinados cidadãos que comandam o Município. Refiro-me à institucionalização do coronelismo. Isso acarretará morte, sim, e assalto também. Digo isso de cadeira, porque conheço o Estado de Alagoas como a palma da minha mão.

Há um ponto polêmico, que eu não poderia deixar de citar, sobre a absorção das Polícias Rodoviária e Ferroviária dentro do contexto da Polícia Federal da União. Quero referir-me ao fato de que poderiam ser aproveitados esses companheiros nas carreiras de nível médio e superior.

É necessário que haja destinação de um percentual no Orçamento da União para dotar de melhores recursos a Polícia Federal e, nos orçamentos dos Estados, um percentual para que as Polícias Estaduais sejam dotadas de um melhor orçamento para o desenvolvimento de suas atividades, assim como é feito para a educação e para a saúde. Essa é uma das propostas que defendemos.

Defendo a manutenção de uma carreira única, que possibilite o instituto da promoção, porque com ela se resgata a auto-estima do profissional de segurança pública;

Que seja mantido e não suprimido o § 9º do atual art. 144, que garante a forma de remuneração como subsídios a todos os integrantes dos órgãos de segurança pública, isso é uma preocupação muito grande porque qualifica e valoriza o profissional e o policial; a manutenção do curso superior para o ingresso na Polícia Federal.

A modernização da investigação formal, e aí temos um trabalho, não queremos entrar mais enfaticamente na proposta defendida pelo ex-Senador e Professor Dr. **José Paulo Bisol**, no fim do inquérito policial, mas numa modernização, numa desburocratização do inquérito policial, suprimindo muitos procedimentos que são feitos duas, três vezes, primeiramente, quando parte de um órgão uma denúncia, posteriormente, quando as mesmas chegam à Polícia e, finalmente, quando chegam ao Poder Judiciário para finalização, quando o inquérito se transforma em processo propriamente dito.

Quero dizer, sobre as questões que estão sendo discutidas, de unificação de Polícias e outras, que essas são questões sobre as quais muitas vezes não existe consenso dentro das corporações. Nós temos que nos despir de nossas vaidades, com muita humildade, e fazer essas discussões, para não sermos atropelados pela vontade do Governo e de alguns setores, que podem querer empurrar goela abaixo de todos nós uma proposta que talvez não seja aquela que desejamos.

#### **6. SR. LAERTE RODRIGUES DE BESSA – Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal**

Todos têm consciência do considerável aumento da criminalidade em nosso País, que hoje chega a níveis insuportáveis. Mas a culpa é

apenas da Polícia? Sabemos que vários fatores levaram ao incremento da criminalidade: questões sociais, miséria, fome, desemprego, falta de presídios.

Até hoje, as Polícias Civil, Militar e Federal não foram regulamentadas. Segundo o § 7º do art. 144, uma lei deve ser criada para melhorar a eficiência da segurança pública. Mas não se deu bola para isso.

Outro fator de abalo da estrutura da segurança pública foi a retirada da autoridade policial para mandado de busca e apreensão em residência. Perdemos o imediatismo na investigação, principalmente nos crimes praticados contra o patrimônio, tais como furto, roubo, estelionato, receptação. Sem dúvida, nesses onze anos, houve um acréscimo considerável, de 500%, nas ocorrências criminais na delegacia. Por que isso? Para se conseguir um mandado de busca junto ao Judiciário, esbarramos na burocracia. É preciso esperar por até dez dias para que um mandado seja expedido, tempo suficiente para o elemento principal de prova desaparecer, e o inquérito fraquejar. Com certeza, este é um fator a ser considerado no aumento da criminalidade.

Por fim, não poderia deixar de citar também as benesses de nossa lei penal. O Código de Processo Penal está recheado de benefícios que favorecem os bandidos. Liberdade provisória, liberdade condicional, indulto, regime aberto e semi-aberto são incentivos à criminalidade. Por que digo isso? Porque acompanho as estatísticas.

Esta era a breve explanação que queria fazer. Quero dizer a todos os presentes e aos Parlamentares que no dia 16 teremos reunião do Conselho Nacional de Segurança Pública, junto ao Ministério da Justiça, ocasião em que o Conselho de Chefes de Polícia apresentará uma proposta para a segurança pública junto ao CONASP. Peço permissão ao Presidente para me referir a essa proposta dos Chefes de Polícia:

### **Fatores intervenientes ao exercício da função constitucional das Polícias Cíveis:**

#### a) Fatores Institucionais:

- aprovação imediata da Lei Orgânica das Polícias Cíveis (aliás, não só das Polícias Cíveis, mas de todas as Polícias);
- preservação do inquérito policial, presidido por delegado de polícia de carreira, como instrumento de materialização das investigações (o Ministério Público é parte no processo, portanto não poderá presidir as investigações, sob pena de desequilibrar a balança da Justiça, ferindo de morte o princípio constitucional do contraditório, cláusula pétrea, imutável pelo Poder Constituinte derivado);
- exigência de concurso público para Delegado de Polícia e demais cargos inerentes às Polícias Cíveis;
- necessidade de uniformização e estruturação básica das Polícias Cíveis;
- definição de atribuições (definir legalmente todas as atribuições necessárias para que a Polícia Civil possa, com eficiência, desempenhar as suas atribuições constitucionais, sobretudo a investigação);

- polícia civil una (afastar a idéia de separar a polícia técnica da Polícia Civil, uma vez que essa separação burocratizará a investigação policial, refletindo negativamente na imediatividade);

- fortalecimento das Corregedorias, permitindo um rigoroso controle interno das atividades policiais.

b) fatores operacionais: recursos materiais, viaturas, telecomunicações, armamento e munições, e principalmente informatização e inteligência policial, recursos humanos, aumento do efetivo policial, deficiência no quadro de delegados, escrivães, peritos, agentes, investigadores, detetives, agentes penitenciários;

c) fatores educacionais: cursos de aperfeiçoamento.

d) fatores assistenciais: apoio assistencial (os policiais civis, além dos salários baixos, encontram-se absolutamente desassistidos, sem acesso à saúde e obrigados a residir junto com infratores);

e) fatores legais

- revisão da legislação penal e processual penal, de modo a tornar a atuação da Polícia Civil eficiente e célere, reduzindo os benefícios concedidos aos condenados pelo Código de Processo Penal e a Lei de Execuções Criminais;

- retomada do mandado de busca e apreensão domiciliar pela autoridade policial, com posterior comunicação à autoridade judiciária competente, na forma como é feita com o auto de prisão em flagrante (essa medida trará enormes vantagens à imediatividade da investigação policial);

- porte de arma nacional;

- dispensa de homologação judicial dos mandados de prisão encaminhados por carta precatória (essa desnecessária burocracia legal tem dificultado a prisão de vários elementos procurados pela Justiça de diversas Unidades Federadas);

- atribuição ao Delegado de Polícia de poder requisitar informações dos órgãos públicos ou das concessionárias de serviços públicos, quando necessárias à investigação policial;

- alteração da menoridade penal (redução da menoridade penal para 16 anos, tendo em vista que a facilidade de acesso às informações pelos diversos meios de comunicação tem contribuído para o amadurecimento precoce do adolescente, propiciando-lhe conhecer o caráter ilícito de condutas anti-sociais; a medida foi implementada com sucesso em vários países);

- extensão aos policiais civis da autorização legal para aquisição e porte de armas de fogo de maior potencial ofensivo, como a de calibre 9 milímetros, que hoje é proibida.

f) outros fatores que considero importantes:

- construção de presídios (a superlotação das delegacias de polícia impossibilita o trabalho policial, como já havia dito, uma vez que hoje só temos 40% do nosso efetivo trabalhando na investigação criminal);

- limitação da permanência de presos nas delegacias de polícia;

- apoio dos órgãos federais e das concessionárias de serviço público nas informações e nos levantamentos específicos e necessários ao combate à criminalidade;
- reincidência criminal (a deficiência na recuperação do preso gera reincidência, aumentando, conseqüentemente, a criminalidade; faz-se necessário investimento na recuperação de presos para retorná-lo com tranqüilidade ao convívio social);
- controle externo das atividades policiais por um órgão colegiado;
- cooperação entre Polícia Civil e Militar, com integração de esforços e cooperação no planejamento e na execução de missões policiais, o que não implica fusão das corporações;
- restrição na expedição de alvarás para aquisição e porte de armas de fogo, visando minorar, quando possível, sua circulação;
- repressão também às pequenas infrações, como forma de ressuscitar o respeito às leis e aos agentes estatais encarregados de zelar por sua observância;
- aplicação de técnicas de publicidade, objetivando restituir à instituição policial sua credibilidade;
- por fim, participação efetiva da União e dos Municípios nas políticas voltadas para a segurança pública, hoje encargo quase que absoluto dos Estados.

Quanto á Unificação das Polícias Cíveis e Militares, o Conselho dos Chefes de Polícia hoje é contra essa decisão a curto prazo. Entendemos que não se pode unir duas instituições de vida secular mediante um projeto. É um trabalho que tem de ser estudado, melhor elaborado, porque a principal proposta da PEC nº 613-A/98 une e depois separa. Ela une o comando e depois cria dois departamentos: o Departamento de Polícia Judiciária e o Departamento de Polícia Ostensiva, atual Polícia Militar. Então, a nosso ver, temos de, no âmbito do Conselho e do CONASP, estudar a melhor forma de aglutinar, de unir os nossos procedimentos a médio e longo prazos. O Conselho Nacional dos Chefes de Polícia é a favor de um trabalho em conjunto, da congregação entre Polícia Militar, Polícia Civil e Polícia Federal, até mesmo para esse programa de segurança pública, mas não a curto prazo, como está sendo proposto hoje.

### **7. JOSÉ TEODORO DOS SANTOS JUNIOR – Presidente dos Policiais Rodoviários Federais**

Precisamos regulamentar o § 7º do art. 144 da Constituição Federal. A partir daí, criar mecanismos, buscar recursos com quem os tem, tirá-los de quem ganha muito e pouco devolve em imposto, e não do cidadão, sofrido, combatido. É preciso tirar de quem ganha.

A polícia rodoviária federal está carente de estrutura de carreira. Há necessidade de ascensão funcional. O policial, o ser humano, tendo à frente a possibilidade de ascender, de crescer, vai melhorar.

Se 5% de todas as multas do País vierem para o Fundo Nacional de Segurança Pública, melhoraremos a qualidade dos serviços, poderemos dar ao nosso policial mais condição para que ele preste melhor serviço à sociedade, aliviaremos a Polícia Judiciária, que fará uma repressão séria, necessária, trabalhando em cima dos grandes crimes e dos grandes reclamos da sociedade.

Em conjunto, uns dando as mãos aos outros, por meio da Polícia Judiciária, que aproveitará a capacidade de inteligência, de investigação e de orientação, chegaremos ao delinqüente. Para isso, é preciso regulamentar o art. 144. Sem recurso, sem estrutura, não haverá solução: os presídios continuarão cheios, as delegacias continuarão cheias. O Governo quer mudar o que ainda não colocou em prática. O art. 144, em seu § 7º, diz claramente o que deve ser feito.

Sobre a questão da hierarquia militar, para mim, é totalmente relevante. Acho inclusive que estamos machucando um caldo cultural muito grande. No meu Estado, a Brigada representa algo muito importante em toda a história da formação, da etnia, da cultura do povo gaúcho. Não podemos dissociar a atividade do Rio Grande da atividade da nossa Brigada Militar. Não podemos fazer isso.

Será que a sociedade não tinha de ser ouvida sobre isso? Sou de uma polícia uniformizada civil. A Polícia Rodoviária Federal é uma Polícia Civil uniformizada. A Gendarmerie também é militarizada. Temos de buscar na nossa formação o que tirar. Não que o cidadão seja inimigo da corporação, porque é militarizada. Não é isso. O que temos de melhorar é a maneira de formar o homem.

A Polícia Rodoviária Federal não quer mudar seu status na Constituição. Como está, mudar a palavra "patrulhamento" por "policiamento" e abrir um inciso em baixo: "exercer com exclusividade a Polícia de Trânsito da União". Isso abre para a Polícia Militar no Estado também exercer com exclusividade a Polícia de Trânsito do Estado, como a Polícia Civil do Estado exerce com exclusividade, a exemplo da Polícia Federal, a Polícia Judiciária, que é a Polícia de inteligência.

#### **8. DR. CELITO CORDIOLI – Presidente da Associação Brasileira de Criminalística**

Historicamente, foi a busca da segurança que levou o ser humano a agregar-se, a viver em grupo. Inicialmente, em torno dos núcleos familiares, posteriormente expandindo-se em tribos, povos e nações. Infelizmente, o atual sistema de segurança pública, que na verdade não existe, não vem atendendo aos reclamos da sociedade, não tem conseguido manter as infrações dentro de padrões aceitáveis. Esta é uma realidade que nenhum dos presentes desconhece, acredito eu.

O sistema de segurança pública é algo complexo e está inter-relacionado com vários outros sistemas. Se quisermos mudar a maneira como vem sendo tratado esse problema, não basta propormos alterações à Constituição no capítulo, título e artigo que tratam da segurança pública. Antes de propormos qualquer alteração no atual texto constitucional, precisamos parar para nos questionarmos. Com toda certeza, o Código Penal, o Código de Processo Penal e toda a legislação penal terão de ser revistos e trazidos para a realidade atual. Trata-se de uma legislação defasada, que não mais atende às necessidades e à realidade atual. Da mesma forma, o Ministério Público e o Judiciário certamente terão de sofrer mudanças e adequações para atender à realidade hoje vivida pela sociedade brasileira.

Um sistema de segurança pública deverá necessariamente ter uma coordenação única. Na Federação, deverá existir um órgão coordenador de um programa nacional de segurança pública e de prevenção ao crime. Nos Estados, da mesma forma, a Secretaria de Segurança Pública deverá coordenar todos os órgãos

envolvidos nesse processo.

As Polícias Cíveis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, não têm mostrado melhor eficiência do que as Polícias Militares. As Polícias Cíveis não têm conseguido cumprir com suas funções de polícia judiciária na apuração das infrações penais, não atendendo aos reclamos da população.

No Brasil, hoje, a grande maioria dos delitos não são devidamente investigados pela Polícia Civil. Só para exemplificar, no meu Estado, Santa Catarina, analisando os números de locais de morte violenta periciados pelo Instituto de Criminalística, constatou-se que em pouco mais de 50% deles foi solicitada formalmente a expedição do laudo pericial, o que significa que em quase 50% dos casos de morte violenta sequer inquérito policial chegou a ser instaurado. Nos casos de furto qualificado a situação é ainda mais grave: em menos de 10% dos levantamentos efetuados foi solicitada a expedição formal do laudo pericial. Portanto, mais de 90% dos casos de furto qualificado não haviam sido devidamente investigados e o inquérito policial não fora instaurado.

O Código de Processo Penal prevê que, sempre que a ação delituosa deixar vestígio, é indispensável o exame de corpo de delito, e a confissão do suspeito não pode suprir a inexistência desse exame. O inquérito policial é quase sempre totalmente feito em juízo, com exceção do laudo pericial produzido pelos peritos oficiais. É fundamental que esses peritos sejam pessoas altamente preparadas e de extrema credibilidade, pois o juízo fundamentará sua sentença em seus trabalhos periciais. Infelizmente, os órgãos de perícia oficial, em grande parte vinculados à instituição Polícia Civil, foram relegados a segundo ou terceiro planos, vivendo de promessas. A perícia oficial padece de três problemas crônicos: falta de equipamentos, falta de pessoal e defasagem salarial.

O maior problema vivido pelos órgãos periciais é a falta de autonomia, uma vez que, em muitos Estados, esses órgãos ainda estão vinculados à estrutura da Polícia Civil e continuam sendo dirigidos por delegados de polícia, que não têm a menor sensibilidade para as necessidades dos órgãos periciais e atividades ali desenvolvidas. Imaginam que as perícias criminais servem exclusivamente para a investigação criminal, parecendo desconhecer que o Código de Processo Penal não estabelece qualquer limite de atuação. Muito ao contrário, o Código de Processo Penal trata os peritos oficiais como auxiliares da Justiça e os submete à disciplina judiciária e à suspeição dos juizes, levando-os a responder penalmente pelo seu trabalho no mesmo nível dos juizes.

A Perícia Oficial dirigida por delegados de polícia é passível de suspeição, pois estes são partes envolvidas na condução da investigação, principalmente quando a própria polícia está envolvida no delito.

A partir de 1987, ano em que se realizou o X Congresso Nacional de Criminalística, na cidade de Goiânia, os peritos criminais e os médicos-legistas vêm buscando sua autonomia, visando, antes de tudo, à isenção na produção da prova técnica, sem interferência do condutor das investigações. A luta pela autonomia busca condições de trabalho, laboratórios devidamente equipados, bem como a valorização dos peritos oficiais, com o pagamento de salários compatíveis com a capacitação e responsabilidade exigidas desses profissionais;

A autonomia vai conferir aos órgãos das perícias oficiais dos

Estados maior raio de ação e mais eficiência, presteza e meios de treinamento e intercâmbio, com sensíveis melhorias na qualidade do trabalho pericial.

Das análises empreendidas resulta claro que a atuação da perícia oficial precisa ser isenta, eminentemente técnica, profunda e detalhada, a salvo de toda e qualquer injunção externa estando aqui incluída a deficiência instrumental e de pessoal. O perito emite um juízo de valor, uma análise conclusiva, e não uma mera descrição dos fatos, e precisa dispor, para levar a bom termo essa missão.

Em pelo menos dez Estados já existe hoje desvinculação entre a perícia e a polícia civil. Cito o caso do Amapá, em que a perícia oficial está vinculada diretamente ao gabinete do Governador. O Rio Grande do Sul foi um dos primeiros a ter essa autonomia. Lá, inclusive, a situação só se normalizou de um ou dois anos para cá. O Ceará foi o último Estado a ter a perícia desvinculada da polícia civil. Ela está agora vinculada diretamente ao Secretário de Segurança — está, portanto, dentro do sistema da Secretaria de Segurança.

#### **9. DR. PAULO GOMES DOS SANTOS FILHO – Secretário de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro**

Os bombeiros do Brasil precisam se separar das polícias militares, e cito como exemplo o de Pernambuco que se separou e instituiu a taxa de incêndio, tendo arrecadado R\$ 100 milhões em apenas um ano.

Precisamos criar o Ministério da Defesa Civil aos moldes do que foi criado para as forças armadas (Ministério da Defesa).

A desmilitarização da polícia e do bombeiro ocorrerá, porém ainda não é o momento, pois não temos maturidade na segurança pública para essa mudança.

A desvinculação do Exército retirando a condição de força auxiliar, virá para fortalecer os bombeiros e as policiais militares.

#### **10. SR. BENJAMIN FERREIRA BISPO – Comandante do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal**

Faremos uma introdução, um desenvolvimento e as considerações finais. Na introdução trataremos da origem do Corpo de Bombeiros, a formação profissional do Bombeiro Militar, o desenvolvimento, o Corpo de Bombeiros na Constituição de 1988, a manutenção do status quo dos Corpos de Bombeiros, a atuação do CBMDF na Segurança Pública — essa é uma visão de que queremos tratar nesse assunto — e na Defesa Civil. Nas considerações finais, vamos tratar do papel das Polícias e do Corpo de Bombeiros na ordem pública, conceitos de ordem pública, defesa civil, segurança pública e, ao final, o porquê dos Corpos de Bombeiros Militares independentes, com algumas justificativas que trazemos no bojo do trabalho;

Manutenção do status quo. Entendemos que, na Constituição vigente em nosso País, segurança pública é um conceito, ou um tema, ou um entendimento stricto sensu. É um entendimento universal. Entretanto, na praticidade do dia-a-dia, notamos que a segurança pública trabalha num campo restrito, mais voltado para a criminalidade: segurança pública é igual a criminalidade. Não atua no espaço lato sensu, incluindo de fato os bombeiros com a abrangência universal do

termo segurança pública como ordem maior da Constituição Federal, ficando assim redigido o § 5º: “Ao corpo de bombeiros militar, órgão permanente, estruturado em carreira, organizado com base na hierarquia e disciplina e dirigido por oficial da ativa do último posto da corporação, além das atribuições definidas em lei compete: I - executar as atividades de defesa civil; II - realizar a prevenção contra sinistros e atividades de combate a incêndio, busca e salvamento; III - realizar investigação e perícia de incêndio, atividades de análise, avaliação e gerenciamento de riscos; IV - realizar o serviço de atendimento ao trauma, resgate e emergência pré-hospitalar.”.

Na hipótese da criação do capítulo da defesa civil, o texto do art. 144 seria desmembrado em dois, o primeiro tratando da segurança pública, na forma do caput ora vigente, e o segundo, da defesa civil, com a seguinte redação: “A defesa civil, dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, é exercida para assegurar a tranquilidade e a salubridade públicas, com vistas à garantia da incolumidade das pessoas, do patrimônio e do meio ambiente, através do planejamento de ações desenvolvidas em níveis Federal, Estadual e Municipal. § 1º A União manterá uma Secretaria Nacional de Defesa Civil responsável pela elaboração e atualização do Plano Nacional de Defesa Civil e pela coordenação das ações conjuntas de Defesa Civil dos Estados, Distrito Federal e Municípios. § 2º Os Estados e o Distrito Federal terão em sua organização administrativa uma Secretaria de Estado e Defesa Civil, órgão de articulação sistêmica, responsável pelo planejamento e direção das ações de defesa civil e um corpo de bombeiros militar, órgão integrante do Sistema de Defesa Civil, permanente, estruturado em carreira, com as atribuições de: I - coordenar e executar as atividades de defesa civil do Estado; II - realizar a prevenção contra sinistro e pânico; III - executar as atividades de combate a incêndios; IV - realizar investigação e perícia de incêndios; VI - realizar as atividades de socorro, de busca e salvamento aquático e terrestre; VII - realizar as atividades de análise, avaliação e minimização de riscos; VIII - realizar os serviços de atendimento ao traumatizado, de recuperação de afogados e das emergências pré-hospitalares; IX - realizar outras atividades de Defesa Civil definidas em lei.”

Por que a preservação do status quo militar dos corpos de bombeiros? Para o médico civil, por exemplo, ao meio-dia termina seu expediente. Se ele ficar até meio-dia e meia ou uma hora a mais, paga-se hora extra. Por isso, se programarmos uma atividade para meio-dia e meia, não vamos encontrá-lo, a não ser que lhe paguem hora extra. Na condição de militares, estamos em serviço durante as 24 horas do dia, e esta é uma condição sine qua non para a Polícia e para o Corpo de Bombeiros. Quando há uma greve, a despeito do interesse público, quem a faz é a Polícia Civil, porque este privilégio está na Constituição e aqueles policiais podem exercê-lo. Nesse momento, quem irá, de fato, tomar conta da sociedade, senão a Polícia Militar? A condição de militar, no nosso entendimento, tem a finalidade de manter nossa capacidade de atendimento à comunidade. Acho que não há motivação maior do que essa capacidade de atendimento comunitário.

Defendemos a manutenção da perícia de incêndio a cargo do corpo de bombeiros, porque é nesta corporação que estão os especialistas para esse tipo de atividade.

## **11. Coronel SÁ RIBAS - Representante do Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros**

O crescimento dos índices de criminalidade, com os problemas relacionados com o crime organizado, com a corrupção, enfim, com uma série de fatores e condutas tipificadas no contexto do Direito Penal brasileiro, causam a todos nós uma preocupação imensa. O que não podemos desconhecer, como profissionais e estudiosos dessa questão, é que esse estado de coisas decorre efetivamente de uma série de fatores, e, entre eles, merece ser ressaltada a crise que afeta os órgãos informais de controle da sociedade: família e religião. Quando os órgãos informais de controle falham, as instâncias formais, são chamadas a atuar, e aí sim, estamos entrando no contexto do sistema de segurança pública propriamente dito, porque aí estão as polícias, como primeiro instrumento formal de controle do Estado e da Administração quanto às condutas lesivas eventualmente cometidas. Nesse contexto também estão o Ministério Público, o Poder Judiciário e os órgãos do Sistema Penitenciário Brasileiro, que, em última análise, são o escoadouro, a última etapa dos trabalhos iniciados pelos órgãos policiais na sua luta incansável pela contenção da criminalidade no País.

Outros fatores acrescem a este quadro caótico, inclusive, para citar algo da conjuntura atual, aqueles relacionados com o desemprego, pois hoje nós temos 8% da população economicamente ativa desempregada. Isso significa 7 milhões de pais de famílias, de responsáveis pelo bem-estar daqueles que lhes são caros, sem condições de emprego, sem condições de garantir a dignidade mínima de subsistência daqueles que deles dependem. Isso significa dizer que, quando se trata de criminalidade e de violência, as suas principais causas estão sempre fora da área de competência dos órgãos que atuam efetivamente no sistema de segurança pública. Nunca foi, e por certo não será, problema ou responsabilidade da Polícia, para citar só um exemplo, resolver as questões sociais às quais me referi, nem dar resposta aos problemas produzidos pela patologia social, pelos desvios de conduta na vida em sociedade.

Como regra geral, nós, que compomos os órgãos do sistema de segurança, estamos sempre atuando sobre os efeitos da criminalidade, e nunca sobre as suas causas, que são alvo da preocupação e da responsabilidade de outros órgãos da Administração Pública.

No entanto, ao agir somente sobre os efeitos, como é de nossa responsabilidade, agimos como quem se depara com um pé de urtiga em sua lavoura: fazemos pura e simplesmente um trabalho de poda. Nós estamos podando a urtiga, sem em momento algum ir à raiz do mal, à essência do problema ou à causa da criminalidade, à qual eu quero realmente me referir. Os órgãos policiais estão nessa situação, numa luta incansável, em que, usando uma outra figura de expressão, dizemos que estamos enxugando gelo, enquanto as causas, que são as verdadeiras origens da criminalidade no País e da situação de insegurança, não estão sendo adequadamente combatidas por aqueles que deveriam de fato combatê-las com eficiência.

Todos devem lembrar acontecimentos recentes, quando houve movimentações no âmbito de Polícias Militares e em outros órgãos policiais, por causa dos problemas salariais. Naquela época, as Polícias Militares e os comandos

foram acusados por falta de disciplina: "Vejam que barbaridade! Problema de indisciplina nas Polícias Militares! Isso é o cúmulo! É o caos! Estaria havendo falta de comando, de disciplina nessas corporações?" Ledo engano. Como é fácil tirar impressões erradas, absolutamente falsas, por desconhecimento ou por ignorância da realidade social, pois, naqueles momentos, o que houve talvez foi excesso de disciplina. Os efetivos foram mantidos ao longo de seis, oito, dez meses com salários que estavam na faixa de 65, 68 reais, nos Estados do Norte e Nordeste do País, passando fome, privações com os seus filhos e, no entanto, mantiveram-se disciplinadamente durante seis ou oito meses nessa situação de miserabilidade social e de absoluta indignidade profissional. Só organizações que têm uma disciplina muito forte é que poderiam manter a disciplina de servidores em tais condições e por tanto tempo. Por isso eu digo: o que houve foi excesso de disciplina, e nunca a falta.

A integração, no entanto, é algo que merece ser considerado, porque isto, sim, é o que falta ao sistema de segurança pública brasileiro. O sistema de segurança pública, no Brasil, tem um grave pecado: falta integração institucional entre os diferentes órgãos que compõem o sistema, começando lá na ponta, por aqueles que dão o primeiro enfrentamento, o primeiro trabalho relacionado com a garantia dos direitos do cidadão, passando por todos os órgãos policiais, cada qual nas suas atribuições, passando pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário e pelos órgãos prisionais, inclusa aí a Defensoria Pública como parte desse processo. Promover a integração é uma necessidade, eu diria. Esta seria uma contribuição ímpar que se daria ao sistema de segurança pública do País.

Como os senhores se sentiriam, como cidadãos, na hora em que se vê, por exemplo, a aplicação dos recursos públicos para manter centrais absolutamente distintas de atendimento à comunidade? Vou citar um exemplo prático. Alguém liga para o 190, o telefone de emergência mais conhecido neste País, dizendo que está com um problema de abelha na sua casa, que umas abelhas chegaram lá etc., e ele quer resolver a situação. O atendente da Polícia Militar diz: "Olha, cidadão, sinto muito. Esse caso de abelha, veja bem, não é conosco. Abelha não é sujeito ativo de infração penal. Então, nós não tratamos disso. Talvez o pessoal do bombeiro, faça isso." Aí, esse cidadão liga para o bombeiro. Outro telefone. Liga de novo. O atendente do bombeiro diz: "Olha, veja bem. Não é bem isso que fazemos. Nosso negócio não é bem esse, tal e coisa. Fale com o pessoal da Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Eles têm relação com o meio ambiente e talvez possam resolver." Liga esse cidadão, de novo, para um terceiro telefone. A atendente da Secretaria do Meio Ambiente atende e diz: "Olha, cidadão, veja bem. Esse não é bem o nosso problema. Nós estamos preocupados com a legislação ambiental, com o Código Florestal etc., o Código de Fauna..." É aquela história toda, a nova Lei do Meio Ambiente, que recentemente foi regulamentada pelo Congresso Nacional. Aí, ela diz: "Tente o seguinte: converse com a Sociedade Protetora dos Animais. Quem sabe eles resolvem." E liga esse cidadão. Já é o quarto telefonema, senhores, e podem ter outros mais. Não vou me estender, mas como é que os senhores acham que está se sentindo esse cidadão, que está pedindo para o serviço público lhe prestar um serviço, que quer uma solução para seu problema, e que está sendo jogado como peteca daqui para lá, de lá para cá? Esse cidadão não agüenta. Desculpem-me a expressão, senhoras e senhoritas, mas ele está de saco cheio com a Administração pública. Ele não agüenta mais. E esse é só um exemplo,

como eu lhes disse. Há diferentes níveis de integração que podem ser trabalhados pelos especialistas, mas cito só este, para ilustrar um primeiro contato. Por que não se trabalhar centrais nos Estados, integradas, com especialistas e atendentes das diferentes áreas de atendimento emergencial da administração pública do Estado e do Município, inclusive, juntos para que o cidadão ligue para um telefone só e tenha ali, na hora, a solução para o seu problema? Ah, não é da Polícia Militar, não é da Polícia Civil, não é do Corpo de Bombeiros, não da Polícia Federal, não é desse nem daquele etc., mas é da área de saúde. Está aqui o atendimento emergencial de saúde do Município. E o cidadão vai receber, de pronto, uma resposta: "Olha, cidadão, está sendo acionada uma ambulância que vai resolver o seu problema, está sendo movimentada aqui em seguida". Coisa simples, prática, fácil de fazer! E que não se fez até hoje no País por causa de resistências bobas, corporativistas, ou por falta de vontade política. Essa é a grande verdade.

Os registros policiais devem ter um só cadastramento para que se possa responsabilizar objetivamente os agentes e órgãos públicos, bem como aferir produtividade e qualidade de serviço.

A polícia militar do Paraná já tem um fundo de modernização e em cinco anos reformulamos a polícia, o que não foi feito nos cento e quarenta anos de existência da instituição, inclusive o seguro de vida e de acidentes para os policiais.

Agora, com a Lei nº 9.099/95, a perspectiva de um Direito Penal do consenso, um Direito Penal da transação, o Direito Penal do acordo, um Direito Penal que pode ser mais ameno, mais socializante do que o Direito Penal ortodoxo, que tradicionalmente caracterizou o Direito Penal neste País. Essa lei, sim, é um avanço significativo na área do Direito Penal e está trazendo resultados extremamente positivos para os órgãos de segurança pública e, mais importante, para o cidadão, que, a nosso ver, é o principal objetivo, o principal beneficiário de tudo aquilo que pudermos fazer para melhorar o sistema de segurança pública. Quando alguém tiver dúvida sobre algumas dessas questões complexas de segurança pública, por favor, façam este exercício: coloquem-se no lugar do cidadão, e daí os senhores vão conseguir afastar o espírito corporativista que eventualmente abrange o trato dessas questões. E nessa lei temos muitos problemas de natureza corporativista que precisam ser vencidos. No Estado do Paraná, estou citando o exemplo que tenho, não é, de novo, regra geral, ainda há muitas resistências, mas lá nós — a Polícia Militar —, estamos já há um bom tempo aplicando efetivamente a Lei nº 9.099/95. Os termos circunstanciados estão sendo elaborados pelos policiais militares. Em algumas das principais cidades do nosso Estado, sedes de Comarcas, as secretarias do Juizado Especial Criminal estão funcionando dentro do fórum, para dar a esse trabalho a imparcialidade que ele precisa ter. Se fizéssemos isso funcionar dentro dos quartéis, por mais idônea e imparcial que fosse a nossa atitude não faltariam aqueles falastrões de sempre que viriam dizer que estamos constringendo o cidadão, porque está dentro do quartel, que o cidadão está sendo vítima disso, vítima daquilo. Então, as secretarias estão funcionando no fórum, sob a supervisão dos juizes e dos promotores e com a participação direta dos policiais militares da PM do Estado do Paraná, que têm elaborado os termos circunstanciados, encaminhado aos promotores e aos juizes competentes designados para o Juizado Especial para dar solução a essas

infrações penais de menor potencial ofensivo, que são as abrangidas pela Lei nº 9.099/95. Os resultados têm sido animadores.

Finalizo dizendo que enquanto não conseguirmos engajar a sociedade fazendo com que cada cidadão ou pelo menos os segmentos mais representativos da nossa sociedade se conscientizem de que a segurança pública não é somente um dever do Estado, mas sim responsabilidade de todos, como diz o art. 144 da Constituição Federal, teremos poucas possibilidades de êxito. Não adianta um papel bonito, um plano bem elaborado, uma política bem concebida dissociada dos projetos sociais e das aspirações da população brasileira como um todo. Isso não teria legitimidade e, portanto, teria poucas perspectivas de êxito como nós, que somos profissionais da área, repito, temos aspiração de ver efetivamente implementado.

## **12. CEL. JOSIAS QUINTAL DE OLIVEIRA - Secretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.**

O governo do Rio de Janeiro está implantando um programa voltado para a recuperação das estruturas policiais, começando pela qualificação e recomplementação do efetivo.

Estão sendo efetuados investimentos na área de recursos materiais, especialmente a aquisição de viaturas. Também estão sendo criadas as chamadas “delegacias legais”, um projeto de construção ou de transformação das delegacias de polícia. Esse projeto representa uma concepção inteiramente nova de funcionamento de delegacia.

Estamos implantando o programa de segurança chamado "Rio de Segurança", que está sendo instalado e que inclui a autarquia citada, que vai integrar em seus quadros policiais civis e militares sob um único comando. Essa instituição tem na sua estrutura uma diretoria de Polícia Judiciária, que será ocupada por um delegado de polícia; uma diretoria de Polícia Ostensiva, que será ocupada por um coronel da Polícia; uma diretoria jurídica, que será ocupada por um membro da Defensoria Pública, do Ministério Público ou da Procuradoria de Justiça; e uma diretoria administrativa-financeira. Esse instituto será presidido pelo Secretário de Segurança. Ressalto que em razão da própria disposição constitucional, que prevê papéis distintos para a Polícia Militar e para a Polícia Civil, os integrantes do instituto manterão suas origens.

Para resolver o problemas dos presos estamos criando as casas de custódia, permitindo que os delegados, que em muitos casos se transformaram em carcereiros-chefes, tenham condição de realizar seu trabalho, que é investigar e tratar dos processos. Esta a medida dará dignidade a esses presos, porque eles têm direito a pelo menos isso.

Outra medida importante foi a criação de áreas integradas de segurança. O trabalho das delegacias e dos batalhões é feito de modo bastante integrado. Tanto o comandante do batalhão como os delegados daquela área se reúnem mensalmente na Secretaria e ali — juntamente com um diretor de operações da Secretaria — é feita uma avaliação dos resultados alcançados naquela região, dos resultados operacionais e também dos índices criminais ali verificados.

Outra preocupação muito grande do Governo se refere à questão da inteligência da Polícia. Está se promovendo uma reforma na estrutura da Secretaria de Segurança e criando uma subsecretária de inteligência.

Sobre a unificação das Polícias, esta é uma questão de tempo. Essa é a vontade da sociedade e dos policiais. No entanto, há enorme dificuldade em se promover uma modificação tão forte de um momento para outro, apenas em razão de um ato legislativo. Há uma questão cultural muito forte. As Polícias têm mais de um século. A Polícia Militar do Rio de Janeiro tem quase dois séculos. E ainda existe uma questão estrutural muito sedimentada. Creio que seria temerário uma mudança tão forte assim de um momento para o outro. Uma medida mais inteligente seria aquela que buscasse, mantendo essas mesmas denominações, promover maior integração. O instituto de segurança pode até representar essa possibilidade. Talvez daqui a uma década, já estejam presentes as condições para que afinal se possa promover essa unificação.

Sobre o inquérito policial, acredito que alguma coisa deva ser feita. A morosidade do inquérito, com seu formalismo excessivo, certamente não contribui para a elucidação ou para a melhoria das taxas de esclarecimentos de crimes. O inquérito deve ser menos burocrático. E, uma vez mantido, deve ser dotado de menos formalismo, deve ser mais ágil.

No futuro, pretende-se que a formação policial venha a ser única. Hoje se preservam os policiais em seus quadros de origem: policiais militares e policiais civis. No decorrer do tempo, será prevista a construção de escolas únicas, em que o policial será formado dentro de uma mesma escola, ainda que mantendo a sua origem, porque a Constituição assim o estabelece. Não poderemos criar uma outra instituição policial. Teremos sempre, enquanto não se muda a Constituição Federal, policiais militares e policiais civis, mas o currículo básico será comum para todos eles.

Tenho uma impressão muito boa sobre as guardas municipais. Acho que os Municípios podem e devem ter suas guardas. Nos Municípios com mais de 1 milhão de habitantes os Legisladores devem pensar até na possibilidade de se ter uma Justiça Municipal para pequenos delitos, e que essa Justiça se faça no próprio Município.

Lembro que polícia tem que fazer polícia e o Governo tem que fazer o social, quero dizer que nessa reestruturação da Secretaria de Segurança toda essa área de direitos humanos, projetos sociais, todo esse conjunto está sendo transferido para a Secretaria de Justiça e uma parte dele para o próprio Governo, para a Secretaria de Ação Social.

### **13. DR. MÁRIO ANDRADA MACHADO – Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Civil**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 151-A, de 1995, tem como objetivo valorizar o servidor da segurança pública, principalmente no momento em que todo o País clama por segurança, uma vez que aproveita os servidores nas suas atividades fins.

A PEC nº 151-A/95, que estabelece a ascensão funcional, vem prestigiar a segurança pública, uma vez que permite àqueles policiais com longos anos de experiência ascender a uma, digamos, quase que promoção, mas não uma

promoção no sentido de contemplar com alguma coisa, e sim de valorizar o profissional, para que desempenhe bem seu cargo.

Sou defensor de um controle externo da atividade policial e também de um estatuto rígido para o policial, para que ele seja aquele cidadão exemplar.

Desejo a unificação da polícia do Distrito Federal com outra polícia, e acredito que ela virá, pois não se pode ir contra a história, contra o desenvolvimento. Ela vai chegar, mas devemos fazê-lo de forma responsável, calculada, não nos deixando ofuscar por teorias formuladas por pessoas que não conhecem a realidade, o dia-a-dia da segurança pública, por pessoas que não passaram quatro anos adquirindo conhecimento numa academia da Polícia Militar, da Polícia Federal ou da Polícia Civil. Temos de pensar numa unificação, isso é certo. Um comando único na segurança pública precisa existir, para não falarmos linguagens de diferentes e para apagarmos as fogueiras de vaidades que há por aí, um querendo sobrepujar o outro, muitas vezes de uma forma que não vai trazer benefícios para a sociedade.

Saliento que o inquérito policial é uma peça antiga e indiscutivelmente tem de ser aprimorado. Em muitos aspectos, ele está obsoleto, não evoluiu em paralelo com a própria cultura jurídica ou com a criminalidade: o inquérito precisa ser simplificado, desburocratizado.

Considero o auto de prisão em flagrante um absurdo. Lembro que aqui em Brasília, policiais da Polícia Militar, sofrem com isso. O policial militar chega a uma delegacia com um preso e, pela nossa sistemática do auto de prisão em flagrante, ele é ouvido como condutor. Depois são ouvidas testemunhas e as vítimas. O policial militar fica numa delegacia, aguardando ser ouvido, durante três, quatro horas e, enquanto isso a população está desassistida.

#### **14. DR. GERALDO JOSÉ CHAVES – Conselheiro da Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal**

Entendo que a impunidade, antes de se constituir em causa de elevados índices de criminalidade, embora para tanto possa contribuir, pode ser classificada, com maior propriedade, como uma conseqüência da glandular tolerância, que de forma tão marcante caracteriza o povo brasileiro. Disse que somos orgânica e excessivamente tolerantes com tudo e com todos. Daí algumas pessoas se sentirem encorajadas a se inclinar por práticas condenáveis.

Diante da situação caótica e desesperadora do sistema penitenciário brasileiro, acredito que talvez tenha chegado a hora e a oportunidade de discutirmos a privatização dos presídios. O preso precisa exercer um trabalho, produtivo e remunerado, para que se sinta útil, para que possa aprender um ofício e pagar suas despesas durante o seu tempo de encarceramento, retirando, assim, dos ombros dos contribuintes esse ônus pesado e injusto.

Muito mais que a nossa legislação substantiva, o nosso Código de Processo Penal, principalmente, já está, há muito, ultrapassado, disso se beneficiando os bandidos e os rábulas de porta de cadeia. O processo é demorado, complicado, burocrático e oferece inúmeras possibilidades para manobras escusas. Cerca de 80% dos processos criminais prescrevem sem julgamento, por inúmeras razões.

Não se pode esperar muito do Poder Judiciário, porque está desatualizado, desaparelhado, sem recursos e sem juizes suficientes para julgamento de todos os feitos.

A idéia de unificação entre as Polícias Cíveis e Militares tem tomado corpo e consumido horas de acalorados debates, em várias instâncias. Quer nos parecer que a discussão desse tema não está na direção correta. Polícia é gênero do qual Polícia Cível e Polícia Militar são espécies. Não se pode unificar o que não foi separado. Ambas existem e foram criadas para cuidar da segurança pública. Trata-se, portanto, de uma atividade de caráter eminentemente cível. O que precisa ser unificado entre elas é o comando, na pessoa do Secretário de Segurança Pública. Entendemos que a medida acertada para a questão não é discutir a unificação das Polícias Cíveis e Militares, e sim a sua reestruturação. A unificação deve ocorrer, sim, como já disse antes, mas nos seus comandos, colocando-os diretamente subordinados aos Secretários de Segurança Pública, de quem passariam a receber ordens e orientação necessárias. Afinal, são eles, os Secretários, os responsáveis pela política de segurança pública nos Estados.

#### **Sugestões no campo legislativo:**

1) Modificações nas legislações penal e processual penal - Não estamos propondo penas mais severas, mais longas ou mais restritivas, mas uma legislação mais ágil e menos tolerante, de forma a impedir manobras escusas de maus advogados, que apenas beneficiam criminosos.

2) Procedimentos do rito sumaríssimo para os processos iniciados mediante autos de prisão em flagrante – A finalidade seria impedir que os criminosos, presos nessa condição, usem as portas que a própria lei lhes abre. O flagrante é o óbvio na comprovação de uma prática criminosa.

É pacífico e inquestionável o entendimento de que o crime se combate com emprego, saúde, escola, segurança, assistência social, etc. São todas elas medidas de longo prazo. Mas, neste momento, a sociedade exige providências urgentes que permitam ao povo sair às ruas, trabalhar, estudar, divertir-se, viajar, etc. Isto não será possível se as ruas estiverem tomadas pelos criminosos, se os toques de recolher impostos pelos traficantes não permitirem às pessoas circularem livremente. O que estamos querendo dizer é que o povo quer as ruas livres e os bandidos presos e fora do seu convívio.

Também sugerimos que se restabeleça a prerrogativa do delegado de polícia de carreira de expedir mandados de busca e apreensão, para que não se perca o princípio da oportunidade na apuração do crime e conseqüentemente a responsabilização mais tarde do criminoso.

#### **15. DR. ALOYSIO JOSÉ BERMUDEZ BARCELOS – Diretor de Comunicação Social da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal**

Entendo que esse debate a respeito da unificação das Polícias se constitui, na realidade, num desvio da atenção da população no que se refere à falência da política governamental no setor de segurança pública.

A Polícia Militar, na verdade, foi criada à semelhança das Forças Armadas. Achamos que se deve modificar a doutrina de emprego dessa

polícia, de forma a que ela passe a agir como uma polícia de garantia do cidadão, não como uma instituição que é treinada, doutrinada para o combate, para a guerra, com a utilização de manuais militares.

Como medidas que o Poder Público deveria tomar para a melhoria do problema de criminalidade — algumas são de longo prazo — surge a necessidade de se alertar a população e o Poder Público de que elas são necessárias. Sabemos que as favelas são realidade, e lá não há a presença do Estado. Por conseguinte, deveria o Estado se fazer presente nesses locais com quartéis de polícia, delegacias policiais, hospitais — e não postos de saúde, que não funcionam —, escolas que realmente ofereçam vagas a todas as crianças ali nascidas e também saneamento básico, porque o povo se revolta com as precárias condições de saúde e saneamento e com a falta de escolas para os seus filhos.

Quanto às providências no sentido de associar eficiência e eficácia aos órgãos policiais, vemos como medidas necessárias: (1) melhor seleção do pessoal; (2) treinamento permanente dos policiais; (3) possibilidade de progressão na carreira para os cargos mais elevados, de modo a motivar o policial ao melhor desempenho de suas funções; (4) salário digno para que o policial possa viver em ambiente saudável, no qual ele não se encontre constantemente rodeado de bandidos (com o salário que se paga hoje ao policial, ele não tem outra alternativa a não ser morar nas favelas).

### **17. JOSÉ VICENTE DA SILVA FILHO – Coronel Reformado da Polícia Militar do Estado de São Paulo**

O primeiro problema que eu gostaria de mencionar é que o Brasil está, atualmente, ostentando níveis de violência só superados no mundo pela Colômbia e pela África do Sul, excluídos naturalmente os países em guerra na África, na Ásia e outros.

Evidentemente, a falta de prisões, o número pequeno de juizes que temos, uma Justiça que oferece muitas facilidades, juizes que se recusam a aplicar mesmo a punição que é significativa, no caso das penas alternativas, tornam o crime uma banalidade.

Temos problemas sociais sérios de distribuição de renda, de iniquidade social, de ajuntamentos desordenados nas periferias das grandes cidades, inclusive Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro, e no sistema de justiça criminal. Mas isso não é escusa para deixarmos de examinar seriamente a questão da Polícia;

A questão que coloco é: como a Polícia deveria estruturar-se para apresentar resultados melhores do que vem apresentando? A Polícia tem um poder de compensar as deficiências da estrutura social, da estrutura da Justiça criminal etc., para fazer o seu papel de prevenir e reduzir crimes.

O que percebemos no Brasil é que esse sistema, além de ser único no mundo, não funciona. Que sistema único é esse? Desde o início do século fomos desenvolvendo uma polícia para cuidar do policiamento uniformizado, preventivo, e outra para cuidar da investigação, como se fossem tarefas tão distanciadas, tão diferenciadas uma da outra que merecessem organizações com treinamento, com valores, com normas, com leis e salários completamente

diferentes uma da outra. Alguém poderia dizer: Ah, mas na França existem duas polícias, a Gendarmerie e a Polícia Nacional. Sim, mas onde uma atua, ela faz tudo. Há sua parte de policiamento ostensivo, uniformizado, e sua parte de investigação. Aqui nós separamos. E essa separação não tem lógica. E aí é que costume verificar que, em todo Estado que a gente vai, essa lógica é claramente comprometida. Fica muito difícil, em qualquer sistema onde convivam dois responsáveis, que não haja rivalidade, ou que se possa ter um entendimento, como se fosse uma coisa natural. Temos inclusive um problema de desbalanceamento de motivação. Vamos dizer que haja um capitão em um distrito muito motivado e um delegado completamente desmotivado. Então, isso quebra completamente a capacidade operacional de uma organização policial. Evidentemente que, além de tudo, essa estrutura tem muitos custos. No mundo todo, a estrutura de investigação, que faz parte de uma única organização policial, responde aproximadamente por 15% do efetivo policial.

Então, a partir daí, percebemos que começa, nessa discussão que está em desenvolvimento, a grande luta entre unificar as polícias num novo organismo policial, que possa dar conta de melhores resultados e de uma forma mais barata, porque os Estados estão com problemas fiscais sérios, uma luta corporativa desesperada para se manter do jeito que está e se promover alguma forma de quebrar o galho.

A palavra da moda agora é integração das polícias, e não uma unificação. E o que é uma integração? É fazer com que duas polícias permaneçam como estão e se criem mecanismos que permitam e estimulem a atuação harmônica de suas atividades. Até há uma regulamentação do § 7º, se não me engano, do art. 144, para que elas se entendam. Leis não fazem com que as pessoas desenvolvam entendimento cooperativo eficiente. Essa integração é uma das maiores falácias.

A minha previsão é que, mantendo-se esse sistema como temos hoje, ou seja, duas estruturas policiais, no futuro, sem a menor dúvida — e é uma visão pessimista nesse sentido, apesar de eu ser uma pessoa otimista —, vamos continuar assistindo ao descontrole da violência.

O Congresso e o Governo precisam discutir a Constituição, como acontece na Índia, para que haja a previsão de uma Polícia Militar federal que cuide das fronteiras; da Guarda Costeira, que tenha condições de atuar em situações críticas em alguns Estados, tudo para que se evite a militarização dos problemas sociais no País.

Transformou-se a segurança em mera questão de polícia. Segurança é também polícia. Mas o Governo Federal não investe nessa área, como em qualquer país do mundo. A Inglaterra tem 43 polícias regionais e, para cada milhão de habitantes, aproximadamente, há uma polícia própria, mas o Governo paga metade das despesas. O Japão paga as polícias, que são de um conselho federal. Mas ela fica praticamente municipalizada e o governo central paga o salário dos oficiais, toda a atividade de investigação e mais o equipamento básico. Na Alemanha ocorre a mesma coisa. No Brasil, o Governo Federal não investe nada em segurança, exceção feita a uma minúscula Polícia Federal que, entre seus encargos, está o de carimbar passaportes. Então, essa é uma grande dívida para com a segurança pública. O Governo Federal tem essa dívida com a sociedade brasileira.

Todas as escolas de formação de policiais do mundo — todas estou exagerando, aquelas que conheço, conheço algumas na Inglaterra e meia dúzia nos Estados Unidos — têm uma formação básica bastante militarizada.

No que se refere às guardas municipais, as Polícias tendem a fazer uma drástica rejeição. Só faço rejeição à idéia de guarda municipal porque muitos Prefeitos gastam demasiadamente com guardas municipais e deixam de alocar muito dos recursos para a prevenção social. Poderiam apoiar de alguma forma as Polícias locais, para produzir uma melhoria no desempenho.

No meu modo de ver, devem existir recursos básicos como treinamento, centro de telecomunicações integrado. Necessariamente, esse centro deveria abrigar em conjunto a PM, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros, a Defesa Civil, trânsito, ambulâncias, serviços de emergência elétrica, tudo num local só. Hoje, cada um tem um centro, e isso fica caro. Poderia receber isso e alguns equipamentos básicos, como armamento básicos para o policial. Não poderia passar muito disso. Alguns outros incentivos que poderiam ser dados a partir desse Fundo Nacional de Segurança Pública.

A hierarquia de uma polícia, deve ser mais rigorosa do que em qualquer outra instituição, porque o policial atua sobre tensão e tentação. Então, ela precisa ter valores fortíssimos, que venham de dentro da sua academia, e uma estrutura disciplinar extremamente rigorosa.

Preocupa-me muito o fato de que, na PEC nº 514-A/97, terem sido ressuscitadas expressões e terminologias de atos institucionais do Governo Militar, da Constituição antiga, quando prevê, por exemplo, que cabe ao Governo Federal regular todas as matérias das Polícias estaduais: instrução, material bélico, organização, etc., tal como acontecia em alguns atos do Governo Militar.

Apesar de toda a violência — e eu credito a violência não aos policiais, mas à estrutura policial arcaica que nós temos, que interage com as dificuldades sociais mal cuidadas que nós também temos — os policiais que nós temos estão no nível dos melhores policiais do mundo. Eu não faço elogios ao policial estrangeiro. Não acho que ele deva ser considerado melhor do que o nosso. Mas há uma diferença que vejo num policial americano ou europeu: ele não faria isso que esse brasileiro fez, porque os policiais são exaustivamente treinados — algo em que a polícia se omite grosseiramente — em técnicas de autoproteção funcional.

Não há como se fazer investigação, porque a preocupação que a polícia tem hoje é concluir o inquérito e não de esclarecer o crime. Ocorre que todas as polícias do mundo, evidentemente, fazem a investigação, buscam testemunha, buscam dados, indícios, pistas e, a partir daí, desenvolvem um relatório que é remetido para o Ministério Público. Só que a nossa polícia foi adotando um formalismo tal, desnecessário, e não há nenhuma lei que estabeleça que deva existir esse conjunto formal. Ele retarda a investigação e se torna pouco adequado ao objetivo de reduzir a pilha de inquéritos e assistir, o mais breve possível, ao esclarecimento do crime.

Eu não defendo os interesses nem da Polícia Militar, onde servi com muito orgulho, nem da Polícia Civil, mas acho que as próprias organizações policiais devem se ajudar nesse processo, porque, na medida em que os

comandantes das PMs tomam uma posição radical de que a única alternativa para a segurança pública é continuar tudo como está, praticamente estão deixando de contribuir com a sua experiência, com a sua vivência, com a sua sabedoria profissional para aperfeiçoar o sistema. Só que para aperfeiçoar o sistema é preciso, muitas vezes, romper com o que já existe. É doloroso lidar com rupturas, mas muito mais doloroso que isso é o medo extraordinário que os moradores das grandes cidades estão experimentando. É muito mais doloroso do que mudança na polícia. Está-se reduzindo drasticamente a qualidade de vida das populações, o que acaba comprometendo — queira-se ou não, com o avanço da violência como está — a estabilidade das próprias instituições. A polícia passa a ser questionada, os Governos passam a ser questionados, não se acredita mais nos Governos, oferece-se oportunidade para discursos populistas irresponsáveis de que só se resolve a questão da violência à bala, de que tem que matar bandido. Então, todas essas contingências perversas para uma sociedade democrática acabam sendo uma consequência do não-aperfeiçoamento do sistema de segurança, principalmente das polícias.

**18. ROBERTO KANT DE LIMA - Professor Titular e Coordenador do Curso de Especialização em Políticas Públicas, de Justiça Criminal e de Segurança Pública (realizado em parceria com a Polícia Militar do Rio de Janeiro, com a Fundação Ford e com a Universidade Federal Fluminense)**

Não estou aqui para falar como a Polícia deve ou não ser. Essa é uma outra discussão que eu estaria disposto a fazer, mas creio que a minha contribuição principal aqui é de natureza etnográfica.

As práticas da Polícia, como os antropólogos costumam dizer, não estão isoladas das práticas sociais, querendo dizer que, em lugar nenhum do mundo, a Polícia faz coisas que não tenham a ver com o contexto cultural e social onde está inserida.

A discussão dos assuntos relativos à segurança pública é fundamental na Câmara dos Deputados, mas, desde já manifesto minha incapacidade de visualizar uma mudança no sistema que seja decorrente unicamente da alteração de normas legais. Na minha opinião, somente a lei não pode mudar todas essas práticas. Pode colaborar, propiciar, ajudar, etc., mas são práticas tradicionais da Polícia, que espelham o sentimento da sociedade.

A justificativa desse tipo de sociedade que chamo de piramidal, é a seguinte: numa sociedade de desiguais, têm-se pessoas poderosas e pessoas despossuídas. Nesse sentido, o espaço público é apropriado particularizadamente na sociedade piramidal, ao passo que na sociedade paralelepipedica o espaço público é coletivo. Não é à toa que, em muitas sociedades — a nossa é uma delas —, quando se fala em público se pensa em estatal, não em coletivo.

Podemos dizer que o Código de Processo Penal é um código de pirâmides e que a Constituição é um código de paralelepípedos. O Código de Processo Penal prevê o inquérito policial, sistema inquisitorial, sigiloso. Não é processual, mas administrativo, levanta fatos, etc. e prevê o privilégio da prisão especial para pessoas que têm instrução superior. Eis o efeito da pirâmide: se ele tem conhecimento, então tem direito a condições especiais, porque a qualidade da pessoa dele é diferente. Não importa a qualidade do ato cometido, mas a qualidade

da pessoa que o cometeu. O ato pode ser o mesmo, mas, se as pessoas são diferentes, têm tratamentos diferentes, em função da pessoa e da sua colocação na gradação da pirâmide. E há uma série de outras imunidades, privilégios de função, expressas nesse diploma legal.

O inquérito policial enseja a tortura para obtenção da confissão, porque é um método. Não se trata de distorção de coisa alguma. Trata-se de método para apuração da verdade, para construção da verdade. É um método secular, que tem eficácia, eficiência, etc.

O inquérito policial é um instrumento inquisidor que só se justifica numa sociedade de desiguais. Se estamos numa democracia, numa sociedade de iguais, não temos por que ter essa investigação preliminar como uma barreira para os conflitos serem apreciados em público, pois esta é a única função que ele tem. Em uma sociedade aristocrática, ele tem uma função, uma funcionalidade, porque, lá, é para ser assim mesmo. Numa sociedade republicana, democrática, entretanto, não tem sentido nenhum, porque as acusações devem ser trazidas a público. E depois, quando vai para o Ministério Público, que faz a denúncia, já são duas convicções. Quando o juiz pronuncia, no caso o júri, são três convicções. O nome do indivíduo vai para o rol dos culpados. Quando ele senta no júri, no banco dos réus, ele já está condenado. Só mesmo um milagre do advogado e do promotor para resolver o problema dele.

A Polícia tem um problema seríssimo no Brasil, porque ela, em matéria penal, no Brasil, não tem algo chamado discretion, que não é traduzido por discricionariedade. Discricionariedade é um tema de Direito Administrativo, que diz que os funcionários que têm poder de polícia podem ou não tomar certas atitudes, mas, em matéria penal, não há discricionariedade. Em matéria penal, a Polícia, como qualquer um de nós, tem de denunciar, processar e tocar para frente tudo que vê. Ora, se a Polícia fosse fazer isso, o Judiciário, que já está completamente abarrotado, não iria suportar a quantidade de processos que seriam abertos. Por quê? Porque, em qualquer lugar do mundo, a Polícia tem algo chamado discretion, que é autonomia, independência e responsabilidade de negociar a ordem pública, de escolher se vai ou não processar alguém.

Não posso deixar passar a oportunidade de dizer que é interessante observar que todo o sistema de confissão, ao chegar no processo penal, dá ao réu o direito de mentir. Ou seja, não existe crime de perjúrio no Brasil. Existe apenas o de falso testemunho. Isso confirma aquilo que digo, ou seja, que a produção da verdade no processo judicial é a produção testemunhal, o que assegura ao réu o direito de mentir.

No direito anglo-americano, a pessoa pode ser pega pela mentira ou perjúrio. No Brasil, inseriram na Constituição o direito de não se incriminar. Entretanto, continua não havendo o crime de perjúrio. Então, ocorreu a importação de um dos elementos, e não do conjunto do sistema. O que isso tem a ver com a Polícia? Na minha opinião, no sistema que acabei de descrever, a Polícia fica embaixo. No sistema piramidal, a Polícia fica embaixo, produzindo inclusive uma verdade subalterna: a verdade inquisitorial, a verdade monológica, em que não há diálogo, não se constrói o contraditório. Nesse sentido, ela tem a função de produzir uma verdade que será desqualificada.

Quando do contraditório ou quando chegar ao júri, a verdade produzida na Polícia será desqualificada. O produto dela é subalterno, não um produto de qualidade, de excelência. Isso faz com que, necessariamente, a identidade da Polícia fique sob suspeita, esteja sob suspeição sistemática. Por quê? Porque ela está fazendo algo que nem sequer é jurídico, nem sequer é judicial.

O que for apurado na fase do inquérito policial pode ser utilizado pelo Juiz para seu livre convencimento, porque o que está ali foi apurado pela Polícia. Às vezes, o Juiz usa, às vezes, não — essa é outra discussão. Não há, no Brasil, a hierarquia da prova, não se discute o que entra ou não no processo. Qualquer coisa pode entrar. Nesse sentido, tanto faz a identidade da Polícia Judiciária, que está voltada para a punição da infração e, portanto, para a repressão nessa idéia de pirâmide.

Então, tanto a "juridicização", quanto a militarização da ação policial, estão embasadas numa ideologia repressiva no Brasil, porque estão fundamentadas nessa idéia da pirâmide, que está presente, volto a dizer, para ficar bem claro, na nossa sociedade. Isso não é invenção da Polícia, não é invenção do Código de Processo Penal, de ninguém.

As práticas de construção da ordem democrática, que são as práticas que uma polícia democrática tem de adotar, são desprestigiadas. O que se prestigia é a prática repressiva, no sentido de combate ou de punição. A prática da negociação da ordem pública — cabe exatamente a uma polícia democrática estabelecer, construir essa ordem pública, em permanente movimento, como uma intermediária entre os conflitos que existem, necessariamente, explicitados no espaço público pelo cidadão —, essa função, essa ordem fica menor, apagada. E, se quisermos mudar alguma coisa na Polícia, na minha opinião, vamos ter que mexer com esses valores. E esses valores da nossa sociedade são jurídicos. A Polícia, nesse sentido, está inserida num contexto cultural e social muito mais amplo. E o alcance dos trabalhos daqueles que se preocupam com isso é muito maior e tem que ser visto num contexto macro.

Nenhum desses três sistemas de produção da verdade contempla a questão da Polícia Técnica. Nenhum deles. Um está baseado na confissão, o outro está baseado no testemunho — e não se esqueça de que, no Brasil, o Juiz não está obrigado a ouvir ou a aceitar os resultados apurados pela perícia, ele pode resolver outra coisa. O outro está fundado no que se chama prova legal, o julgamento divino. Há um combate. Os jurados vão para uma sala, não discutem entre eles, não conversam entre eles. E, nesse combate entre os advogados — eu sei porque, além de ser advogado, sou amigo de alguns —, as pessoas não se atêm aos fatos. As pessoas falam, contam histórias. Tanto é que se diz que é um teatro. Todo mundo que está na profissão sabe disso.

O Código Penal e as práticas judiciárias — insisto em que não é só a lei processual, mas a cabeça e as práticas das pessoas — são um impeditivo ao convencimento através dessas provas técnicas. Prova disso é que, se alguém roubar sua casa, a Polícia vai lá e pergunta se tem ouro, jóias, se foi isso que foi roubado ou não.

Sobre o serviço de inteligência, quero chamar a atenção para o fato de que todos os países do mundo têm os seus serviços de informações. Não existe nenhum país sem esse serviço. A diferença entre os serviços de informações

dos países totalitários é que as informações obtidas sobre os cidadãos de maneira secreta têm efeitos públicos. Quer dizer, elas vão direto da forma secreta, como foram conseguidas, para a publicidade. Com esse nosso sistema de inquérito policial, inclusive na Polícia Federal, uma informação conseguida desta maneira pode ser uma notícia à Polícia, porque abre um inquérito, e a informação conseguida sigilosamente vai processar uma pessoa que não vai saber que está sendo investigada, porque as investigações policiais são sigilosas.

Na maior parte dos lugares, são os civis, e não os militares, que possuem o serviço de inteligência próprio. O serviço de inteligência é, em geral, civil.

O inquérito policial usa a confissão, o processo judicial usa o testemunho, e o júri usa o debate. Mas quem é que usa essas provas criminalísticas? Como é que se vai fazer uma mudança de concepção na produção da verdade, dentro das formas de produção da verdade, nos estilos de produção da verdade, de forma a incorporar as provas obtidas pela perícia? A independência da polícia técnica é um caminho, porque aí o camarada chega lá e diz: "Não, olha isso aí. Esse cara está falando isso, mas não é nada disso não". Acho que isso é algo importante, mas não acho que em si vá produzir um efeito mágico de liberar os criminalistas da coisa, porque há que se fazer uma discussão sobre utilização e coleta desses dados.

#### **19. DR. ÁLVARO LAZZARINI – Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**

A Polícia é uma atividade jurídica essencial do Estado e deve, portanto, ter seus problemas solucionados à luz das Ciências do Direito e da Administração Pública. O conhecimento científico, abrangente de experiências diversas e sedimentadas pelo tempo, representa caminho seguro na tomada de posições.

O sistema criminal compreende a legislação penal, a Polícia, o Ministério Público, os Advogados Criminais, o Setor Penitenciário e a Justiça Criminal, do que se depreende que a melhoria das partes isoladamente não propiciará melhoria na eficiência total. A precisa identificação do sistema e a participação sistêmica são práticas um tanto ou quanto ainda pouco conhecidas no Brasil.

A divisão dicotômica entre polícia preventiva ou ostensiva e a polícia de investigação ou judiciária é uma visão natural do denominado Ciclo de Polícia e tecnicamente é boa, até porque, mesmo nas polícias que exercem o ciclo completo, o policial que atende a ocorrência criminal não é o mesmo que irá investigá-la.

Outro aspecto constitucional de relevância para o debate é o estatuto militar da polícia ostensiva. Tenho entendido, com a devida vênia, que a Proposta de Emenda à Constituição nº 613-A/98 labora em engano, pois a questão do estatuto militar para a polícia preventiva e ostensiva é algo que deveria ser pacífico entre nós, dado que é realidade em praticamente todas as polícias fardadas do mundo civilizado. Estas polícias, ou são militares como na França, Bélgica, Espanha, Portugal e Itália, ou então militarizadas, como ocorre com os principais Departamentos de Polícia dos Estados Unidos da América, que recrutam para seus

quadros os egressos das Forças Armadas daquele país, dada a rígida formação militar que possuem.

Não há, portanto, mais razão para insistir-se, buscando confundir, que militar das Forças Armadas é a mesma coisa que militar de polícia e que este é polícia de militar.

Releva também ser citada a questão da desconstitucionalização da polícia. Tentada em esboço de Substitutivo à PEC 173/95 (EC nº 19/98) e discutida na PEC nº 514-A/98, verifico que tudo não passa de devaneios de "policiólogos", que não compreendem, ou não querem compreender todo um contexto nacional em que são inseridos todos os órgãos de segurança pública.

Concluindo, afirmo que a unificação das polícias é tecnicamente inviável, como impraticável também é a sua desmilitarização, e que a sua desmilitarização seria um erro estratégico, pois acarretará, se consumada, enorme prejuízo ao "Sistema de Defesa Nacional". Em meus estudos, em especial, "A Segurança Pública e o Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil" e "Unificação ou não das Polícias Civil e Militar", pondero que tirar a investidura de militar da Polícia só pela aversão, pelo preconceito contra militar, no caso militar de Polícia, significaria aumentar a indisciplina e desmoralizar a hierarquia, agravando os problemas da segurança pública em vez de amenizá-los.

Quando a norma infra-constitucional, trata do Sistema de Segurança Pública não esgota a questão, pois segurança pública não se limita só à Polícia. Ela integra um sistema mais amplo, Sistema Criminal, que envolve o ciclo de polícia e o ciclo de persecução criminal, a exemplo da Justiça Criminal e do Subsistema Penitenciário, assuntos tratei em texto denominado "Segurança Pública e o Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil", onde, ao lado do disciplinamento do § 7º do artigo 144 da Constituição da República, também aponto outras medidas, que submeto à apreciação desta Comissão Especial. Entre elas entendo que se destaca, pela sua importância, a proposta de modificação da Lei de Execução Penal.

Em relação ao Código Penal, também é conveniente que se agravem as penas de receptação, como também se reduza a idade penal dos jovens, aos quais o Direito Constitucional reconhece aptidão para votar aos dezesseis anos de idade, mas, na contramão do mundo civilizado, considera-os inimputáveis nos seus atos infracionais graves, como nas hipóteses equivalentes a homicídio, roubo, latrocínio, estupro, atentado violento ao pudor etc.

A questão das Guardas Municipais deve ser igualmente objeto de norma infraconstitucional de âmbito nacional, com ênfase na afirmação de que a melhor maneira de fazê-las colaborar na Segurança Pública é cumprirem as missões que a atual Constituição da República prevê. Na hipótese de se entender que elas são necessárias ao policiamento ostensivo, por serem uniformizadas e hierarquizadas, esta participação deve ocorrer como cooperação na forma de convênios que deverão ser celebrados com os Estados-membros. Nesses convênios o Estado-membro definirá qual tipo de atividade deve ser executada, o tipo de instrução e, o mais importante, a coordenação e fiscalização a cargo da respectiva Polícia Militar.

Com referência ao Inquérito Policial, que considero algo de anacrônico, o ponto mais sério reside no indiciamento de pessoas que não têm nada de investigação, consistindo, portanto, fonte de arbítrio e abuso de autoridade, como vem sustentando parte dos doutrinadores engajados na luta pelos Direitos Humanos.

Outro aspecto relevante para melhorar a Segurança Pública, no meu entender, consiste na criação de uma estrutura prisional que atenda à demanda, não esquecendo os estabelecimentos de internação de adolescentes por atos infracionais graves.

Insisto que não se deve tratar a Segurança Pública como algo restrito à atuação policial. Devemos tratá-la de forma sistêmica, passando pelas causas da criminalidade, pelo ciclo de polícia e de persecução criminal, lembrando sempre de que a Polícia, apesar das imperfeições existentes, é o segmento diferenciado do Poder Público que, como instrumento da cidadania, melhor funciona e que, diuturnamente, dá uma resposta mais efetiva aos anseios da sociedade.

Quanto à desvinculação das Forças Armadas, revogando-se disposições que colocam as instituições militares estaduais como forças auxiliares e reserva do Exército, estou de pleno acordo. Todo cidadão brasileiro é reservista do Exército. O cidadão "A" será convocado pessoalmente, o cidadão "B", ou a cidadã, se for o caso, será convocada pessoalmente, enquanto que o policial militar não é convocado pessoalmente. É a instituição que é convocada, isto acontece desde a II Grande Guerra.

Quanto à prestação do serviço militar nas PMs, este é um assunto pelo qual tenho toda a simpatia. Tenho sido questionado nesse sentido não só pelas Polícias Militares, como também por estudantes de Direito. Tenho a mais absoluta certeza na relevância dessa iniciativa.

## **20. DR. PAULO SETTE CÂMARA – Secretário de Segurança Pública do Estado do Pará**

Valorizo a segurança pró-ativa e a paz social. A paz social é mencionada na Constituição Federal apenas quanto às emergências provocadas por desastres, ressentindo-se o Capítulo de Segurança Pública de uma postura puramente reativa, vinculada estritamente à repressão, o que, aliás, se mantém nas principais emendas. A Constituição Federal trata a segurança pública como o conjunto de instituições policiais, como se pudéssemos entender segurança pública como sinônimo de polícia. Na verdade, a atividade policial integra as ações do Estado em busca da segurança pública, mas não exaure essas ações.

As responsabilidades da União nesta área são muito extensas e importantes, e suas ações se refletem diretamente na forma como evoluem os índices de criminalidade e da violência no País. Só que, até agora, a União não assumiu integralmente o seu papel e isso está onerando sobremodo os Estados.

Da mesma sorte, as políticas públicas de segurança, quer seja pela União, Estados ou Municípios, não são implementadas de forma eficaz, o que resulta em aumento da violência e da criminalidade.

No Brasil, a situação é completamente diferente, as instituições são federais ou estaduais, mas não são municipais. O grosso dos problemas da

violência e da criminalidade ocorrem no Município, onde a gestão municipal poderia ter papel extremamente importante na redução dos pontos de atrito que geram a violência e a criminalidade. Mas, infelizmente, isso hoje está fora de sua responsabilidade.

Outro aspecto que gostaríamos de ressaltar é que o Poder Judiciário e o Ministério Público também integram essa visão holística da segurança. A paz social e mesmo a segurança pública têm de ser encaradas como esforço de Estado, o que envolve o Judiciário e o Ministério Público, e não apenas o Executivo.

O Poder Judiciário não tem dado vazão a isso por uma série de fatores, quer pela legislação complexa que temos na área processual penal, quer pelo volume elevado de serviços que lhe é remetido.

A impunidade não pode ser debitada ao aparelho policial. Não adianta nada termos uma polícia de primeira linha, com todos os recursos e meios disponíveis, se não tivermos essa seqüência operando com eficiência, caso contrário, não chegaremos a lugar algum.

É preciso que se reveja, com urgência, a formação de culpa, para que não tenhamos a repetição, na Justiça, do procedimento feito no aparato policial. Como fazê-lo é uma discussão que cabe ao Congresso Nacional desenvolver um trabalho nesse sentido, porque tema é muito passional, pois envolve a Polícia Civil e o Ministério Público e precisa ser tratado com objetividade, no sentido de atender alcançar o bem-estar da sociedade.

Temos instituições, que hoje buscam assegurar seus direitos como se a instituição fosse um fim em si mesmo e não um meio de que o Estado dispõe para atingir o desiderato do bem-estar social. Isso leva muitas vezes à supervalorização dos direitos do policial. É claro que o policial precisa ter seus direitos assegurados, mas ao assegurar esses direitos, não se pode inviabilizar o controle social sobre o policial. O poder da polícia — não só o de polícia, mas o da polícia — é muito grande. E se não houver instrumentos capazes de fazer o sistema funcionar com harmonia e eficiência, a coisa fica realmente muito difícil.

Precisamos, efetivamente, arejar o aparelho policial, trazê-lo para o nosso tempo. E algumas propostas que tramitam nesta Casa sugerem a unificação da polícia, ou a extinção da Polícia Militar, ou a desmilitarização, e assim por diante. Acho que a coisa não passa tanto por aí. Polícia é um substantivo, com os adjetivos característicos de instituições que exercitam esse mister: federal, militar, civil etc. Mas são variáveis de uma atividade única: a atividade policial, que pode perfeitamente ser desempenhada por instituições distintas. Assim é feito em qualquer país do mundo, mesmo onde existe uma unidade aparente, como as polícias americanas, que têm estrutura fardada e civil. Essas estruturas têm característica própria, quer daquele policiamento ostensivo fardado, preventivo propriamente dito, quer da polícia dita de investigação. Isso pode funcionar. Temos exemplos de que funciona, e funciona bem.

Hoje conseguimos integrar no Pará as operações na área policial: a Polícia Militar e a Polícia Civil foram agrupadas ao Corpo de Bombeiros e à Polícia de Trânsito num Centro Integrado de Operações, o primeiro colocado em prática no Brasil, e que completa este mês seu segundo ano e está servindo de

modelo para outros Estados, porque ele realmente funciona e atende melhor ao cidadão. Com isso, demos um salto qualitativo muito grande.

Criamos o Instituto de Ensino do Pará, que permitiu trazer para o mesmo ambiente, como unidades acadêmicas, as academias das Polícias Civil, Militar e dos Bombeiros. Hoje estamos formando nosso pessoal no mesmo espaço, principalmente criando uma doutrina capaz de fazer com que essa interação se afirme cada vez mais.

Se não conseguirmos entender a Segurança Pública como um processo em que todos os segmentos devam participar ativamente, quer a sociedade, quer os Estados, quer a União e os Municípios, se não trabalharmos nessa direção, a atuação singular e isolada de uma instituição ou de um grupo de instituições não trará a paz social, que é o desiderato de todos nós.

A postura do Governo Federal de considerar a segurança pública responsabilidade do Estado tornou-se o maior problema. Mesmo nos países federativos, como os Estados Unidos, por exemplo, onde as polícias são municipais, estaduais, federais, etc. — são quinze mil Polícias nos Estados Unidos —, a União dispõe de recursos que aloca para essas polícias. E nós não temos uma fonte sequer de recursos.

Sobre a independência da perícia, entendemos que a criação dessa autarquia em nada prejudica a relação da autoridade policial com o perito. Ela requisita e o perito tem que atender. Quer dizer, essa relação vai continuar a existir. Em nada tira o poder da autoridade policial de requisitar, participar, exigir novos exames e assim por diante. Acho que isso permite a interação sem maiores problemas. Há muito mais tabu do que propriamente problemas. Essa é a posição que nós adotamos no Pará e é nisto em que acreditamos.

O Governo Federal, por intermédio da ABIN, criou uma subdiretoria voltada para a inteligência na área de segurança pública. Tal setor está começando a ser estruturado e esperamos que esse fluxo de informações na área de segurança realmente contribua para que possamos dar um passo qualitativo no trabalho do aparato policial. Além disso, o Governo Federal criou alguns bancos de dados, que ainda não são ideais, mas que já constituem um bom começo. Refiro-me ao RENAVAM — Registro Nacional de Veículos Automotores, ao RENACH — Registro Nacional de Habilitação, ao INFOSEG, que é um cadastro nacional de identificação criminal, e ao INFOPEN, que é um cadastro nacional na área penitenciária. Devagar estamos nos organizando com uma massa de informações que nos ajudarão bastante em nosso desenvolvimento. Mas admito que muito mais pode ser feito.

## **21. DR. DIOGO FIGUEIREDO MOREIRA NETO - Procurador Aposentado do Estado do Rio de Janeiro**

A segurança pública comporta dois tipos de atividades que se sucedem no tempo: a prevenção e a repressão. O Estado atua na prevenção da segurança pública, pelo Poder Executivo, com funções de polícia de ordem pública e na repressão da segurança pública, também pelo Poder Executivo, com funções executórias — o poder de polícia é o tal constrangimento de polícia, tanto que prescinde a audiência do Judiciário —, e a função judiciária, complementada e auxiliada por outro aspecto da polícia de segurança pública, que é a polícia

judiciária, que é a preparação para a repressão penal, por intermédio do Poder Judiciário.

São duas modalidades de polícia, também já tranqüilamente expostas pela doutrina — a polícia administrativa de ordem pública e a polícia judiciária — cada uma delas com funções distintas, definidas, embora possam estar cumuladas na mesma instituição, segundo critérios do legislador, critérios esses que são colocados pelo legislador constitucional e, muitas vezes, não são disponíveis pelo legislador ordinário, nem mesmo pelo legislador de emenda, porque são critérios que, por vez, estão definidos em termos federativos. Esse é o quadro teórico.

A ordem pública começa basicamente no art. 34 como um princípio ligado à federação. É um princípio ligado à própria idéia da intervenção federal. A intervenção federal dá-se quando a ordem pública é quebrada de tal forma que o Estado não tem mais condições de mantê-la. Nesse caso, a União assume a ordem pública. A assunção da ordem pública, por meio de um mecanismo constitucional político, é uma opção política e não técnica. Não há um momento em que a ruptura da ordem pública, a cargo dos Estados, possa dizer-se que tecnicamente passou ou não para a órbita federal. Essa decisão de passar ou não é puramente política, tem de ser tomada pelo Congresso Nacional. Isso é muito importante, porque se coloca a ordem pública como um sistema de definição constitucional e federal, não se podendo alterar as peças desse sistema sem violar o princípio federativo.

No art. 136 o estado de defesa é instituído para preservar ou prontamente restabelecer a ordem pública, outro princípio federativo que está aqui introduzido pelo texto constitucional. O art. 137 diz que o estado de sítio é instituído para, no caso do estado de defesa, não se haver preservado ou restabelecida a ordem pública. Fica implícita, portanto, aqui a ordem pública.

No art. 142 volta o conceito, dizendo que as Forças Armadas foram instituídas como missão constitucional de defesa da Pátria, além da ordem. Mas essa ordem não é mais a ordem, a ordem pública é a ordem no sentido amplo na qual se inserirá a ordem pública, caso o Congresso Nacional assim entenda. Vejam bem: essa ordem de que fala o art. 142 é mais ampla, mas insere a ordem pública operativamente no momento em que o Congresso Nacional autorizar a intervenção.

No art. 144, § 5º volta-se a falar em ordem pública, agora cometendo duplamente a ordem pública aos Estados e, dentro dos Estados, há uma instituição nacional de assento estadual e distrital federal: a Polícia Militar.

Volto a tocar neste assunto, porque a criação de instituições nacionais é prerrogativa da Constituição, que pode transformar a instituição nacional a hora que quiser. Neste caso as Polícias Militares são instituições passionais colocadas com essa característica.

A situação conjuntural é simples. Há três aspectos a considerar. Primeiro, as dimensões globais, que assumem a segurança pública e, portanto, isso é um fenômeno mundial, que se pode discutir aqui e em qualquer lugar do mundo, com agravantes aqui maiores em alguns aspectos, mas em outros lugares piores em outros aspectos: o tráfico de entorpecentes; a criminalidade

organizada; o terrorismo, notadamente as variedades étnico-religiosas de terrorismo que estão avassalando o mundo em vários campos e felizmente não chegaram até nós. Segundo, o agravamento em âmbito nacional das deficiências das instituições tradicionais de segurança pública, principalmente nas áreas urbanas e nas áreas densamente povoadas - essas são as mais graves. E terceiro, o surgimento em âmbito nacional de movimentos ostensivos organizados, coisa que nós não tínhamos, com ações premeditadas de violência, depredação e vandalismo, que assustam a tal ponto de transformar a segurança pública, e não o desemprego, na primeira preocupação do brasileiro.

Nestas circunstâncias surge o clamor público, busca-se uma reforma. E aqui se discute se a reforma deve ser estrutural ou funcional. Onde é que tem de se buscar a eficiência pela estrutura, pela função? Essa é uma dúvida muito grande e é preciso fazer uma distinção que, aliás, é técnico-jurídica também, não é propriamente jurídica.

Então, eu dividiria a problemática da reforma da segurança pública em dois aspectos: a estrutural e a funcional dos órgãos da segurança pública. A visão estruturalista diz que a eficiência que se pretende passa, necessariamente, por uma redefinição dos órgãos constitucionais de segurança pública. Portanto, esta é a premissa. Ao aceitá-la passa-se a discutir uma reforma estrutural.

Se aceitar a outra visão, pode-se até conjugar as duas, mas é preciso que a visão estruturalista fique bem clara. A visão estruturalista é aquela em se acredita que, resolvido o problema estrutural de uma organização, resolve-se o seu problema de ação, de eficiência.

Seriam importantes programas referidos à organização: o número de órgãos, situação federativa, distribuição de competências. A crítica que se faz é bem simples: a experiência, tanto a nacional como a internacional, tem demonstrado que a mera disposição dos órgãos das polícias não altera em nada os diversos níveis de eficiência delas. Temos modelos de polícia de diversos tipos: a canadense, a americana, a italiana, a francesa. Não é a predisposição orgânica dos órgãos que se resolve o problema: ter duas, três, quatro polícias. A Itália tem quatro. Há países com duas ou apenas uma. Enfim, não é por aí. Não é com a discussão orgânica que resolve os problemas. Então, o que falta? Entendo que falta uma boa funcionalidade.

A lei complementar, prevista no art. 144, § 7º há mais de dez anos ainda não existe. Portanto, não esgotamos as potencialidades do sistema atual.

Estamos falando em organizar um sistema novo sem esgotar as potencialidades do atual, o que não é lógico. Temos de esgotar as potencialidades do sistema atual para saber se ele é bom ou não é. É a mesma coisa de eu receber uma receita de um médico, em que foi prescrito para tomar quatro remédios, mas tomo somente dois, depois eu digo que esse médico é horrível.

Criar o sistema previsto na Constituição é, notadamente, criar uma doutrina de segurança pública nacional e criar órgãos de coordenação. A lei pode criar órgãos de coordenação, que são órgãos federais.

Entendo que a desmilitarização e a unificação são problemas distintos:

**A militarização é doutrina de emprego.** Como vou empregar uma força policial apenas para policiamento ostensivo das vias públicas? Nesse caso, rigorosamente, não precisaria de uma polícia militarizada. Uma guarda faria isso. Acontece que a Polícia Militar não existe apenas para isso. Não é apenas o policiamento ostensivo das vias públicas. É um sistema de segurança que pode envolver ações de vários níveis, de várias complexidades, e até ações combinadas. A polícia civil espanhola é uma das mais militarizadas que conheço, para não falar na polícia de Nova York, que todo dia tem uma ordem unida. Vemos no cinema a polícia de Nova York bem vestida, com trajes que nem parecem militarizados e são extremamente militarizados. Por quê? Porque certas ordens só podem ser comunicadas e cumpridas com a rapidez necessária, sem vacilar, dentro de uma doutrina de ação imediata, dentro de um sistema militar. E por outro lado é o que dá garantia ao indivíduo que cumpre a ordem, mas não vai ter a responsabilidade da ordem. Portanto, esse escalonamento, milenarmente, tem-se demonstrado eficiente. Alterar isso e fazer uma experiência de uma polícia com os laços hierárquicos e disciplinares mais soltos, mais lassos, seria uma experiência que estaríamos fazendo. A polícia judiciária não pode atuar dessa forma, mas a polícia das ruas ainda pode atuar assim. Os senhores já pensaram a polícia de choque atuando dessa maneira, sem uma disciplina, cada um para um lado, sem uma ordem prévia? A experiência milenar do que seja a aglutinação militar para atuações em força é a garantia do cidadão. A garantia do cidadão é que a força só é aplicada no seu máximo dentro de uma estrutura de extrema responsabilidade dos seus membros: a estrutura militar.

Pensar que a estrutura militar é alguma coisa que pode ser contra o interesse da cidadania é o equívoco de quem não conhece a história, pelo menos porque todo o desenvolvimento do sistema de responsabilização interna do aparato militar é exatamente para dar responsabilidade ao comandante, portanto a possibilidade da responsabilização de quem determinou a operação ou a ação. Não somente sob o campo da eficiência, da força, como no da segurança da operação é necessário manter o aspecto militar.

**A unificação** é uma questão para a qual não vejo impedimentos, salvo o texto constitucional. Entendo que aí seria necessária não uma emenda constitucional, alterando o art. 144, mas sim uma revisão constitucional.

Vamos aperfeiçoar o que existe, antes de tentar uma alteração intempestiva. Vejo a alteração por via de PEC como sendo inconstitucional. Só uma alteração por via de revisão. E aí seria preciso que o Congresso Nacional aceitasse o novo instituto para depois pensarmos em unificação das polícias, nos termos em que estamos pensando.

## **22. CORONEL JORGE DA SILVA - Coordenador de Segurança, Justiça, Defesa Civil e Cidadania do Estado do Rio de Janeiro**

No Brasil é muito comum as pessoas não comparecerem à delegacia para se queixar de roubos ou agressões, simplesmente porque não acham que a Polícia fará algo, já que a Polícia está sempre pronta para reagir a fatos localizados e momentâneos.

Diante do impedimento constitucional para que as Polícias sejam unificadas, há um esforço, no Rio de Janeiro, de integrar as ações. Como? Integrando os comandos, isto é, a área geográfica do Estado foi dividida em áreas de segurança, e, em cada área, temos um conjunto de comandantes e delegados entrosados com a própria comunidade, para conduzir as questões ligadas à segurança.

Outra política que estamos tentando desenvolver no Rio de Janeiro é a integração das ações desse sistema, porque no Brasil como um todo, talvez fruto da nossa história, a expressão "segurança pública" se confunde com a palavra "polícia". Quando se fala em segurança pública, é muito comum que as pessoas pensem na Polícia e, depois, estendam a concepção às Forças Armadas. Essas pessoas se esquecem de que há outros setores envolvidos em segurança. Ninguém fala sobre a Justiça Criminal, sobre o papel do Judiciário. É uma velha queixa dos policiais de que fazem o seu trabalho, mas a lei é muito leniente, às vezes não há rigor por parte do Judiciário, e as prisões estão caindo aos pedaços, vemos presos fugindo com frequência. Então, não se percebe uma real preocupação com um sistema de justiça e segurança pública.

A própria Constituição de 1988 incorreu neste erro.

Por quê? Não havia um capítulo da segurança pública nas Constituições anteriores. A única referência que havia a qualquer tipo de atividade policial era uma referência às Polícias Militares, mas por outra razão. Criou-se então um capítulo da segurança pública, e esse capítulo se resumiu a um rol de organismos policiais. Então, definitivamente, os Constituintes cristalizaram a idéia de que segurança pública é sinônimo de Polícia.

Ainda há pouco, eu estava dando uma entrevista, dizendo que é preciso uma mobilização nacional contra a violência, caso contrário, nós ficaremos em uma Comissão como esta discutindo se devemos ter uma ou duas Polícias e a quem ela deve ser subordinada, se a este ou àquele. Mas a pergunta é a seguinte: esta é uma questão relevante, diante da violência que estamos sofrendo? Esta é a questão primordial, sendo que não temos condições de sair às ruas e temos medo de mandar nossos filhos para a escola? Quando chegamos na sexta-feira ou no sábado, eu, como pai, fico apavorado, pensando em como vou deixar um filho ou uma filha sair para chegar às 2h ou 3h da manhã. Há um pavor que se abate sobre nós, ninguém consegue dormir. E essa questão se resolve por saber se teremos uma ou duas Polícias e quem vai ou não mandar nela ou nelas?

Nós nos habituamos no Brasil a ter uma cultura apenas reativa, ou seja, nós só reagimos. Aconteceu um fato ali, vamos lá. Então, uma das coisas que estamos tentando fazer no Rio de Janeiro, e acho que várias Polícias também estão tentando fazer, é adotar uma atitude pró-ativa, isto é, estar preparada para agir, sim, com muito rigor diante dos casos, diante das demandas isoladas, diante dos acontecimentos localizados, mas também agir de forma pró-ativa, para evitar que os fatos aconteçam. Para que isso se efetive, será preciso mexer com a cabeça dos governantes, porque os nossos governantes têm uma cabeça reativa. Para exemplificar, temos a questão das drogas. Fala-se de força-tarefa de combate às drogas, Polícia contra as drogas, todos querem para o combate às drogas na fronteira, com o Exército, a Marinha e a Aeronáutica. Até os americanos querem dar dinheiro, etc. Para quê? Para a reação. Então, perguntamos por que razão não

tratamos a demanda, o incremento vertiginoso da demanda por drogas de nossa juventude. Nós estamos negligenciando essa vertente. Os recursos disponíveis no nosso programa anti-drogas são muito tímidos na minha opinião. Acho que deveríamos concentrar muito mais esforço na ação pró-ativa. Não se trata apenas de prevenção, mas de uma ação pró-ativa, de envolvimento. Seria um pacto sócio-comunitário contra a violência, envolvendo o Governo Federal, os Governos Estaduais e Municipais, os Parlamentares, o Judiciário, as comunidades, as organizações não-governamentais, o empresariado, em suma, um pacto sócio-comunitário contra a violência que abarcaria mil ações. Agora, abandonarmos tudo isso e imaginarmos que teremos dias mais tranquilos, entregando tudo nas mãos da Polícia, eu acho que é querer demais da instituição.

Paralelamente a isso, tínhamos feito muitas viagens ao exterior, visitando outras corporações. Então, comecei a pensar junto com a escola sobre as propostas. Havia seis propostas: fundir, unificar desse jeito, extinguir a Polícia Militar e transformá-la numa Polícia estadual totalmente civil, uma outra que era uma Polícia estadual, mas com estatuto, disciplina e hierarquia militar, em suma, no final — aí já foi um trabalho feito isoladamente —, bati todas essas alternativas, com vantagens e desvantagens, referidas a alguns indicadores. Evidentemente, retiradas as desvantagens, há a alternativa do ponto de vista administrativo.

Para resolver o problema de recursos, a unificação se apresentava como a fórmula menos problemática, digamos assim. Não vou dizer que seria a melhor, mas a menos problemática. Mas isso não tinha nada a ver com a afirmação de que se a Polícia fosse unificada não teria acontecido o que aconteceu. O que tem uma coisa a ver com outra? Não tem nada a ver. Então, estou muito a cavaleiro para falar, porque já havia mostrado nesse livro que a unificação era a situação menos problemática do ponto de vista gerencial. É preciso um regimento disciplinar rígido. Nem sei se é o militar mesmo, mas de uma coisa tenho certeza: o modelo meramente civil não resolve a questão da necessidade do controle rígido dos efetivos, de pessoas que estão armadas, às vezes com armas pesadas. Essas pessoas precisam ser controladas. Na minha opinião, isso só se faz com hierarquia e disciplina. Na minha preferência pessoal, com hierarquia e disciplina militares, o que nada tem a ver com ideologia militar.

O que é ideologia militar? É imaginar que se está numa guerra convencional contra inimigos. Quando nem se sabe quem são exatamente os inimigos, é outra coisa. E a ideologia de guerra, de campo de batalha, não pode ser inerente apenas aos militares. Quantos civis no Brasil nutrem essa ideologia do combate, achando que se resolve a questão da violência como se estivesse diante de uma possibilidade de vitória? No modelo da doutrina militar, é preciso ser rápido e vencer o inimigo rapidamente, mas, quando se está falando da ordem pública, da violência, de algo inerente à convivência social, o objetivo é conter mesmo com rigor, mas dentro das normas. E ninguém pode ter a pretensão de vencer o crime. Esse é outro ponto. E a ideologia da vitória, da guerra contra o inimigo pode perfeitamente ser desposada por policiais civis.

### **23. DR. JAIR CESÁRIO DA SILVA – Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL)**

A reformulação do Sistema de Segurança Pública é uma das principais prioridades para a sociedade. Há a necessidade de regulamentação do §

7º do art. 144 a CF, pois dentre todas as tentativas que se fizeram no sentido de propiciar uma efetiva regulamentação desses dispositivos, nenhuma delas chegou a prosperar nesta Casa. Chegou-se ao ponto em que, se não houver envolvimento do Congresso Nacional e do Poder Executivo Federal não daremos ao segmento de segurança pública uma efetiva operacionalidade. Muitas das vezes, para a sociedade, é a Polícia que está absolutamente despreparada para proporcionar segurança pública. Nem sempre essa mesma sociedade conhece os entraves de natureza legal, de natureza jurídica, que são postos no desenvolvimento dessas atividades.

Faz-se necessária a existência de um órgão de controle externo exercido por toda a sociedade e não apenas por um outro órgão público.

Em nosso entendimento, há dois caminhos a serem seguidos. O primeiro deles é tentar de alguma forma a implementação objetiva daquilo que já está na atual Carta Constitucional, uma regulamentação estabelecendo parâmetros com nitidez, em que se propicie aos órgãos policiais desenvolver suas atividades de forma objetiva, entrelaçada, mas compartimentada, sem invasão de atribuições em decorrência de suas peculiaridades próprias.

Nenhum plano fará milagre entre nós. Ou se investe inicialmente no homem, para que dele se possa cobrar qualidade funcional, ou estaremos sempre brincando que iremos iludir a sociedade, que está vendo a segurança, comprando equipamentos, meios, mas sem investir no homem, o que é o mesmo que não investir em absolutamente nada.

É também de fundamental importância que se instrumentalize os segmentos policiais com leis que efetivamente lhes dêem o mínimo de segurança para o exercício de suas funções. Estamos há doze anos do advento da nossa última Carta, e até hoje nós, da Polícia Civil, não temos uma lei orgânica. Agora ela está chegando, bastante limitada, mas pelo menos com alguma consistência, para dar uma corporificação onde ela ainda não existe, no segmento de Polícia Civil. Isto é fruto de muito trabalho, de muita persistência.

O parâmetro hoje estabelecido na nossa Constituição ainda está dentro do razoável. O que precisamos é da chamada regulamentação objetiva. Caso se esvaia esse projeto, esse propósito da Constituição de 1988, a única alternativa que nos resta é caminhar juntos, para a efetiva unificação dos segmentos, mas uma unificação que se operacionalize dentro das características indispensáveis da nossa cultura e da tradição do Direito brasileiro.

Vejo com muita satisfação a criação do fundo nacional de segurança pública.

Respondendo à indagação quanto ao por que do envio somente da lei orgânica das polícias civis ao Congresso Nacional, eu tentei contatar a Polícia Militar, por meio do Conselho Nacional dos Comandantes Gerais, mas não percebi qualquer interesse da Polícia Militar em conversar sobre uma lei orgânica nacional. Diante disso, ela passou a ser discutida no âmbito de nossos pares, cumprindo o nosso papel, defendendo o que achamos de direito e dentro do que reza a Constituição.

Quanto à autoridade policial, não vejo nenhum sentido na crítica de exclusividade no cargo de delegado, porque o policial militar é autoridade

policial nos termos do Código de Processo Penal Militar e, nos termos do Código de Processo Penal, exerce uma atividade residual, pois neste caso a Polícia Civil é a autoridade policial. Não vejo como rotular de inconstitucional, não vejo exclusividade, mas o Código de Processo Penal Militar dá aos oficiais da Polícia Militar, quando na presidência de qualquer procedimento de natureza processual, a investidura de autoridade policial militar. Nunca foi negado por mim e por nenhum estudioso do Direito.

Defendo o aperfeiçoamento do inquérito, inclusive com a obrigatoriedade de participação de advogado durante o indiciamento.

Em relação à independência da perícia, entendo-a como setor técnico da Polícia, porque é à Constituição Federal que compete criar órgãos, e não criou mais uma Polícia, dentro das tantas que temos. Vários fundamentos são levados a esse sentimento. Não tenho nenhuma objeção com relação a uma independência orçamentária para investimento, mas com relação à independência operacional, no meu modesto entendimento, por enfraquecer a operação e o sistema de investigação, vai trazer prejuízo à sociedade e lucro para ninguém, a não ser para o delinqüente.

Uma Comissão designada pela Direção-Geral da Polícia Civil do Estado de São Paulo, aqui presente, elaborou um estudo do projeto de unificação. E hoje terei o prazer de passar às mãos do nobre Presidente esse estudo, se essas contribuições de alguma forma servirem.

#### **24. ALBERTO MENDES CARDOSO - MINISTRO CHEFE DO GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL.**

O SR. MINISTRO ALBERTO MENDES CARDOSO –

Sr. Presidente, Sr. Deputado Alberto Fraga, componentes da Mesa, Srs. Deputados, minha cara Deputada Zulaiê Cobra, que me coloca na cômoda posição de subordinado, porque estamos diante de um Marechal-de-campo, agradeço muitíssimo o convite, não só pela oportunidade de voltar à Câmara para audiências públicas, mas principalmente pelo tema que está sendo abordado por esta Comissão, que lida com segurança pública. O tema não é apenas momentoso, é de profunda importância para o País, porque atingiu, nas discussões com toda a população, o ponto central das preocupações da sociedade brasileira. Dessa forma, tem de ser o centro das discussões dos delegados do povo brasileiro.

Creio que estamos em um momento em que se tem de fazer história neste País no que diz respeito à inflexão que se impõe na área de segurança pública. Essa inflexão já podemos entender como tendo sido iniciada no momento em que o Executivo Federal concluiu que era a oportunidade de envolver-se diretamente em assuntos de segurança pública, no apoio aos Estados na solução desses problemas que afligem as populações. Essa inflexão diríamos que pode ter sido iniciada naquele momento e teve continuidade na decisão subsequente àquela de se elaborar um plano nacional de segurança pública. Certamente que, como qualquer obra humana, merece aperfeiçoamentos, que vêm sendo realizados desde logo pelo Ministro da Justiça.

Como todos sabemos, a evolução e aplicação do Plano Nacional de Segurança Pública está a cargo do Ministério da Justiça naquilo que diz respeito ao apoio aos Estados, à cooperação, ao trabalho conjunto do Governo Federal e dos Governos Estaduais. O plano tem pouco mais de um mês, alguns

resultados já começam a aparecer — e nos parece que um que já se evidencia é a cooperação, não diria ainda a integração, mas a cooperação entre a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e as Polícias Estaduais em algumas operações que têm sido conduzidas pelo Ministério da Justiça.

É muito oportuno dizer que não se deve ficar apenas com um plano a tratar da segurança pública no Brasil. É importante que o nível mais alto da legislação brasileira, portanto a Constituição, sofra adaptações para responder a essas premências, a essas necessidades que se apresentam.

Sei que basicamente são quatro as propostas de emenda à Constituição que estão sendo discutidas: as de nºs 151 e 156, ambas de 1995. Essas duas propostas lidam com o que talvez seja o mais importante na execução da segurança pública. Talvez, não, certamente, o mais importante, que é com o policial e sua carreira. Não tratam de forma abrangente, mas abordam problemas setoriais de um plano de carreira ou de preparação, de recrutamento de policiais, o que é muito importante.

Todavia, as PECs nºs 514, de 1997, e 613, de 1998, tratam daquilo que é igualmente importante, a estruturação de um sistema nacional de segurança pública, e me parece que, talvez por isso mesmo, sejam aquelas que têm sido merecedoras de discussões mais profundas e mais abrangentes.

Portanto, imagino que seria conveniente eu, nesta minha palavra inicial, abordar algumas idéias sobre esse fundamento básico das duas PECs que, essencialmente, lidam com uma nova estrutura da segurança pública no Brasil.

Basicamente, a PEC nº 514 tira tudo da Constituição. Diríamos de uma forma bastante resumida: tira tudo da Constituição e deixa a critério dos Estados se organizarem no que diz respeito a segurança pública, mantendo na mão do Governo Federal algum poder de coordenação. E a PEC nº 613, de autoria da nossa ilustre Deputada, esmiuça mais essa idéia e deixa pouca coisa aos Estados para que se organizem. Pouca coisa no sentido daquilo que é detalhado pela própria PEC, não que os Estados não venham a ter liberdade para se organizar, mas ela estabelece padrões, referências muito bem definidas. Diria que a idéia básica que norteia as duas PECs é a mesma. Primeiro, a idéia inicial: mexer na Constituição para tratar do tema segurança pública. Isso é básico. Segundo, reconhecer que o que hoje existe, resultado de um trabalho razoável, que de certa maneira está perdendo a guerra para o crime, particularmente o crime organizado, precisa ser atualizado, modernizado, até mesmo em termos de concepção, de estruturação dos sistemas estaduais e nacional.

Há, dessa forma, uma convergência de fundamentos nas duas idéias norteadoras das duas propostas, ainda que a PEC nº 514, de 1997, do Executivo, não defina aquilo que pensa quem a elaborou; a PEC nº 613 define bem o que pensa quem a elaborou .

Dado que estamos tratando da Constituição em primeiro lugar — o mais alto nível da legislação — e, em segundo lugar, do Poder Legislativo Federal, concluí que, nesta minha fala inicial, não seria pertinente entrar em detalhes e analisar cada uma das PECs, sequer a mais detalhada, nem me arvorar a apresentar idéias que viessem a aperfeiçoá-las. Isso pode surgir nos debates.

Então me pareceu mais consentâneo apresentar algumas idéias visando a colaborar com a Comissão em termos de quais seriam os principais

fundamentos a serem seguidos ao se pensar em modificar a Constituição nesses termos que se quer agora com essas proposições.

Parece-me que esses fundamentos não traçam nenhuma linha divisória. Ao contrário, fazem até uma integração das motivações básicas daquelas duas PECs como fundamentos que são. Creio que estarei interpretando as idéias de quem elaborou cada uma das propostas.

Diria que uma primeira grande idéia é que a Constituição deve apresentar as diretrizes básicas para o delineamento de um sistema nacional de segurança pública. Deve o texto constitucional ser modificado apresentando diretrizes básicas que uma lei complementar viesse depois a detalhar e especificar.

Começarei pelo tema que talvez seja o mais discutido, não diria nem polêmico. Fala-se muito na fusão das Polícias Militares e Civis. Diria que é arriscado dizer-se aprioristicamente que tal ou qual solução vai ser a melhor. Mas uma coisa é fundamental: tem-se que trabalhar na integração operacional das Polícias, o que muitos Estados vêm fazendo.

A sugestão que apresento é de que se imagine aquelas grandes linhas que devam constar da modificação constitucional como sendo uma orientação que permita observar-se as Polícias ao longo do tempo, as medidas de integração operacional das Polícias e de seus efeitos.

Ao longo do tempo, que se deve situar entre cinco e oito anos, esse observatório nos permitirá concluir se o modelo atual deve continuar, com aperfeiçoamentos e integradas as Polícias operacionalmente — vamos conversar um pouco mais adiante sobre essa idéia —, ou se, em vez de manter as duas Polícias, devemos fundi-las, unificá-las. Mas essa observação deve ser feita ao longo do tempo e não de uma maneira peremptória. Não podemos simplesmente dizer que, ao final de tanto tempo, unificaremos as Polícias.

Vamos integrá-las, vamos dar tempo, vamos cobrar a integração. O próprio plano nacional apresenta uma idéia desse estímulo à integração, que é uma planilha feita no Ministério da Justiça para a liberação de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Nessa planilha constam vários itens que dizem respeito à fórmula pela qual o Estado prevê ou está executando a integração das suas Polícias. Essa é uma idéia que julgo deva constar como um desses fundamentos a serem colocados na Constituição.

Essa integração, que pode vir a ser um gérmen da unificação, deve começar desde as escolas de formação. Isso está sendo feito em vários Estados. Tenho visitado e visto com muita alegria essa preocupação. Há Estados que criaram um instituto para isso. E ali, como sabem as senhoras e os senhores, há um curso básico, uma fase comum do curso de formação em que futuros policiais civis e militares têm uma doutrina básica. Isso é muito importante.

Depois, cada um vai para o seu ramo de formação específica. Em vários Estados isso vem acontecendo e, em alguns, com uma carga horária bastante substancial.

Isso permite que as duas Polícias venham a ter um entendimento comum da doutrina de segurança pública, e já começa aquilo que parece ser o mais importante em qualquer empreendimento, empresa ou organização, pública ou não, que é o relacionamento entre as pessoas. Esse é o

grande lubrificante de qualquer mecanismo e de qualquer organização. Ali as pessoas já começam a se conhecer. Quando entrarem efetivamente no sistema de segurança pública, esse conhecimento comum da doutrina e interpessoal vai ajudar bastante e prosseguir, porque há a integração nas operações.

Temos visto, nos Estados, a criação dos centros integrados de operações. É uma idéia que parece ser o ovo de Colombo. Quando se vê, pergunta-se: por que não existia antes? O que força a evolução dos Governos é, infelizmente e, ao mesmo tempo, felizmente, a pressão popular, a necessidade popular, a premência e o volume dos problemas.

Chegou-se à conclusão de que deve haver aqueles centros integrados de operações, o que se encontra muito pelos Estados agora. E prossegue a aplicação e o treinamento, na prática, desse relacionamento entre as pessoas, porque ali estão as duas Polícias, o Judiciário do Estado, em alguns deles o Ministério Público Estadual e até mesmo organizações de assistência social.

Assim prossegue a idéia, e muitas surgem por aí. A criatividade é infinita, tanto dos governantes quanto do povo, que tem colaborado muito com opiniões. Assim prosseguiria essa atividade de integração entre as Polícias. E teríamos, ao longo do tempo — repito —, um observatório para a conclusão sobre se basta a integração ou se é necessária, efetivamente, a unificação, como defende a nossa Deputada Zulaiê Cobra, por exemplo.

Outro fundamento, a que já me referi em outras ocasiões, é a necessidade de trabalharmos em sistema. Estamos com um sistema nacional incipiente, derivado da aplicação do Plano Nacional de Segurança Pública, mas é fundamental que essa idéia norteie todos os trabalhos. Tudo deve ser dirigido para termos um sistema. Não se pode imaginar segurança pública apenas com subsistemas policiais. É preciso existir um sistema muito mais abrangente do que um simples sistema policial em segurança pública.

Citaria alguns organismos que têm de estar integrados em um sistema de segurança pública. Uma lista incompleta: os órgãos policiais têm de estar integrados com o Ministério Público, com o Judiciário, com os órgãos de controle das atividades financeiras e de receita, com os órgãos de assistência social e de defesa civil, ir às fronteiras, portos e aeroportos, com as Forças Armadas cumprindo suas missões constitucionais em fronteiras, portos e aeroportos e as Polícias assumindo, bem como esses órgãos todos, as suas missões precípuas.

Aproveito a oportunidade para definir claramente qual é o meu pensamento sobre Forças Armadas em segurança pública. Quem defende a idéia de Forças Armadas no cotidiano da segurança pública está manifestando uma grande confiança nas Forças Armadas, o que até nos lisonjeia. Mas convém definir bem que as Forças Armadas não são organizadas, estruturadas, equipadas, treinadas para o trabalho cotidiano de segurança pública. São destinadas a outra atividade, que é aquela atividade básica constitucional de defesa da Pátria. Seria desnecessário explicar aos senhores que uma das razões de estarmos em paz é termos Forças Armadas que compõem um quadro dissuasório nacional. Há necessidade de ter Forças Armadas mesmo estando em paz. Creio que não seria necessário falar sobre isso aqui.

As Forças Armadas, constitucionalmente, têm de estar preparadas para colaborar na garantia da lei e da ordem. Isso está claro na Constituição. Tem de ter planejamento, estar em condições de dar, quando necessário, apoio logístico, de comunicações, de inteligência às Polícias. Isso pode

ficar até no cotidiano do apoio, ou, quando necessário, o apoio empregando o princípio da massa, da tropa organizada como tal.

Outro fundamento que creio deve constar nas idéias gerais de uma Constituição é que, se vamos imaginar não ter Polícias Militares — creio ser uma hipótese muito forte e muito respeitável, apesar de não dizer que é isso que resolve —, temos de pensar em ter, sim, forças policiais, não só com capacidade para atuar em massa nos Estados, também como um organismo de natureza policial, mas com capacidade para atuar nacionalmente como se fora uma guarda nacional ou um órgão com o nome qualquer que se dê.

Por que isso? Para evitar o emprego prematuro e desgastante, em termos da necessária imagem que tem de ter, das Forças Armadas em qualquer ameaça de superação da capacidade estadual de manter a ordem. Se vamos pensar em não ter esse órgão policial treinado, equipado e, em grande parte, destinado ao trabalho como força, temos de ter um sucedâneo. É fundamental que se pense dessa maneira. As duas PECs prevêm isso.

Creio que devemos ter aqui, o que é muito importante, até representantes de associações policiais, que vão entender bem o que vou dizer. É fundamental que o Estado — não me refiro ao Estado federado, mas ao ente político — trate seus órgãos policiais como órgãos de Estado, como órgãos que não precisem reivindicar, que tenham eventuais necessidades que geram reivindicações atendidas com antecedência, preventivamente, pelo Estado.

O Estado deve zelar pelos órgãos de Estado — e os órgãos de segurança pública são órgãos de Estado — como filhos, para que realmente se sintam pertencentes a ele, e não que, em alguns momentos, sejam obrigados a se colocar em posições antagônicas ao Estado, com as associações sentindo a necessidade de se transformar em verdadeiros sindicatos para fazer as reivindicações que não foram percebidas e atendidas previamente pelo Estado. Isso é fundamental, mas é preciso que parta do Estado. Não é o órgão de segurança pública que vai impor isso ao Estado, que tem de ter esta consciência.

Talvez esse seja um dos pilares a serem colocados na Constituição, um dos fundamentos mais do que básicos para termos sistemas de segurança pública realmente imbuídos de que são órgãos de Estado e da sua missão, sem se preocupar com reivindicações salariais, de equipamentos, com problemas de hierarquia e de disciplina. O Estado estará zelando cuidadosamente por isso, como se estivesse tratando de filhos.

Repito: os temas básicos seriam salários, equipamentos e um recrutamento cada vez mais aperfeiçoado, na medida em que a auto-estima das organizações de segurança pública depende dos fatores acima citados.

Diria que outro pilar que deve constar da Constituição e normalmente não é notado como parte do sistema de segurança pública, mas na realidade dele faz parte, é o sistema penitenciário. Trata-se de um dos elos entre a repressão e a prevenção. Ao mesmo tempo que atende à prevenção, fazendo penas serem cumpridas, o sistema penitenciário tem de cumprir o dever ético do Estado de recuperação do criminoso e não simplesmente apresentar prédios como depósitos de pessoas que ali vão até fazer sua pós-graduação em crime.

O preso um dia foi um criminoso. O criminoso tem seus direitos. O grande direito humano do criminoso é o direito de ser preso, e não de ser morto. A partir daí surgem outros direitos: o direito a não ser torturado, a ser tratado

como pessoa humana, o direito ao estudo, à saúde, a trabalhar durante o cumprimento da pena. Tudo isso faz parte também de um sistema de prevenção.

Na medida em que se recupera um apenado e se lhe dá condições de reinserção na sociedade, está-se trabalhando na prevenção. Posto o condenado num depósito de presos, num depósito subumano, cumprida a pena — quando não se esquece que já foi cumprida —, volta às ruas uma pessoa, muitas vezes, mais ressentida do que aquela que foi levada ao crime. Deixa o Estado de executar, durante o cumprimento da pena, o seu grande dever de recuperar o cidadão.

Já atingindo o limite do meu tempo, diria que, se me fosse dado priorizar um dentre esses fundamentos todos — haveria muitos outros —, este agora seria o principal: segurança pública tem de ser interpretada como instrumento dos direitos humanos, quando encaramos os direitos da coletividade, os direitos individuais transformados em direito coletivo. É o direito da maioria que compõe o todo honesto ou o todo da sociedade que não entrou no crime.

Não podemos, a custo de nos estarmos enganando, imaginar que combateremos o crime organizado sem priorizar a inteligência financeira — entenda-se combate à lavagem de dinheiro. O dinheiro lavado é o oxigênio do qual depende o crime organizado para sua sobrevivência. É absolutamente necessário mobilizar todo o esforço e todo o empenho dos três Poderes e outros poderes que possam estar surgindo no combate ao crime organizado. É necessário priorizar o trabalho de inteligência financeira.

## **25. JOSÉ GREGORI - MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA.**

Pela Constituição de 1988, o Governo federal está desobrigado de atuação na segurança pública, pois os constituintes, num exarcebado federalismo atribuíram a segurança pública para os estados, exceto algumas ações específicas para a União, como o contrabando, o descaminho e o tráfico de drogas. Porém o governo dentro de um espírito democrático e preocupado com os níveis de violência, determinou aos Ministros que me antecederam, a elaboração de um plano nacional de segurança pública, tendo participado do estudo: Ministro José Carlos Dias e o Ministro Alberto Cardoso.

Após decorridos mais de cento e cinquenta dias, já é possível um balanço do plano, e verificar que as medidas, dentro da realidade brasileira, estão tendo resultados altamente positivos.

O governo federal tem feito a sua parte, que é a elaboração e estabelecimento de recursos para o plano, que é a metade das ações, a outra é a operacionalidade dos projetos.

Todo plano tem um coração, que é a parte mais importante, neste é o fundo nacional de segurança pública, que só este ano já designou R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões) para desenvolver diversos projetos na área de segurança.

Nenhum estado ficou fora do apoio do fundo, que estabeleceu o critério de divisão pela população, índice de ocorrências, contingente policial, capacidade financeira e orçamentária.

Para o recebimento de recursos do fundo é estabelecido um convênio, onde o estado diz o que vai fazer e o governo federal como vai fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Outro aspecto muito importante é a revitalização do tema segurança pública, que chama a sociedade para unir esforços em busca da paz pública.

O governo federal tem feito a sua parte desenvolvendo ações com as polícias federais e a receita, bem como ações conjuntas com as polícias estaduais, nas rodovias e estradas federais e estaduais.

O plano e as operações têm permitido um maior entrosamento operacional e de dados dos órgãos da segurança pública.

Para a adoção do plano o governo federal fez uma pesquisa e constatou que a população via os bandidos unidos e a polícia desunida.

A Deputado Zulaiê, é uma parlamentar com história na segurança pública e deve ficar tranqüila que a tão almejada unificação ainda não veio, mas virá, pois o plano está permitindo a quebra das resistências com o trabalho conjunto.

No Ministério da Justiça, temos um grande momento da polícia federal, nos seguintes aspectos:

1. recursos de mais de R\$ 400.000.000 (quatrocentos milhões), decorrente do acordo com a França;
2. complementação dos quadros existentes e abertura de mais 2.000 vagas;
3. 21 novas delegacias de polícia;
4. modernização e aumento da frota.

A atuação da polícia não pode arranhar a lei ou os direitos humanos, e constata-se que uma das menos violentas do mundo é a polícia federal brasileira.

A CPI do Narcotráfico deu uma contribuição valiosa para a segurança com a implantação do programa de proteção a testemunha, que não é o ideal, porém para a realidade brasileira está sendo bem implementado dando proteção a mais de 240 pessoas.

A questão da violência ainda é um mistério, até agora ninguém decifrou por que o homem é lobo do homem, ou por que Caim matou Abel. Sabemos que não há nenhuma país no mundo que não tenha penitenciárias lotadas, e também nenhum regime político conseguiu debelar a violência.

A questão social não é a principal causadora da violência, mas sabemos que é uma das vertentes, e o governo federal também contemplou medidas sociais no plano de segurança. Um exemplo disso é a preocupação com o entorno de Brasília que teve uma explosão demográfica, cidades que tinham há cinco anos 7.000 habitantes, hoje têm 120.000.

Outros aspectos que têm preocupado o governo federal é o descontrole dos serviços de vigilantes e no primeiro semestre do ano que vem serão adotadas medidas duras nesse sentido.

Para o ano que vem também estão previstos recursos para a capacitação de guardas penitenciários visando a retirada dos policiais militares dos presídios.

O governo também já construiu a primeira penitenciária federal, que fica no Acre, e vai construir mais três no ano que vem.

Ressaltamos que o plano é um grande aliado da unificação das polícias, pois ela deixa de ser uma discussão acadêmica para ser uma realidade. Os governos que integrarem a polícia num comando único estarão tendo condições de receber mais recursos no ano que vem. Este comando único aliado ao subsistema de inteligência de segurança pública, com a implementação plena do INFOSEG, permitirá a troca de dados sensíveis em tempo real para o combate a criminalidade. Um grande exemplo temos no Estado de São Paulo que destinou todo os seus recursos do fundo para a área de informática.

Temos a certeza que estamos dando um passo decisivo para a organização da sociedade em defesa da vida e da paz social.

É o Relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Compete a esta Comissão Especial apreciar o mérito da matéria em estudo, nos termos do art. 202, § 2º do Regimento Interno, bem como manifestar-se quanto à admissibilidade das Emendas apresentadas.

Nos últimos tempos, temos testemunhado a crescente onda de violência que aflige o País, tanto na área rural, quanto na área urbana. Aqui, neste Parlamento, o sentimento de insegurança global tem encontrado eco em quase todos os pronunciamentos e proposições, realizando o verdadeiro papel do Congresso Nacional, como representante legítimo do povo, procurando encontrar soluções para essa que, hoje, é a primeira preocupação nacional, mais que o que o desemprego.

Eu, como oriundo do segmento da segurança pública, conhecedor da matéria através de mais de vinte e cinco anos, de atividade profissional, todos vividos no trabalho de rua, atendendo aos mais humildes e necessitados que são violentados a todo momento, tanto pelo marginal que age isolado, como por aqueles que compõe o crime organizado, tenho o maior compromisso, com esse povo que me elegeu.

Em todos os meus atos, aqui na Câmara, tenho procurado buscar medidas que visem dar maior segurança para a população sofrida, das cidades satélites de Brasília e de todo o nosso Brasil, onde a violência se instala e a polícia não chega, como nos morros do Rio de Janeiro.

Eu fico admirado como aparecem, no País, em busca dos holofotes da mídia, pessoas sem nenhuma qualificação na área de segurança, e apresentam sugestões que fogem totalmente da nossa realidade, pois o Brasil não é uma Suíça ou Inglaterra, e muito menos o Japão. Não podemos apresentar modelos copiados pura e simplesmente de outros países, com outras culturas, valores e capacidade econômica. E principalmente idéias tiradas unicamente de bancos acadêmicos e que são apresentadas ao povo como se apresenta uma cobaia.

Precisamos apresentar sugestões provenientes de estudos sérios, com fundamento estatístico, tabulados da realidade e não da “cabeça” de pessoas que, com visão acadêmica e em carpetes, apresentam soluções, que, na prática, colocam cada vez mais o cidadão como refém do criminoso.

Cito o exemplo das grandes capitais, onde foi implantada a política de direitos humanos, focalizando que somente a polícia é a grande violadora, e não apontando as outras violações, inclusive dos governos e dos marginais, sem o conseqüente aparelhamento da polícia, modernização do Judiciário e adequação do sistema penitenciário. Os policiais acuados pela pressão da mídia e dos organismos de direitos humanos, passaram a agir no estrito texto da lei, o que, numa análise leiga, é ótimo e eu também defendo, porém, num quadro de sucateamento da segurança pública, o efeito vem em cima dos pais de famílias, que não têm a quem e como recorrer. Eles são assaltados, são roubados e são mortos. Só na cidade de São Paulo, tivemos no ano de 1999 mais mortos do que na guerra da Iugoslávia.

Se continuarmos com essa política, os cemitérios estarão cheios de homens de bem e o crime ocupando todo o cenário social.

A análise da segurança e da criminalidade deve ser feita no contexto de outras variáveis que definem o padrão econômico, social e cultural das populações. Isoladamente, ela conduz a falsas conclusões e ações precipitadas, com resultados insatisfatórios.

No caso do Brasil como um todo, as causas básicas do aumento da violência relacionam-se com nove fatores diretos:

1. distribuição da renda;
2. distribuição de terras;
3. urbanização e habitação;
4. educação;
5. saúde;
6. desemprego.
7. desestruturação do sistema de segurança pública;
8. ausência de legislação ou legislação desatualizada;
9. deficiência dos quadros da Justiça, Ministério Público e

Defensoria Pública

E também com cinco fatores indiretos:

1. família;
2. religião;
3. cultura;
4. mídia;
5. esporte e lazer.

É a partir desses fatores que se pode traçar a linha de desdobramentos que conduzem à degeneração e exclusão individual e social,

através do desemprego, miséria, marginalização, tráfico de drogas, assaltos, violência no trânsito, prostituição, falência da família, filhos sem pais e pais sem filhos, etc.

A insuficiência do sistema judiciário, visível na impunidade, na superlotação de penitenciárias, na morosidade de processos, deve ser vista como parte integrante de um círculo vicioso de perda de funções do Estado. Nesse sentido, causa perplexidade saber que 40% dos presos brasileiros, ou seja, só em São Paulo mais de 32 mil pessoas, aguardam julgamento em delegacias ou cadeias públicas. O número mais do que dobrou no tempo que separa os últimos dois censos realizados no País.

A estrutura social, conforme nos apontou o sociólogo Kant de Lima, tem sido uma das grandes causas, pois o problema da criminalidade deve ser abordado através de suas causas e dentro de uma globalidade social. Segurança não é apenas um caso de polícia. Os problemas sociais se interligam, como se interligam as diversas faces da sociedade.

A criminalidade é uma das facetas da violência existente na sociedade brasileira, que pode ser considerada uma estratégia de sobrevivência num contexto onde há intensas desigualdades sociais.

A percepção generalizada da associação entre os rápidos processos do crescimento urbano e o incremento nas taxas de criminalidade e violência, encontra um forte apoio nas teorias sociológicas convencionais sobre aglomerados urbanos e cidades. O estabelecimento desordenado da industrialização e urbanização provoca fortes movimentos migratórios, concentrando amplas massas isoladas e de difícil acomodação, que, por outro lado, acarretam dificuldades nos controles sociais nessas áreas periféricas dos grandes centros urbanos, sob condições de extrema pobreza e desorganização social, expostas principalmente a novos comportamentos e aspirações, inconsistentes com as alternativas institucionais de satisfação disponíveis.

Esse fato pode ser facilmente constatado nas capitais do nosso País e aqui em Brasília, que recebe cerca de 40.000 mil pessoas todo ano, basta darmos uma volta nas cidades satélites da nossa capital federal.

Assim, a violência e a criminalidade encontram nas grandes cidades, expostas a essas rápidas mudanças sociais, o ambiente propício para sua expansão. Variáveis estruturais, tais como o tamanho, a diferenciação, a afluência e a concentração de renda, e variáveis sócio-psicológicas, como o isolamento, a impessoalidade e a formação de subculturas periféricas contribuem positivamente para a criminalidade e, adicionadas, produzem os atores centrais do problema, as classes perigosas ou os grupos sociais que experimentam mais direta e fortemente a dissociação entre aspirações culturalmente prescritas e avenidas socialmente estruturadas para a realização das aspirações.

Migração intensa, favela, baixas condições de vida, concentração de renda, desemprego aberto, baixos níveis educacionais numa grande cidade, adicionados, tendem a produzir subculturas desviantes e freqüentemente criminosas.

Mesmo sendo certo que as violências comuns e as atividades criminosas estão ligadas às condições sócio-econômicas de uma determinada

sociedade, devemos evitar formulações demasiado mecânicas sobre o tema. Com efeito, há sociedades pobres com baixos níveis de violência, enquanto violências mais intensas podem se verificar em sociedades mais ricas. Isso significa que as relações entre violência e condições sócio-econômicas são mais sutis e complexas, e que o problema da violência comum, além de transformações sócio-econômicas globais, exige tratamento específico.

O cientista francês **Jean Claude Chesnusk**, conceituado demógrafo e especialista em violência urbana, após estudar adequadamente a situação brasileira, estabeleceu alguns fatores responsáveis pela situação. São eles:

- **Fatores sócio-econômicos:** pobreza, agravamento das desigualdades, herança de hiperinflação;

- **Fatores institucionais:** insuficiência do Estado, crise do modelo familiar, recuo do poder da Igreja;

- **Fatores culturais:** dificuldades na integração nacional e desordem moral;

- **Demografia urbana:** as gerações provenientes do período da explosão da taxa de natalidade no Brasil, chegando à vida adulta, e surgimento de metrópoles, duas das quais megacidades — São Paulo e Rio de Janeiro —, ambas com população superior a 10 milhões de habitantes;

- **A mídia**, com seu poder, que colabora para a apologia da violência;

- **A globalização**, com a contestação da noção de fronteiras e o crime organizado — narcotráfico, posse e uso de armas de fogo e guerra entre gangues.

De maneira geral, característica da situação brasileira, alguns fatores principais exigem uma análise precisa e adequada das autoridades, quando se trata de importante questão de segurança pública e social.

São estes fatores que estabelecem o maior ou menor nível das condições estruturais da segurança, a saber: distribuição de renda; urbanização e habitação; educação; saúde e desemprego.

Países com grandes desigualdades — altas taxas de concentração de renda — tendem a ter maiores índices criminais e violações de direitos humanos.

No Brasil, em 1992, os 20% mais ricos eram 32 vezes mais ricos do que os 20% mais pobres. Essa relação também se repete nas taxas de crimes e violência oficial. Em 1998, os 10% mais pobres ganham menos do que ganhavam em 1996, ao passo que os 10% mais ricos estão mais ricos do que em 1996, o que pode indicar uma tendência para o aumento da criminalidade, considerando-se também outros fatores posteriormente analisados.

Com o fim da bi-polarização (EUA/URSS), a formação de novos blocos econômicos e a chegada da globalização, os desafios do desenvolvimento podem ser resumidos em um única palavra: **desigualdade**. O Relatório da ONU, sobre desenvolvimento humano, demonstrou que existem 358 bilionários comandando recursos equivalentes aos 45% da população do planeta, ou

seja, 3 bilhões de pessoas vivendo em situação deplorável. Foi demonstrado que nos últimos trinta anos o intervalo entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres duplicou. Esse quadro é insustentável, é como uma panela de pressão.

O Relatório também demonstra que esse quadro não é devido a falta de dinheiro, pois os gastos mundiais com armamento chegam a US\$ 750 bilhões por ano; os gastos com narcóticos chegam a US\$ 400 bilhões por ano. A Europa gasta US\$ 50 bilhões, ao ano, com cigarros; os EUA gastam US\$ 8 bilhões, por ano, com cosméticos. Ao mesmo tempo, promover a educação básica universal custaria US\$ 6 bilhões e dar saneamento básico para todos custaria US\$ 9 bilhões.

Essa desigualdade tem provocado uma localização cada vez maior dos desafios da paz e do desenvolvimento. Aproximadamente 68 países em desenvolvimento estão engajados em algum tipo de política descentralizadora.

Os níveis de urbanização nunca foram tão altos, inaugurando o terceiro milênio como o primeiro “século urbano” da história do planeta, onde a maioria da população irá viver em cidades e vilas. Aqui mesmo em Brasília nós sentimos esta realidade com a grande migração de pessoas do Norte e Nordeste e que fazem um verdadeiro cinturão de miséria em torno do Poder central.

Esse quadro tem gerado um quadro de pobreza urbana, de degradação do meio ambiente e de crise de governabilidade, com a crescente onda de desemprego, carências sociais e violência urbana.

Nunca tivemos tantas facilidades globais de comunicação e troca de informações. Talvez por isso, nunca a harmonia global dependeu tanto do nível local. Mas, agora mais do que nunca, é ainda mais importante que aqueles que agem globalmente também pensem localmente.

Sob a ordem econômica neoliberal, globalizada, agravaram-se os índices de injustiça social, notadamente nos países pobres ou em desenvolvimento, como admitiu, recentemente, o Presidente **Fernando Henrique Cardoso**, em declarações feitas na Alemanha e na França.

Os países que aderiram ao neoliberalismo estão sofrendo com a crise de desemprego e o esvaziamento dos parâmetros que permitem aferir o nível de justiça social do seu povo. No Brasil subiu de 40 milhões para 60 milhões o número dos vivem abaixo da linha de pobreza. Estamos num quadro geral de empobrecimento e a quase impossibilidade de atender as aspirações mínimas dos excluídos. Daí as explosões de violência foi um passo.

A inquietação com a falta de segurança no Brasil, hoje, reflete e agrava o descrédito nas instituições públicas. E, na mesma firme cadência, a violência já mata mais do que qualquer doença periférica das grandes cidades. Há um envolvimento crescente do tráfico e uso de drogas em outros crimes, como assassinatos, roubos e seqüestros. A violência mata mais, ao ano, no Brasil, do que muitas guerras no mundo.

Os esforços das autoridades estaduais e federais para proteger o cidadão, mesmo quando consideráveis, mostram-se insuficientes. O governo frustra a expectativa da população, justamente quando ela toma consciência dos seus direitos e mostra disposição cada vez maior de exigir que sejam respeitados.

À denúncia e à lição de respeito à cidadania segue-se o aprofundamento dos riscos da omissão do Governo: “Violência real e sensação aguda de desproteção e impunidade formam um cenário perigoso. Nos subúrbios e favelas onde a violência está mais presente e o poder público mais ausente, direitos humanos viraram sinônimo de 'moleza com os bandidos', em vez de proteção ao cidadão”.

A defesa permanente da segurança pública é, também, um desafio para todas as forças políticas empenhadas na prática e aperfeiçoamento da democracia. O quadro de pobreza aliado a situação precária das polícias, principalmente as metropolitanas; o déficit estimado de 10 mil juizes e promotores públicos, somados as antiquadas regras processuais que geram a lentidão da justiça, que somados aos delinqüentes ricos ou ligados ao crime organizado e juntamente com os presídios superlotados, que funcionam como escolas de pós-graduação do crime para os pobres, fazem uma mistura atômica em processo de fusão.

O Brasil pagou nos últimos dois anos, US\$ 90 bilhões de juros externos, o que impede mais ainda o investimento na área social. Somando-se, a isso, os maus exemplos da impunidade, estímulos ao crime e à violência. Esse quadro fez crescer o comércio de drogas, pela cooptação de crianças e pela disponibilidade de mão-de-obra, na imensa legião de desempregados.

Todo esse quadro é resultante de uma política internacional que precisa ser revista, para que os países pobres e em desenvolvimento possam ter condições materiais e morais de vencer esse combate, de criar empregos, construir escolas, hospitais, habitação e condições mínimas de saneamento, minimizando os conflitos locais e impedindo o seu alastramento em nível global.

### **Urbanização versus Habitação**

A grande intensidade com que ocorreu o êxodo rural no Brasil gerou e transferiu carências para áreas urbanas. Houve congestionamento das cidades que receberam os migrantes, sem a devida adequação de infra-estrutura. O êxodo rural pode decorrer de fatores de estagnação que se manifestam em áreas onde parte do crescimento populacional deve ser expulso, devido à incapacidade do provimento de sua subsistência pela escassez de terras. Também pode ser conseqüência de fatores de mudança, atrelados à situação oposta de modernização, na qual a introdução de técnicas intensivas em capital acarretaria a liberação de força de trabalho anteriormente empregada. Os fatores de atração urbana exercem influência na transferência da população rural para as cidades.

Os cidadãos se aglomeram e convivem em ambiente hostil, miserável e desprotegido, onde não há segurança pública e a ordem é promovida por criminosos que dominam tais regiões, como ocorre nos morros do Rio de Janeiro e outros grandes centros.

No campo, os sem-terra reivindicam reforma agrária e freqüentemente se confrontam com a polícia, evidenciando que há uma estreita relação entre a questão agrária, habitacional e a segurança pública

As polícias militares estão cansadas, senhores, de serem apontadas como algozes das populações de baixa renda, dos desassistidos, dos expulsos do meio rural por políticas públicas ineficientes ou incompetentes de

diferentes Governos neste País. Não dá mais para suportar os ônus e as conseqüências dos erros dos outros.

E no que diz respeito ao trato da questão fundiária, é simples também de entender, para quem é especialista. As polícias militares não têm absolutamente nada a ver com a questão fundiária do Brasil, nada, em nenhum momento desse processo todo. A polícia militar não é a parte que tem a propriedade. Ela não tem propriedade nenhuma para ser invadida. A polícia militar não é a parte que invade a propriedade.

Essas duas partes, portanto, independentemente das razões sociais que levam a isso, e as razões sociais, já disse, também não é um problema de polícia, mas essas duas partes, por não chegarem a uma posição de consenso, vão à esfera judicial, vão buscar os meios legais e pacíficos para tentar dar solução a uma querela. E lá vão eles, com advogados dos dois lados, à presença dos promotores, juizes discutir a questão. E lá se discute tudo, usa-se de todos os recursos jurídicos, legais, normais, previsíveis etc., até o instante em que a Justiça diz assim: o direito está com "A", ou o direito está com "B". Até aí, percebam, em momento algum a polícia militar foi partícipe do processo. Ela não tem nada, absolutamente nada a ver com isso.

Ato contínuo, a autoridade judiciária, que participou de todo o processo, emitiu mandado de reintegração de posse. Manda o seu oficial de justiça levar o mandado de reintegração de posse a "B", que está na área invadida. E esse oficial não sendo atendido vai ao Juiz e requisita a força policial.

Aí, senhores, é que a polícia militar entra em cena. Coitada da polícia militar. Ela, que não tem nada com o problema, que não é dona da terra, que não invade a terra de ninguém — eles gostariam de voltar para suas casas todos os dias tranquilos e sossegados, sem ter esse tipo de conflito, não querem ter esse conflito, quem é que quer ter conflito? ninguém quer ter conflito — recebe o mandado judicial.

Diz a lei que requisição judicial deve ser cumprida, e os comandantes das polícias militares que se negarem a cumprir estarão incorrendo em prática de crime: desobediência, omissão no cumprimento do dever e por aí fora, e outros mais. Portanto, lá vai a polícia militar cumprir a sua obrigação, cumprir o seu dever, ao qual ela não pode furtar-se, de maneira nenhuma, e ela vai lá.

Os esforços pacíficos, legais e normais possíveis foram esgotados. Então, que ingênuo é esse? Que mal intencionado é esse que imagina que ao se requisitar a força policial, não haja a previsibilidade de conflito? Isso é inerente à própria requisição judicial.

E aí as pessoas se surpreendem, entre aspas, quando, eventualmente, acontecem conflitos. O normal em um caso como esse é ocorrer o conflito, porque todos os fatos indicam que ele é previsível, absolutamente previsível. O que é anormal é que a polícia militar chegue lá e consiga só na base da conversa, da parlamentação, que é o que os nossos oficiais estão fazendo, e muito, em todos os lugares do Brasil, sempre que possível, parlamentando, parlamentando.

Já existem oficiais com tanta cancha nessa de parlamentar que poderiam ser transferidos para o Ministério de Relações Exteriores. Eles já têm mais vocação para diplomata do que para policial, porque intermediar e parlamentar

situações de conflito potencial, como esses que as Polícias Militares estão administrando, sem ter responsabilidade nenhuma pela sua origem, pelas suas causas, é uma coisa extraordinária, não é coisa de polícia. Esses oficiais são parlamentares, são diplomatas, são mais do que oficiais de polícia. Deveriam, em tese, à luz da lei, à luz do Direito, limitar-se a cumprir a requisição judicial e acabou, mas não fazem isso. Em respeito à população, à sociedade, não deixam perder nem no último momento, ainda que requisitada a força, a oportunidade ou a possibilidade de uma negociação pacífica para que se evite um confronto que não interessa, repito, a ninguém, muito menos às Polícias Militares, porque elas só ficam com a pecha, com o ônus e com o peso de uma responsabilidade que absolutamente não é delas.

### **Educação**

Há relação entre a criminalidade e a questão da educação. Se não há oportunidades reais para que os indivíduos se profissionalizem e possam se sustentar através do trabalho legal, em contraposição, há possibilidade de que esses indivíduos recorram a atividades ilícitas, para garantir a subsistência.

Muitos jovens são incapazes de achar emprego ou de pagar as taxas da Universidade e tentam compensar a marginalidade, aderindo a gangues de rua ou ao tráfico de drogas. O crime se torna a maneira mais fácil e rápida de alcançarem a mobilidade social e os canais "respeitáveis". A educação não pode ser vista apenas como um processo de alfabetização, iniciação científica e intelectual do indivíduo, mas como todo um processo de socialização do homem. Isso exige um intensivo trabalho do Estado e da sociedade voltado para a formação integral da pessoa humana.

### **Saúde**

A situação da saúde pública é crítica. Hospitais, postos de saúde e prontos-socorros estão sempre lotados. Não há atendimento digno para todos. Em determinadas regiões do Brasil, pacientes chegam a morrer na espera por atendimento médico ou ambulatorial.

A ineficiência do sistema de segurança pública contribui para a crise na área da saúde. Afinal, como uma das conseqüências, pode-se citar a violação da integridade física dos indivíduos, tanto das vítimas, incluindo as da violência no trânsito, quanto dos policiais no cumprimento de seus papéis. A violência leva até os hospitais um grande contingente de feridos que precisam ser prontamente atendidos. Quando o índice de violência é elevado, ocorre um acúmulo de demanda para o sistema de saúde, que por sua vez não consegue atendê-la e delega à segurança pública algumas tarefas, como, por exemplo, transportar doentes que não encontram vagas nos hospitais, onde deveria haver, capturar doentes mentais que deveriam estar recebendo tratamento, etc. A melhoria no sistema de segurança pública proporcionaria diretamente a racionalização e o alívio no sistema de saúde pública, sendo que a recíproca também seria verdadeira.

### **Desemprego**

Tem-se constatado o crescente aumento do desemprego no Brasil. Hoje se fala em empregabilidade, em que cada profissional deve ser altamente qualificado e vender, temporariamente, os seus serviços. Antigas funções passam a ser desvalorizadas e até mesmo desnecessárias em um contexto

industrializado, globalizado e informatizado. Há muitos cidadãos desempregados e não preparados para as novas exigências do mercado de trabalho, o que acaba gerando uma situação de declínio financeiro e moral, cujo crime pode ser um meio de garantir a subsistência. Referimo-nos tanto aos pequenos crimes, como roubar suprimentos (crimes famélicos) e cometer pequenos assaltos, como à possibilidade de inserção em uma rede criminosa organizada, que promoveria, além da subsistência, uma ascensão financeira e até mesmo "poder e influência", e onde se inclui e destaca o tráfico de drogas.

Depreende-se daí uma série de efeitos que gradativamente desajustam toda a estrutura social organizada, transformando-se em um processo praticamente irreversível de degradação da própria sociedade e do Estado.

Seqüenciam-se, então, as fases deste processo de degradação: má distribuição de renda; caos urbano; falta e má qualidade da habitação, educação e saúde; desemprego, cujos efeitos são a marginalidade, o tráfico de drogas, os assaltos, a violência no trânsito, a prostituição, a falência da família, a deterioração da sociedade e o desajuste do Estado.

O Poder Judiciário tem sido muito pouco eficiente, evidenciando a necessidade de reformas — como as que se processaram nesta Casa, que teve como relatora a dedicada Deputada **Zulaiê Cobra** — para que possa exercer plenamente suas atribuições. Os prazos elásticos dos processos provocam a insegurança e a perda de confiança, o que contribui para o crescimento vertiginoso da impunidade em nosso País.

### **Impunidade**

"A existência da impunidade e o sistemático desrespeito às leis demonstram que o Estado não está sendo capaz ou não tem vontade política para cumprir com uma de suas funções para a qual foi constituído", segundo o Presidente do Supremo Tribunal Federal, **Celso de Mello**. Esse clima de impunidade contamina o mais humilde cidadão, pois leva ao descrédito no Estado e nas Instituições pública, chegando inclusive ao desrespeito total a autoridade, seja de Ministro de Estado, como o da Saúde; o do Governo de Estado, como o de São Paulo; ou ainda o do próprio Presidente da República.

### **Presídios**

Cabe ao setor de segurança pública evitar que crimes sejam cometidos e punir aqueles que os cometam. Entretanto, em meio a uma onda crescente de violência, os presídios brasileiros não são suficientes para alojarem os detentos.

Dentro das cadeias há violência, corrupção e são freqüentes rebeliões e fugas. Uma questão que também deve ser analisada é a relação entre a lentidão do Judiciário e o alto número de detentos. Mais de 40% dos presos brasileiros ainda não foram condenados. São 68.725 pessoas que estão detidas em delegacias ou cadeias públicas à espera de julgamento ou aguardam recursos de condenações. Se comparado com o censo anterior, esse número mais que dobrou. Naquele ano, havia 34.133 presos provisórios. O Governo tem despesas altíssimas com a manutenção dos presos e a construção de presídios.

Só como exemplo, em São Paulo existe mais de 150 mil mandados de prisão, e as cadeias só têm capacidade para 80 mil; acrescido que só no ano passado a polícia paulista prendeu em flagrante delito mais de 50 mil pessoas, portanto não há recursos e construção de presídios que atenda a essa demanda de infratores da lei.

### **Efeitos - Violência**

Os efeitos desta situação estarão "marcados" na própria sociedade, através da insegurança com que o cidadão passa a conviver. Esta insegurança passa a gerar violência de ambos os lados, isto é, tanto no ataque como na defesa. A degradação da sociedade se estabelece pela infiltração do comércio e tráfico de drogas (como elementos inclusive de subsistência para esta camada marginal), transferindo seus efeitos para outras camadas sociais, quando então passa a ter o efeito da perda, incompetência, inapetência para o trabalho, transformando os jovens em verdadeiros bandidos. A prostituição, como elemento também de sobrevivência face ao desemprego, une-se à "falência da família" e, por conseguinte, de forma drástica e imperdoável, à "deterioração da sociedade", cujos resultados serão futuramente sentidos nos desajustes do Estado.

O que demonstra de forma cabal esse quadro é a reportagem do "Jornal da Tarde", de 25 de julho de 1999, pg. 15A, mostrando onde está a origem da violência, na atuação desenfreada do narcotráfico, que se equipa com toda a espécie de armas ilegais e de uso proibido, que inclusive nem as Forças Armadas têm; que se expandem por todo o território brasileiro, e que recrutam mais de 10.000 pessoas, com um salário mensal de R\$ 1.400,00 para as crianças, e até R\$ 30.000,00 para um homem de confiança. E pasmem, senhores, o maior salário é quase três vezes o salário do Ministro do Supremo Tribunal, "Teto do País", e a criança ganha cinco vezes mais do que um soldado da Polícia Militar, e o segurança, que seria o nível operacional, ganha dez vezes mais do que um soldado.

Infelizmente, não havendo um planejamento adequado para todo esse aparato de segurança pública, iniciando-se inclusive pela "educação da segurança", o Estado e a sociedade estarão pagando muito caro.

Muitos se iludem com a mudança pura e simplesmente de leis e constituições, acreditando que a mudança do texto resolverá o problema real. Se isso fosse verdade, o salário mínimo não seria o que é hoje senão, vejamos o que garante o texto constitucional: "Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...); IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada a sua vinculação para qualquer fim;"

Todos temos a consciência de que isso seria o ideal, porém está totalmente fora da realidade de desenvolvimento econômico e social do País e de sua distribuição de renda e de terras.

Como nesta proposição o tema em discussão restringe-se às medidas no campo específico do sistema de segurança pública, que nada resolverá se as outras não forem adotadas, pois será o mesmo do que se diz no jargão

popular: “é enxugar gelo”, vou me ater aos principais questionamentos sobre o aparelho de segurança, utilizando como fundamento a minha experiência real de atividade policial, no Brasil e em viagens de estudos no exterior; o magnífico trabalho realizado pela **Comissão Especial de Segurança Pública**, que teve como Presidente o nobre Deputado **Abelardo Lupion**, profundo conhecedor da matéria, e como Relatora a advogada criminalista, militante de movimentos sociais, defensora dos direitos do cidadão e conhecedora com excelência do assunto a Deputada **Zulaiê Cobra**, além dos membros daquela comissão e desta que a todo momento têm feito intervenções importantíssimas; e os brilhantes pronunciamentos e documentos entregues pelos ilustres palestrantes que muito contribuíram para os trabalhos desta Comissão.

Vamos separar as questões sobre dois enfoques: estruturais e funcionais. No primeiro vamos enfatizar a estrutura de segurança pública constitucional, a competência dos órgãos, o regime jurídico dos seus servidores. No segundo vamos analisar mecanismos de funcionalidade e produtividade buscando a excelência da atuação policial como resposta aos reais interesses dos cidadãos.

## 1. Estruturais

### I. Órgãos federais

Órgãos com poder de polícia ou com atuação na área policial, com previsão na Constituição Federal ou na lei:

1. polícia federal;
2. polícia rodoviária federal;
3. polícia ferroviária federal.
4. Alfândega, Receita Federal;
5. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;
6. Secretaria Nacional Anti-Drogas -SENAD;
7. Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP;
8. Agência Brasileira de Inteligência - Abin.

Cada um desses órgãos têm as suas competências, formação educacional e regime jurídico diverso; sem falar que cada um está vinculado a um Ministério e não há comunicação e nem troca de informações. Tudo isso vem em detrimento da ação de segurança pública, gerando desperdício e desconcentração de ação.

A medida que se apresenta como solução é que a atividade de fiscalização não seja confundida com a atividade de polícia. Esta tem que ser controlada e direcionada por uma única autoridade central, bem como a existência de uma única polícia em nível federal, com segmentos ostensivo e o investigativo. Até os dias de hoje, a polícia federal não tem o seu segmento uniformizado e seu efetivo total é diminuto para as atribuições que tem.

Apresentamos como resposta a esta questão estrutural a unificação de todas as polícias federais, que integrarão a polícia da União. Desta forma teremos a unicidade da atuação policial, a unidade de formação, a integração

de todos os meios e recursos inclusive os de informações e comunicações. Ao mesmo tempo um chefe de polícia único, responsável por todo o planejamento e coordenação da ação policial

## **II - Órgãos estaduais**

- 1) polícias militares;
- 2) polícias civis;
- 3) corpos de bombeiros militares;
- 4) órgãos de trânsito.

A polícias e os bombeiros têm formação diferenciada, regime jurídico distintos, centros de comunicações, de informações e de recursos humanos distintos, ocasionando uma perda considerável na agilização dos procedimentos, gastos desnecessários de recursos e perda de qualidade no atendimento da população.

## **III - Órgãos municipais**

1. guardas municipais;
2. órgãos de trânsito;
3. bombeiros municipais ou voluntários.

As guardas, os órgãos de trânsito e os bombeiros, têm formações diversas e atuações distintas, bem como vinculam-se a órgãos estaduais e federais distintas e sem comunicabilidade.

Para solucionar todo este quadro estrutural desorganizado, aparecem as seguintes hipóteses:

### **a) unificação total da polícia**

Foi um tema muito discutido durante as audiências públicas, sendo que a maioria dos especialistas entende que ela é necessária e imprescindível para a plena operacionalização dos órgãos de segurança pública, porém todos ficaram sem saber como procedê-la pois são estruturas centenárias e regime jurídico diversos, que com certeza gerariam conflitos na fusão que levariam décadas para a solução como ocorreu na fusão da força pública com as guardas civis, até hoje existem demandas judiciais e projetos de lei para corrigir a distorções da unificação. Sugeriram como alternativa a integração para depois de uns dez ou vinte anos unificar.

A esse questionamento devemos acrescentar que o enfoque encontra um sério desvirtuamento, pois no mundo inteiro, inclusive alguns palestrantes colocaram, não existe uma única polícia e sim a unicidade da ação policial, cada polícia tem o ciclo completo na sua área de competência e uma tem o

poder de assumir determinadas ocorrências de forma preferencial como apoio das outras. Nos Estados Unidos existem mais de 5 mil polícias; na França três; em Portugal três; na Espanha cinco, etc.

Para implantarmos esta solução teríamos que conviver com três polícias, pois deveríamos manter os quadros em extinção das existente, com direito de opção para os policiais que tivessem mais de 15 anos de serviço, e a partir da mudança, todos os novos policiais já ingressariam na nova polícia, com seu novo regime jurídico. Para evitarmos os conflitos, teríamos que colocar uma única autoridade policial local sobre as três, que seria o responsável pela condução dos trabalhos policiais numa determinada região do Estado. Como em regra a previdência do policial prevê a sua inativação aos 30 anos de serviço, esta implantação se daria pelo menos em quinze anos.

### **b) ciclo completo de polícia para as duas policias**

Este modelo é adotado na França e em Portugal, países donde vem nossa cultura policial, foi equacionado em resposta a unificação das polícias. Lá existe uma polícia civil e uma militar; a civil tem competência ostensiva e investigativa na capital e nas metrópoles e a militar tem a competência ostensiva e investigativa no interior.

Para implantação deste modelo temos um grande problema, pois a polícia civil tem um efetivo diminuto para assumir o policiamento nas capitais e nas metrópoles, além do que as polícias militares não desejam sair da sua competência de policiamento nos grandes centros. Assim embora já implantado com sucesso em outros países, e sendo uma resposta ao real questionamento da unicidade policial, as questões corporativas enraizadas impedem a adoção desse modelo no Brasil.

### **c) unicidade da polícia integrando na Constituição**

Essa proposta surgiu como solução intermediária entre a integração e a unificação, pois é um passo bem além da integração e não é a unificação total das instituições e sim a unicidade. A falta de unidade policial é o grande fator de desagregação policial, pois as instituições são diversas, direitos e garantias, recursos materiais e de pessoal, regime jurídico, remuneração, meios de informação, comunicação e inteligência policial.

Dentro da realidade brasileira se apresenta como uma solução viável e talvez definitiva. Para os que defendem a unificação total, um grande passo para que no futuro, com a unicidade constitucional, já tenhamos rompido todas as barreiras legais e culturais para a implantação da polícia única.

Ela consistem em termos a polícia da união, , composta da polícia federal e da polícia do Distrito Federal, ambas com um seguimento ostensivo e um investigativo, com os mesmos direitos, deveres e prerrogativas, com o ingresso sempre no seguimento uniformizado. Nesta condição temos um único chefe da polícia da União, aos moldes do Ministério Público da União, que é composto do Ministério Público federal, Ministério Público Militar, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Distrito Federal.

Temos a polícia dos Estados, composta também da polícia ostensiva e da policia investigativa, com um chefe de polícia do estado, com o

ingresso do policial sempre na polícia ostensiva como é em todo os países do mundo, pois somente depois de adquirir experiência no policiamento de rua o policial é deslocado para a parte investigativa.

Com a adoção desta medida e a integração de todos os recursos, teremos a unicidade da ação policial tão almejada por todos e pela sociedade para a proteção do cidadão e da sociedade.

#### **d) separação do bombeiro onde é orgânico, integrado a polícia militar**

Atualmente dezessete bombeiros obtiveram autonomia administrativa em relação às policias militares, muitos defendem que isso seja obrigatório, pois a formação é distinta e as atividades também. Em contra ponto a essa afirmação temos a alegação dos corpos de bombeiros do sul e sudeste, que são integrantes da polícia militar e sabidamente muito bem quistos pela sociedade e os mais equipados do país.

Assim, respeitando o pacto federativo da autonomia do ente federado, entendemos que a melhor medida é dar o status constitucional definitivo para o bombeiro, com suas competências, porém sem vedar que, segundo a história e a realidade de cada Estado, o Governador possa deixá-lo integrado a polícia com quadro e orçamento próprio, uma vez que os grandes estados do sul e sudeste demonstram que esse comando único vem também em benefício da operacionalização em locais de desastres.

#### **e) desmilitarização**

Os defensores dessa idéia afirmam que a atividade de polícia é uma atividade civil e que não pode ser exercida por militares, pois estes têm formação para matar o inimigo e que a polícia tem que ter formação para proteger o cidadão.

Inúmeros palestrantes, inclusive o Dr., Kant, e o Dr. Diretor do Viva Rio, demonstraram que o enfoque da militarização e desmilitarização está equivocado. Pois todas as polícias do mundo ou são militares ou são militarizadas. O que quer dizer isso: que na França o país da liberdade uma policia é totalmente militar a “gendarme” e a outra é altamente militarizada “polícia nacional”; em Portugal uma polícia é totalmente militar “GNR” e a outra é militarizada “PSP”; na Espanha a guarda civil espanhola é mais militar do que o Exército Espanhol.

O que temos que verificar é o que ocorreu na França e em Portugal, a desvinculação da ideologia militar, retirar o mando do Exército sobre a polícia de segurança pública, uma vez que a disciplina, o respeito as ordens, o respeito a autoridade, a hierarquia, a responsabilização de superiores, a plena mobilização, são indispensáveis para uma instituição policial, principalmente para aquelas que têm efetivos com milhares de homens.

O regime jurídico militar ou militarizado não forma o homem para matar, inclusive é um absurdo essa afirmação pois mesmo as forças armadas não podem ser formadas para matar, pois estariam violando a constituição federal e o próprio tratado de genebra que o Brasil é signatário e que prevê que a morte é o último recurso e não o primeiro.

Um Exército não é formado para matar e sim para convencer o inimigo a se render, como ocorreu na guerra da Iugoslávia.

Assim, neste momento de transição é preferível que a polícia ostensiva tenha o caráter militar, aperfeiçoando-se os instrumentos danosos do militarismo arcaico e não se deve aplicar ao militar de polícia como a prisão disciplinar.

#### **f) desvinculação das polícias militares e corpos de bombeiros militares do Exército**

Este ponto é de suma importância, pois com o Governo militar, as polícias militares foram desvirtuadas em suas missões sociais e passaram a defender a posição jurídica do governo central, da defesa do Estado e não da sociedade, portanto não deve ser mantida mais nenhuma vinculação com o Exército, a não ser aquela que todo cidadão tem ao ser convocado em caso de guerra.

A vinculação das polícias deve ser com o Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que deve ter sob a sua coordenação a inteligência policial nacional, bem como a instrução e o armamento das polícias.

A vinculação das polícias ao Exército é um atentado constante à ordem democrática, pois os Governadores tem um poder sobre os seus órgãos, porém o Exército exerce o poder paralelo, com o seu braço nos estados e na segurança pública. As instituições policiais têm que estar vinculadas ao Estado, à sociedade e isso vem em garantia da federação, pois essa identidade com certeza impedirá golpes e ditaduras que não queremos recordar.

## **2. Funcionais**

### **I - Legislação**

1) ausência de lei regulamentadora do § 7º do art. 144, medida mais do que necessária para instituir e regulamentar o sistema de segurança pública, sem o sistema os órgãos de segurança agem sem coordenação e integração;

2) ausência de leis orgânicas das polícias, bombeiros e guardas municipais;

3) ausência de uma lei única estabelecendo o código de ética para os servidores policiais;

4) ausência de lei federal estabelecendo um piso salarial unificado nacionalmente;

5) ausência de lei estabelecendo as condições mínimas de recursos materiais para se exercer a profissão policial;

6) ausência de lei fixando um seguro de vida e de acidente para os policiais vitimados em serviço ou em razão da função;

7) ausência de lei agravando os crimes praticados contra agentes públicos do sistema de segurança;

8) ausência de lei regulamentando o controle e a fiscalização das empresas de vigilância;

9) ausência de lei estabelecendo os fundos nacional, estaduais e municipais de segurança.

## **II - operacionalidade e integração**

1. diversos números de atendimento a população comunicação (faz-se necessário a unificação de atendimento de todos os órgãos no mesmo número de telefone de emergência: 190);

2. várias centrais de inteligência;

3. vários centros de pessoal;

4. vários órgãos de ensino;

5. atendimento de saúde diversificado;

6. vários centros de controle e aquisição de material;

7. várias centrais de controle financeiro e orçamentário

7. sistemas e regras de previdência distintos.

## **III - Controle**

1) controle externo exercido de forma deficitária pelo Ministério Público, quando deveria ser por um conselho composto pelo Ministério Público, Poder Judiciário, Membros da Polícia, Ordem dos Advogados do Brasil, sociedade civil e organizações não governamentais;

2) ausência de ouvidoria de polícia institucionalizada, para receber as reclamações, sugestões e os elogios da atuação policial;

3) ausência de conselhos comunitários de segurança, em nível municipal.

**Do exposto**, entendemos que tanto as Propostas de Emendas à Constituição apensadas, quanto as emendas que lhes foram apresentadas, merecem acolhimento, considerando, no entanto, a conveniência de que se inclua algumas alterações no sentido de aperfeiçoar o que foi proposto. O Substitutivo que ora submetemos à apreciação da Comissão incorpora tais alterações e acreditamos que a sua redação será ainda mais aperfeiçoada pelas contribuições que receberá ao longo dos debates nesta Comissão Especial e no Plenário desta augusta Casa de Leis. Assim passo a expor os principais pontos propostos no meu substitutivo:

1. Alteração do inciso LV, do art. 5º, vedando qualquer procedimento inquisitorial, uma vez que no Estado Democrático de Direito é inadmissível este tipo de procedimento, assegurando-se com isso a participação da defesa em todos os procedimentos. Ao mesmo tempo dá-se validade para os atos apuratórios policiais, que passam de mero procedimento de informação para atos com plena validade, na figura do juizado de instrução, evitando-se que procedimentos já realizados na fase investigatória sejam repetidos durante o processo judicial e sirvam de meios protelatórios da decisão judicial e de desvalorização da polícia.

2. Altera-se o inciso LVI, do art. 5º, esclarecendo em definitivo que as provas obtidas por meio de tortura, fraude ou ameaça são inadmissíveis. Esta medida é de grande valia para a atuação policial, que deve ser pautada pelo

judicioso emprego de meios lícitos, mediante a adequada utilização das modernas técnicas de apuração policial, e não pela obtenção de confissão por meios desumanos. A proposição também permite que outras provas possam ser utilizadas no processo, como, por exemplo, uma gravação que aponte onde está o corpo da vítima: o ato ilegal da gravação será punido criminalmente, mas o autor daquele crime hediondo não ficará impune.

3. Altera-se o inciso LXI, do art. 5º, excluindo a previsão da prisão disciplinar de militares, pois, nos dias atuais, já não é mais admissível que pais de família, profissionais da atividade militar, tenham que submeter-se à pena privativa de liberdade pelo cometimento de pequenos delitos de natureza puramente administrativa, ao passo que o Brasil avança ao encontro de concepções avançadas nas sanções pelo cometimento de infrações previstas na legislação penal, tal como as penas alternativas em caso de crimes. Não devemos mais submeter os filhos dos militares à humilhação de terem que ir visitar os seus pais no final de semana, nas cadeias dos quartéis, uma situação humilhante que macula a imagem das próprias instituições, pois não é raro acontecer que o policial militar prende um infrator da lei, o qual paga a fiança e é imediatamente posto em liberdade, enquanto que ele, o policial, é preso porque atrasou a entrega do relatório da ocorrência.

4. Altera o inciso XXXIII, do art. 7º, pois, dentro da atual realidade brasileira, uma norma que proíba o trabalho de aprendiz a partir dos 14 anos é inconsistente com a realidade, impede a oportunidade de aprendiz e condena as famílias humildes à fome, principalmente aqueles que dependem do trabalho para a subsistência familiar, nas pequenas propriedades rurais. Tudo isto é óbvio, garantindo o direito de acesso à escola.

5. Inclui no § 3º, do art. 12, que as carreiras de inteligência, de dirigente de polícia, de procurador geral da república e de advogado geral da União, serão privativas de brasileiros natos. Hoje, o Brasil é o único país do mundo que abre concurso público para preencher os cargos da área de inteligência e não podemos permitir que um estrangeiro assuma a direção do gerenciamento estratégico das informações no País, nem tampouco dos órgãos policiais e, muito menos, da Procuradoria-Geral da República e da Advocacia-Geral da União.

6. Traz para a competência privativa da União a edição de normas gerais de convocação e mobilização das polícias, bombeiros estaduais e das guardas e bombeiros municipais, visando dar um padrão nacional.

7. Altera o art. 24, trazendo para a competência concorrente da União, do Estados e do Distrito Federal a atribuição para legislar sobre: organização, armamento, ensino, código de ética, direitos, prerrogativas, deveres e garantias das polícias e bombeiros estaduais. Esta redação sempre foi mantida para a polícia civil e deve ser estendida para todas as instituições estaduais, deixando para a União a competência para editar normas gerais.

8. Altera o art. 30, trazendo para a competência do Município para legislar sobre a sua guarda e seu corpo de bombeiros municipal, respeitadas as legislações federal e estadual, e a possibilidade de que esses órgãos municipais colaborarem nas atividades de segurança pública. Esta medida é necessária, uma vez que o problema da segurança pública envolve interesses da sociedade e de todos os entes federados.

9. Traz para a competência privativa do Presidente da República a iniciativa da legislar a respeito dos direitos, deveres e prerrogativas dos policiais e bombeiros. Dessa maneira, estaremos dando estabilidade aos policiais, permitindo que executem os seus serviços com segurança, pois hoje isto não é possível, uma vez que a cada dia ingressa um projeto novo no Parlamento, e o policial não sabe se vai ter carreira ou não, se a sua instituição vai existir ou não. Esta situação ocorre com o Ministério Público, Magistratura, Defensoria Pública e Forças Armadas.

10. Acrescenta inciso no art. 98, criando o juizado de instrução, de maneira que a instrução do processo será ato judicial, evitando-se a prescrição e inúmeras medidas de invalidade de atos e perda da prova, dando a certeza da punibilidade dos autores de delitos.

11. Altera o art. 24, retirando da justiça militar federal a competência para julgar civis, ressaltando a competência do tribunal do júri quando a vítima for civil. Esta proposta já foi aprovada para os militares estaduais e é mais do que democrática e necessária para a plena efetivação do estado de direito, com o tratamento isonômico de todos os cidadãos.

12. Altera o art. 129 dando nova redação aos incisos VII e VIII. As alterações feitas são no sentido de retirar a expressão inquérito policial, dando um novo tratamento para a apuração policial, que passa a ser parte essencial da denúncia. Transfere-se a competência do controle externo da atividade policial para um conselho, nos moldes do que foi aprovado para o Ministério Público e para o Poder Judiciário. É garantida a participação do Ministério Público nesse conselho.

13. institui-se a seção IV nas funções essenciais a justiça denominada "DA POLÍCIA", com as seguintes alterações principais:

- a. institui a polícia como função jurisdicional essencial do Estado;
- b. estabelece os princípios institucionais policiais;
- c. concede autonomia funcional, administrativa e orçamentária às instituições policiais;
- d. propõe nova estruturação para os órgãos policiais federais e estaduais: a polícia União passa a se constituir da polícia federal e da polícia do Distrito Federal e Território; as polícias dos Estados passam a ser integradas pelas polícias ostensiva e investigativa;
- e. cria a figura dos chefes de polícia da União e dos Estados;
- f. remete a regulamentação das polícias para lei complementar;
- g. estende as garantias e as vedações ora cometidas ao Ministério Público para a polícia, tais como:

1) Vedação do direito de greve - Este é um tema que tem posições divergentes: os que defendem esse direito dizem que é um direito de todo trabalhador; os que defendem a vedação afirmam que uma categoria armada não pode fazer greve. Dessa discussão resultam duas alternativas: veda-se o direito de greve e estendem-se as prerrogativas constitucionais que coloquem o policial numa situação diferenciada em relação aos demais servidores; permite-se o direito de

greve e prevê-se a tipificação da conduta participar de greve armado. Como optamos em elevar o status constitucional da polícia e seus integrantes, optamos pela vedação.

2) Vedação da filiação político-partidária - As carreiras jurídicas, essenciais às funções jurisdicionais do Estado, não podem ter vínculo partidário. Esta vedação não impede que o policial concorra as eleições, pois já é pacífico que o prazo de filiação partidária previsto na lei eleitoral não é válido para os militares, juizes e promotores. O que não podemos admitir é que o chefe de polícia de um local seja filiado a um partido político e possa a vir interferir nas eleições de forma distorcida. Essa vedação não exclui os direitos de votar e de ser votado, mas tão somente o exercício cotidiano e concorrente junto com a atividade de policial.

3) Vedação da sindicalização - A vedação da atividade partidária caminha lado a lado com a sindicalização, pois via de regra, os sindicatos estão ligados a algum partido político. Assim, entendemos que da proibição da atividade política decorre a proibição da sindicalização. Esta vedação não impede a formação de associações com o objetivo de representar os interesses de seus filiados.

- h. estabelece as funções institucionais da polícia;
- i. institui o conselho de controle externo da atividade policial;
- j. estabelece a competência da polícia federal;
- l. estabelece competência das polícias estaduais;
- m. cria o conselho nacional de segurança pública;
- n. institui a ouvidoria de polícia;
- o. institui o fundo nacional de segurança pública;
- p. institui o conselho de ética policial;
- q. estabelece a perícia e sua competência;
- r. fixa a forma de remuneração das carreiras jurídicas.

14. Restringe o emprego das Forças Armadas na manutenção da lei e na ordem, limitando-as às situações previstas nos arts. 34, 136 e 137 (Estados de Defesa e de Sítio). Essa previsão de emprego é necessária, uma vez que a competência das Forças Armadas está vinculada à defesa da pátria e à garantia dos poderes constituídos, e é apenas nessas situações que devem ser acionadas. Esse dispositivo veda que um governo autoritário empregue de forma prematura as Forças Armadas na segurança pública e a militarização dos conflitos sociais, que não são caso de polícia e muito menos de guerra.

15. Institui o sistema penitenciário nos três níveis, federal, estadual e municipal. Este sistema é de fundamental importância dentro da mentalidade de recuperação do infrator da lei, distribuindo-se as competências entre os entes federados, de maneira que o sistema penitenciário municipal, perto da família do preso, servirá para a execução penal para os condenados pela prática de crimes de menor potencial ofensivo e, ao mesmo tempo, como instituição final dentro do processo de progressão da pena. É um sistema mais justo e que permitirá a real possibilidade de reinserção da pessoa no seio da sociedade. Ele terá a sua guarda

penitenciária, liberando os policiais para o policiamento, bem como é permitido a privatização do sistema penal. O interno será obrigado a trabalhar e ser-lhe-á assegurada a possibilidade de estudar e de ter acesso à assistência religiosa e de saúde. É instituído o sistema de bolsa de emprego para os egressos do sistema prisional, com direito a isenção fiscal e benefícios para as empresas que integrem o sistema.

16. Institui o sistema de defesa civil, dentro de uma visão de segurança global, posição moderna e empregada no mundo inteiro, buscando a evolução da sociedade nesse sentimento de segurança que começa em casa, no convívio familiar e se estende por todos os campos da atividade humana. Ao instituir esse sistema no art. 144, foram alterados vários incisos no art. 21, 22, 23 e 30, para que o sistema envolva todos os entes federados, com ações educacionais, preventivas e saneadoras de situações emergenciais e de risco. O corpo de bombeiros é inserido no sistema de defesa civil e são estabelecidas as suas competências.

17. Altera a menoridade penal, prevista no art. 228, retirando a previsão de inimputabilidade para menores de 18 anos, e deixando que a lei estabeleça novo limite etário, sempre considerados os aspectos psicossociais do agente. Esta medida já é adotada no mundo inteiro, e não podemos mais conviver com essa situação de violência praticada por menores que são utilizados pelo crime organizado para acobertar as suas ações, beneficiando-se de uma falha da lei. Não desejamos com isso penalizar os menores, mas sim atribuir responsabilidades para aqueles que têm condições plenas de discernir o certo do errado, bem como prever e avaliar as conseqüências de suas ações.

18. No art. 243, fazemos a previsão da expropriação de bens que forem utilizados para o tráfico ou crime organizado, bem como as terras utilizadas para trabalho escravo, que será destinadas para o emprego em atividades preventivas desses tipos de ilícitos.

19. No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prevêm-se todas as medidas de transição do sistema atual para o proposto no substitutivo, preservando-se todos os direitos dos ativos, inativos e pensionistas, bem como a real integração de todas as atividades das instituições de segurança.

**Finalmente**, queremos deixar registrado o nosso agradecimento pelas valiosas contribuições que foram oferecidas a esta Relatoria por entidades de classe, por integrantes dos diversos Poderes, pela sociedade civil, por organizações não-governamentais e, muito especialmente, ao Presidente desta Comissão, o Deputado **Aldir Cabral**, reconhecidamente um profundo conhecedor da segurança pública, que conduziu de forma brilhante os trabalhos e, finalmente, aos nobres Pares que sempre se fizeram presentes com indagações aos palestrantes e oferecendo sugestões que muito enriqueceram o nosso parecer.

Temos a certeza que esta Comissão, com o seu trabalho, está contribuindo significativamente para o atendimento dos anseios do povo brasileiro por um cotidiano mais seguro e livre de ameaças, bem como apresentando uma resposta aos sofridos e muitas vezes injustiçados integrantes das instituições de segurança pública, que, a partir da aprovação desta Emenda Constitucional, terão, com certeza, a tranqüilidade e a garantia necessárias para o bom desempenho de suas funções, que exercem com o sacrifício da própria vida, pois só desejam bem

servir à sociedade, amando-a e protegendo-a, para que todos tenhamos uma pátria com níveis aceitáveis de convivência.

Diante do exposto, manifestamo-nos pela admissibilidade das Emendas apresentadas perante a Comissão Especial, bem como pelo seu mérito, somos pela **APROVAÇÃO**, na forma do Substitutivo, da Proposta de Emenda à Constituição nº 151-A, de 1995, e das proposições que lhe foram apensadas, a PEC nº 156-A, de 1995, a PEC nº 514-A, de 1997, e PEC nº 613-A, de 1998.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2.000

**DEPUTADO ALBERTO FRAGA**

**RELATOR**

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 151-A/95, QUE "INTRODUZ MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA" E APENSADAS**

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Dispõe sobre a estrutura do Sistema de Segurança Pública, cria os Sistemas de Defesa Civil e o Penitenciário e dá outras providências.

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

**Art. 1º O inciso LV, do artigo quinto, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; assegurado, nos atos apuratórios policiais, a ampla defesa;”

**Art. 2º O inciso LVI, do artigo quinto, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“LVI – são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meio de tortura, ameaça ou fraude, devendo a lei punir o agente público que obtiver provas por meios ilícitos.

**Art. 3º O inciso LXI, do artigo quinto, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“LXI – ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de crime propriamente militar, definidos em lei;”

**Art. 4º. O inciso XXXIII, do artigo sétimo passa a vigorar com a seguinte redação:**

“XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz;”

**Art. 5º. Acrescentem-se os seguintes incisos VIII, IX, X e XI, ao parágrafo terceiro do artigo 12:**

VIII - da carreira de inteligência;

IX - da carreira Dirigente de Polícia;

X - de Procurador Geral da República;

XI - de Advogado Geral da União.”

**Art. 6º. O inciso XIV, do artigo 21, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“XIV - organizar e manter a Polícia da **União**, e o Corpo de Bombeiros da União; bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;”

**Art. 7º. O inciso XVIII, do artigo 21, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra situações de emergências e calamidade pública de maior prevalência no país.”

**Art. 8º. O inciso III, do artigo 22, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“III - requisições civis e militares, em situações de emergências, calamidade pública, estado de defesa e estado de sítio;”

**Art. 9. O inciso XXI, do artigo 22, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“XXI - normas gerais de convocação e mobilização das polícias e Bombeiros dos Estados e das Guardas e Bombeiros municipais;”

**Art. 10. O inciso XXII, do artigo 22, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“XXII - competência da polícia e do Corpo de Bombeiros da União;”

**Art. 11. O inciso XXVIII, do artigo 22, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima e mobilização nacional.”

**Art. 12. O inciso XII, do artigo 23, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“XII - estabelecer e implantar política de educação para segurança do trânsito e defesa civil.”

**Art. 13. Acrescente-se o seguinte inciso XIII ao artigo 23:**

XIII - estabelecer e implantar política de defesa civil.”

**Art. 14. O parágrafo único do artigo 23, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“Parágrafo único - Lei complementar fixará normas para cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista **a segurança global da população** e o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

**Art. 15. O inciso VI, do artigo 24, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“VI - **defesa civil**, florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;”

**Art. 16. O inciso X, do artigo 24, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“X - criação, funcionamento e processo do juizado especial e do juizado de instrução criminal;”

**Art. 17. O inciso XVI, do artigo 24, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“XVI - organização, armamento, ensino, código de ética, direitos, deveres, garantias e prerrogativas das polícias e bombeiros estaduais.”

**Art. 18. Acrescente-se o seguinte inciso XVII ao artigo 24:**

“XIV - armamento e ensino das guardas e corpos de bombeiros municipais.”

**Art. 19. Acrescente-se ao artigo 30, os seguintes incisos X, XI, XII e XIII:**

“X - complementar a legislação federal e estadual referente as guardas e corpos de bombeiros municipais;

XI - criar e manter as guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo, na forma da lei estadual e mediante convênio, colaborar com a polícia estadual em ações de policiamento ostensivo, sob a coordenação, ensino, fiscalização e controle desta;

XII - criar e manter os corpos de bombeiros municipais, aos quais cabem as atribuições definidas em lei, a execução de atividades de defesa civil, o combate a incêndio e o resgate, sob a coordenação, ensino, fiscalização e controle do bombeiro estadual;

XIII - promover as ações de defesa civil na área de sua competência, observada a legislação federal e estadual.”

**Art. 20. O parágrafo quarto, do artigo 32, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da Polícia e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.”

**Art. 21. O inciso II, do artigo 37, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração e a ascensão funcional para servidores da mesma carreira e categoria funcional, desde que posicionados no último nível e que preencham os requisitos legais para o cargo.”

**Art. 22. Acrescente-se a seguinte alínea “g” ao inciso II, do parágrafo primeiro, do artigo 61:**

“g) organização, código de ética, direitos, deveres, garantias e prerrogativas, da polícia e do corpo de bombeiros da União e dos Estados;”

**Art. 23. Acrescente-se ao artigo 98, o seguinte inciso III:**

“III - juizados de instrução, na justiça federal e na justiça estadual, para, sob a presidência de um juiz togado e com a assistência do Ministério Público e das polícias, proceder à instrução do julgamento das infrações penais de maior potencial ofensivo ou contra o patrimônio público, conforme especificar a lei.”

**Art. 24. A alínea “c”, do inciso I, do artigo 102, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União, o Chefe de Polícia e o Chefe do Bombeiro da União e os Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente;”

**Art. 25. A alínea “a”, do inciso I, do artigo 108, passa a vigorar com a seguinte redação:**

“a) os juizes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da justiça militar e da justiça do trabalho, nos crimes comuns e de responsabilidade, e os membros do Ministério Público e os membros da carreira Dirigente de Polícia e de Bombeiros da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;”

**Art. 26. O artigo 124 e seu parágrafo único passam a vigorar com a seguinte redação:**

“Art. 124. À Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares praticados por militares, ressalvada a competência do Tribunal do Júri.

Parágrafo único. Compete ao juiz de Direito da Jurisdição militar, processar e julgar singularmente os crimes militares praticados contra civis, e as ações judiciais contra atos disciplinares militares.”

**Art. 27. Acrescente-se o seguinte parágrafo quinto ao artigo 125:**

“§ 5º Ao tribunal de justiça compete processar e julgar, originariamente, nos crimes comuns e de responsabilidade, os membros do nível dirigente da carreira de Polícia e de Bombeiros do Estado.”

**Art. 28. Os incisos VII e VIII, do artigo 129, passam a vigorar com as seguintes redações:**

“VII – integrar o conselho de controle externo da atividade policial;”

“VIII - requisitar diligências investigatórias à polícia, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;”

**Art. 29. Acrescente-se a “Seção IV – DA POLÍCIA”, constituída pelos arts. 135, 135-A, 135-B, 135-C, 135-D e 135-E, ao Capítulo IV, do Título IV.**

**Art. 30. O artigo 135 passa a vigorar com a seguinte redação:**

Art. 135. A Polícia é instituição regular e permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a preservação da ordem pública, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sendo exercida para defesa da cidadania e dos direitos humanos e para preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

§ 1º São princípios institucionais da Polícia a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º À Polícia é assegurada as autonomias funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de quadros de apoio técnico-administrativo ou auxiliares de polícia, estruturados em carreira e promovidos por concurso público de provas ou de provas e títulos.

§ 3º A Polícia elaborará a sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

**Art. 31. Acrescentem-se ao texto constitucional os seguintes artigos 135-A, 135-B, 135-C, 135-D e 135-E:**

“Art. 135- A. Polícia abrange:

I - a Polícia da União, que compreende:

a) a Polícia Federal, integrada pela polícia ostensiva e pela investigativa;

b) a Polícia do Distrito Federal e Territórios, integrada pela polícia ostensiva e pela investigativa.

## II - as Polícias dos Estados.

§ 1º A Polícia da União é dirigida pelo Chefe de Polícia da União, nomeado pelo Presidente da República, escolhido em lista tríplice, formada por integrantes do último nível da carreira de Polícia, na forma da lei, para mandato de dois anos, após aprovação pelo Senado Federal, sendo permitida a recondução por igual período.

§ 2º A Polícia dos Estado, do Distrito Federal e do Território, Chefiada pelo Chefe de Polícia, nomeado pelo Governador, escolhido em lista tríplice, formada pelos integrantes do último nível da carreira de Polícia Estadual, na forma da lei, para mandato de dois anos, após aprovação da Assembléia Legislativa, permitida a recondução por igual período.

§ 3º Leis Complementares da União e dos Estados, estabelecerão a organização, o efetivo, os quadros, as atribuições e o estatuto da cada Polícia, observadas relativamente a seus membros:

### I - as seguintes garantias:

a) vitaliciedade, após cinco anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;

b) inamovibilidade, para os cargos de chefia e direção, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente da Polícia, por voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa e contraditório;

c) irredutibilidade de remuneração, observados, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37., inciso XI, 39., § 4º, 150., inciso II, 153., inciso III e § 2º, inciso I;

d) aposentadoria com remuneração integral por invalidez ou após trinta anos de serviço, com no mínimo dez anos de atividade policial;

e) aposentadoria com remuneração proporcional após vinte e cinco anos de serviço;

f) aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade e na forma da lei complementar respectiva;

g) previsão de cursos oficiais de preparação e aperfeiçoamento como requisito para ascensão e progressão na carreira;

h) promoção de um nível para o outro, alternadamente por antigüidade e merecimento;

i) seguro de vida, de acidentes pessoais e de viaturas;

j) bolsa de estudos para aprimoramento profissional e para os órfãos dos policiais;

l) residência oficial ou auxílio moradia.

m) piso salarial nacional unificado.

II - as seguintes vedações, quando na ativa:

- a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;
- b) exercer a advocacia, salvo em defesa de direito próprio;
- c) participar de sociedade comercial, na forma da lei;
- d) exercer, ainda que em indisponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério ou uma na área de saúde;
- e) exercer atividade político-partidária, salvo na aposentadoria;
- f) a greve e a filiação partidária.”

Polícias: “Art. 135-B. São funções institucionais e exclusivas das

I – a apuração de infrações penais, exceto as de competência do juizado de instrução;

II – a preservação da ordem pública;

III – o policiamento preventivo e ostensivo.

IV – a elaboração do termo e do relatório circunstanciado.

§ 1º O exercício das funções de Polícia é exclusivo dos membros da carreira, não podendo ser delegável a pessoas físicas ou a pessoas jurídicas de direito privado.

§ 2º O disposto no parágrafo anterior aplica-se, na forma estabelecida em lei complementar, aos integrantes das carreiras dos quadros de apoio técnico-administrativo ou auxiliares de polícia;

§ 3º O ingresso na carreira policial, far-se-á mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, assegurada participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, e observada, nas nomeações, a ordem de classificação.

§ 4º Aplica-se às Polícias, no que couber, o disposto no art. 93, II a VIII.

§ 5º O controle externo da atividade policial será realizado por órgão colegiado constituído por integrantes do último nível da carreira de Polícia, do Ministério Público, da Magistratura, da Ordem dos Advogados do Brasil e da Sociedade Civil, na forma estabelecida em lei complementar, que fixará sua competência e funcionamento.”

“Art. 135-C. No exercício das suas atividades, as instituições policiais terão as seguintes atribuições:

§ 1º A Polícia Federal, instituição nacional, permanente e regular, essencial à função jurisdicional do Estado, organizada com base na hierarquia e disciplina, estruturada em carreira, composta da polícia ostensiva e investigativa, dirigida por integrante da carreira do último nível, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou contra a ordem financeira e econômica;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho;

III - exercer a polícia costeira, aeroportuária e de fronteiras com outros países.

§ 2º As funções da polícia federal serão exercidas sem prejuízo das ações dos demais órgãos públicos, nas respectivas áreas de sua competência, devendo as autoridades públicas colaborar com a polícia federal a partir da assunção da ocorrência, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 3º As funções da polícia federal poderão ser exercidas pela polícia estadual mediante convênio entre a União e os Estados.

§ 4º As polícias estaduais, do Distrito Federal e dos Territórios, instituições permanentes e regulares, essenciais à função jurisdicional, organizadas com base na hierarquia e disciplina, estruturadas em carreira, compostas pelas polícias ostensivas e investigativas, dirigidas por integrante da carreira do último nível, destinam-se a:

I - apurar as infrações penais;

II - prevenir e reprimir o tráfico e o uso ilícito de entorpecentes ou drogas afins, o contrabando e o descaminho;

III - exercer o policiamento ostensivo costeiro, lacustre, de trânsito, rodoviário, aéreo, ferroviário, florestal, de mananciais, aeroportuário e de limites com os Estados vizinhos;

IV - preservar a ordem pública;

V - exercer a coordenação das guardas municipais;

VI - exercer a coordenação dos serviços de vigilância particular, na forma da lei estadual;

VII - as funções previstas no § 7º do art. 144-A, quando integrante da instituição.

§ 5º As funções da polícia estadual, do Distrito Federal e dos Territórios, previstas nos incisos II e III, do § anterior, serão exercidas sem prejuízo da competência da polícia federal, e com precedência desta quando da assunção da ocorrência, devendo as autoridades policiais locais colaborar com as federais, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 6º A lei instituirá o Conselho Nacional de Segurança Pública, composto por representantes das instituições do sistema, tendo competência para coordenar a política nacional de segurança pública e estabelecer as diretrizes a serem empregadas nas atividades de polícia.

§ 7º A lei instituirá as ouvidorias das polícias da União e dos estados, a sua organização e competência.

§ 8º A lei instituirá os fundos nacional, estadual e municipal de segurança pública, que dentre outras dotações, contará com, no mínimo, 2% da receita de cada ente federado para o seu fundo.

§ 9º A lei definirá as transgressões disciplinares, as punições e os crimes de violação do dever funcional dos membros e integrantes das instituições policiais, bem como a criação e competência do Conselho de Ética, sempre assegurado a ampla defesa e o contraditório.

§ 10. Nas infrações penais em que o autor seja membro de Poder, do Ministério Público ou do Tribunal de Contas, a apuração será acompanhada pelo órgão de controle externo e pela respectiva Corregedoria.

§ 11. A União poderá, mediante convênio com os entes federados, convocar forças policiais estaduais para atuar em locais e tempo determinados, para ações de polícia, diante de situações excepcionais ou de calamidade pública;

§ 12. Os Estados poderão, mediante convênio com os municípios, convocar as guardas e os corpos de bombeiros municipais para atuar diante de situações excepcionais ou de calamidade pública.

§ 13. O emprego das Forças Armadas, nas atividades de segurança pública, só ocorrerá após esgotadas as ações das Instituições policiais, nas situações previstas nos arts. 34, 136 e 137, em áreas delimitadas e por tempo determinado, na forma da lei.

§ 14. Lei complementar específica disporá sobre as normas gerais do regime previdenciário próprio para os policiais, de maneira a refletir as suas peculiaridades funcionais, observado o caráter contributivo, aplicando-se aos policiais e seus pensionistas o previsto nos parágrafos 8º, 9º e 10 do art. 40.

§ 15. A lei disporá sobre o ingresso nas polícias, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência dos policiais para a inatividade, bem como sobre os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais, consideradas as peculiaridades de suas atividades.

§ 16. Compete à respectiva instituição policial, a apuração dos crimes praticados pelos seus integrantes, podendo ser acompanhado pelo órgão de controle externo.

§ 17. Aplica-se aos policiais o disposto nos arts. 7º, incisos V, VIII, IX, XII, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXIII, XXV e XXVIII, 37., incisos XI, XIII, XIV e XV, 38.; e aos membros da polícia ostensiva, nos termos da Constituição Estadual, o previsto no § 3º do art. 142.

§ 18. A União e os Estados, mediante convênio, poderão formar Conselhos Regionais, com competência para definir formas de integração de suas instituições e transferência de competência.

§ 19. As leis de organização policial, da União e dos Estados, deverão estabelecer as competências das suas instituições, observado o ciclo completo da ação policial.”

“Art. 135-D. A Perícia, órgão estruturado em carreira, auxiliar do Poder Judiciário, dirigido por integrante da carreira do último nível, com atribuições de:

I - realizar as perícias criminais, exceto a de incêndio;

II - realizar as perícias civis.

§ 1º A perícia poderá compor um departamento da polícia, com quadro e dotação orçamentária próprias, na forma estabelecida em lei.

§ 2º Aplica-se aos membros da perícia o previsto neste capítulo, na forma da lei.

“Art. 135-E. Os membros e integrantes das instituições e órgãos deste Capítulo, serão remunerados na forma do art. 39, § 4º, de forma isonômica, assegurado ao nível dirigente da carreira de polícia, as prerrogativas das carreiras jurídicas.”

**Art. 32. O caput do artigo 142 passa a vigorar com a seguinte redação:**

“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, comandadas pelo Ministro da Defesa e sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais, e por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem, nas situações previstas no art. 34, 136 e 137.”

**Art. 33. O Capítulo III do Título V passa a denominar-se “DO SISTEMA PENITENCIÁRIO e acrescenta-se o Capítulo IV “DO SISTEMA DE DEFESA CIVIL”, sendo constituído, respectivamente, pelos artigos 144 e 144-A.**

**Art. 34. O artigo 144 passa a vigorar com a seguinte redação:**

“Art. 144-A. O Sistema Penitenciário, cuja manutenção e funcionamento são deveres da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tem por objetivos a correição, a reeducação e a sociabilização do interno, sendo respeitados todos os princípios da dignidade da pessoa humana, bem como a separação das unidades prisionais por natureza de delitos, sendo constituído pelos seguintes órgãos:

I - Departamento penitenciário federal;

II - Departamentos penitenciários estaduais;

III - Departamentos penitenciários municipais.

§ 1º O Departamento penitenciário federal, órgão instituído por lei, destina-se a reeducação das pessoas condenadas de nacionalidade estrangeira e aqueles que praticarem crimes de competência da Justiça Federal, sendo constituído pelo Departamento Penitenciário do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 2º O Departamento penitenciário estadual, órgão instituído por lei destina-se a reeducação dos condenados pela prática de crimes de competência da Justiça Estadual.

§ 3º O Departamento penitenciário municipal, órgão instituído por lei, destina-se à reeducação dos condenados pela prática de crimes de menor potencial ofensivo e que tenham domicílio no município ou para aqueles egressos dos presídios Estaduais ou Federal e que estejam no regime de progressão da pena.

§ 4º A lei estabelecerá o fundo nacional do sistema penitenciário, bem como o percentual da receita de contribuição dos entes federados.

§ 5º A União, nos Territórios e no Distrito Federal, e os Estados e Municípios, poderão instituir a guarda penitenciária, órgão responsável pela guarda interna e externa dos presídios, bem como pela escolta e condução de presos.

§ 6º A lei poderá autorizar a privatização da administração dos presídios, sob a coordenação do respectivo departamento penitenciário e fiscalização do Poder Judiciário e do Ministério Público.

§ 7º O interno do Sistema Penitenciário submetido ao regime trabalhista, terá direito a remuneração e possibilidade de estudo interno, além de assistência religiosa e de saúde, devendo um percentual da remuneração ser destinado à indenização da vítima ou de seus dependentes, em caso de óbito.

§ 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, manterão um sistema de bolsa de empregos para os internos e egressos do sistema prisional, prevendo a legislação isenções e benefícios para as empresas que integrem o sistema.

**Art. 35. Acrescente-se ao texto constitucional o seguinte artigo 144-A:**

“Art. 144-A. A Defesa Civil, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para assegurar a tranqüilidade e salubridade pública da população, do patrimônio e do meio ambiente, por meio de ações desenvolvidas em níveis federal, estadual e municipal.

§ 1º São objetivos fundamentais da defesa civil:

- I – a prevenção de desastres;
- II – a preparação para emergências;
- III – a pronta resposta aos sinistros e calamidades públicas;
- IV - a reconstrução.

§ 2º O sistema de defesa civil compreende:

- I - órgão central em nível federal;
- II - órgãos de coordenação dos estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

III - órgãos de coordenação dos municípios;

IV - corpos de bombeiros dos estados e da União;

V - bombeiros municipais e voluntários.

§ 3º O órgão central em nível federal será o responsável pela elaboração e atualização do plano nacional de defesa civil e pela coordenação das ações nacionais de defesa civil.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão um fundo de defesa civil, com recursos estabelecidos em percentuais mínimos do orçamento, além de outros que a lei estabelecer.

§ 5º As ações dos órgãos de defesa civil são de caráter consultivo e técnico nas situações de normalidade, e atuam sem prejuízo dos demais órgãos públicos, dentro de suas respectivas áreas de competência.

§ 6º Os corpos de bombeiros instituições regulares e permanentes, estruturadas em carreira, com base na hierarquia e disciplina, dirigidos por integrante da carreira do último nível, compreende:

I - corpo de bombeiros da União, constituído do corpo de bombeiros do Distrito Federal e dos Territórios;

II - corpos de bombeiros estaduais.

§ 7º Aos corpos de bombeiros, além de outras atividades previstas em lei, cabem:

I - prevenção de sinistros;

II - prevenção e o combate a incêndios;

III - perícia de incêndio;

IV - ações de busca e salvamento, decorrentes de sinistros;

V - controlar e fiscalizar as atividades dos bombeiros municipais, voluntários e brigadas de incêndio;

VI - ações de defesa civil;

VII - serviços de atendimento ao trauma e emergências pré-hospitalares

§ 8º Aplicam-se aos corpos de bombeiros e seus membros, adaptado a sua realidade, o disposto no §§ 2º e 3º do art. 135; os § 1º, 2º e 3º do art. 135A, e o § 3º do art. 142.

§ 9º Os Estados poderão constituir seus corpos de bombeiros, num departamento da polícia estadual, com quadro e dotação orçamentária própria.”

**Art. 36. O artigo 228 passa a vigorar com a seguinte redação:**

“Art. 228. A maioria penal será fixada nos termos da lei, devendo ser observados os aspectos psicossociais do agente, aferido em laudo emitido por junta de saúde, que dentre outros quesitos avaliará a capacidade de se autodeterminar e de discernimento do fato delituoso.”

**Art. 37. O artigo 243 passa a vigorar com a seguinte redação:**

“Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde foram localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou trabalho escravo, bem como os estabelecimentos comerciais ou industriais em que os proprietário ou os sócios utilizem para a prática de crime, serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização aos proprietários e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito, do trabalho escravo ou de atividade criminosa, será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializado no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão ao crime.”

**Art. 38. Acrescentem-se os seguintes artigos 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84 e 85 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:**

”Art. 76. Os atuais órgãos de segurança pública serão unos, observados os direitos adquiridos dos ativos, inativos e pensionistas.

Art. 77. Na organização dos quadros dos órgãos referidos na Seção IV, do Capítulo IV, do Título IV, será assegurado o direito de opção de permanecer no respectivo quadro, em regime de extinção, para os integrantes da carreiras policiais que já contarem mais de quinze anos de serviço na data da promulgação desta Emenda.

Art. 78. Os policiais rodoviários e ferroviários federais, inclusive os da RFFSA e da CBTU, que tenham sido nomeados em data anterior à da privatização das empresas, poderão fazer a opção de integrarem a Polícia Federal, a Estadual ou a do Distrito Federal, na área onde estiver classificados.

Art. 79. Os policiais militares e os bombeiros militares, poderão fazer a opção de permanecer na Polícia Estadual ou no corpo de bombeiros, se houver desvinculação deste da polícia.

Art. 80. Os membros do nível dirigente da carreira de polícia ostensiva e investigativa, com formação em Ciências Jurídicas e Sociais, poderão exercer as funções de juizes temporários, no juizado de instrução ou no juizado especial, em que haja acúmulo de processo ou insuficiência de magistrados.

Art. 81. A União e os Estados deverão instituir Academia de Polícia com curso mínimo de duração de doze meses, tendo como requisito mínimo para o exercício de outras atividades, cinco anos na atividade fim.

Art. 82. As atuais instituições do sistema de segurança pública, passam a ter a seguinte denominação:

I - polícia federal: polícia investigativa da polícia federal;

II - polícia rodoviária e ferroviária federal; polícia ostensiva da polícia federal;

- III - polícia militar: polícia ostensiva da polícia estadual;
- IV - polícia civil: polícia investigativa da polícia estadual;
- V - corpo de bombeiros militar: corpo de bombeiros estadual.

Art. 83. A União e os Estados integrarão as seguintes atividades das suas polícias:

- I - saúde;
- II - administração;
- III - comunicação;
- IV - inteligência;
- V - instalações;
- VI - ensino.

Art. 84. Os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo providenciarão a promulgação da legislação prevista nesta Emenda no prazo de quatro anos, a contar da data de sua publicação.

Art. 85. Os executivos federal, estaduais e municipais implementarão as medidas constantes desta Emenda no prazo de seis anos, a contar da data de sua publicação.”

Sala da Comissão, em                      de                      de 2.000

**DEPUTADO ALBERTO FRAGA**  
**RELATOR**