

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 308-A, DE 2004, DO SR. NEUTON LIMA, QUE “ALTERA OS ARTS. 21, 32 E 144, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CRIANDO AS POLÍCIAS PENITENCIÁRIAS FEDERAL E ESTADUAIS” – PEC308-A/04.**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 308-A, DE 2004  
APENSADA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 497,  
DE 2006.**

Altera os arts. 21, 32 e 144, da Constituição Federal, criando as polícias penitenciárias federal e estaduais.

**Autor:** Deputado Neuton Lima

**Relator:** Deputado Arnaldo Faria de Sá

## **I – RELATÓRIO**

Com a proposta de Emenda à Constituição nº 308-A, de 2004, pretende-se criar as polícias penitenciárias federal e estaduais, que, após as emendas da Comissão de Constituição e Justiça, assim se apresenta:

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

Art. 1º. O inciso XIV, do art. 21, passa a vigorar com a seguinte redação:

"XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar, a polícia penitenciária e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos por meio de fundo próprio."

Art. 2º. 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, das polícias civil, militar e penitenciária e do corpo de bombeiros militar."

Art. 3º. Acrescentem-se ao art. 144, os seguintes incisos VI, VII e parágrafos 10 e 11:

"VI - polícia penitenciária federal;"

"VII – polícias penitenciárias estaduais."

"§ 10. Às polícias penitenciárias incumbem, no âmbito das respectivas jurisdições e subordinadas ao órgão administrador do Sistema Penitenciário da unidade federativa a que pertencer:

I – supervisionar e coordenar as atividades ligadas, direta ou indiretamente, à segurança interna e externa dos estabelecimentos penais;

II – promover, elaborar e executar atividades policiais de caráter preventivo, investigativo e ostensivo, que visem a garantir a segurança e a integridade física dos apenados, custodiados e os submetidos às medidas de segurança, bem como dos funcionários e terceiros envolvidos, direta ou indiretamente, com o Sistema Penitenciário;

III – diligenciar e executar, junto com os demais órgãos da Segurança Pública estadual e/ou federal, atividades policiais que visem à efetiva recaptura de presos foragidos das unidades penais;

IV – promover, elaborar e executar atividades policiais de caráter preventivo, investigativo e ostensivo que visem a coibir o narcotráfico direcionado à unidades prisionais;

V – promover a defesa das instalações físicas das unidades prisionais, inclusive no que se refere à guarda das suas muralhas;

Justifica a proposta alegando que a alteração do texto constitucional, criando instituições nas esferas federal e estadual, destinadas a assumir os encargos de guarda, escolta e recaptura de presos condenados ou custodiados pela Justiça contribui para o aperfeiçoamento do sistema de segurança pública, uma vez que libera os integrantes das polícias civis e militares desses encargos.

Na Comissão de Constituição e Justiça recebeu parecer pela admissibilidade com as emendas supressivas do § 11 e seus incisos e do inciso VI do § 10, ambos parágrafos do artigo 3º da proposta original, apresentadas pela Relatora Deputada Juíza Denise Frossard, nos termos seguintes.

Inexiste óbice constitucional, legal ou regimental à aprovação da proposta. O número de assinaturas mostra-se suficiente e atende ao inciso I, do artigo 60, da Constituição Federal.

(...)

Do ponto de vista da técnica legislativa, o preceito contido no artigo 3º, do projeto, introduzindo o inciso VI com o §10, carece de conteúdo. Trata-se de norma em branco cuja amplitude se afigura inconveniente.

Do ponto de vista jurídico, o §11 e seus incisos contêm matéria que deve ser regulada em lei ordinária.

Essa Comissão Especial foi criada em 10 de maio e instalada em 31 de maio do corrente ano, com realização de quatro audiências públicas.

Em 18 de setembro foi deferido requerimento de apensação da PEC 497/2006, que dá nova redação aos arts. 7º e 39 da Constituição Federal, para estabelecer jornada de trabalho diferenciada relativamente a serviços prestados em estabelecimentos prisionais, cujo primeiro signatário é o Dep. Nelson Pellegrino, Presidente desta Comissão.

Artigo único. Os arts. 7º e 39 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 7º.....

XIV-A – duração do trabalho de seis horas diárias e trinta e seis semanais, para o serviço prestado a estabelecimentos prisionais;

.....( NR)"

"Art. 39. ....

.....

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

Alega em justificação que a vida na penitenciária é talvez a mais dramática fonte de distúrbios psíquicos que se conhece, como a *Síndrome de Burnout*, quadro sintomático decorrente de uma situação de tensão emocional constante, cujos portadores amiúde passam a apresentar comportamento extremamente agressivo e irritadiço, com extrema deficiência de auto-estima e graves dificuldades no convívio em sociedade.

Foram realizadas quatro audiências públicas.

Na primeira audiência foram ouvidos: o Sr. Maurício Kuehne, Diretor-Geral do Departamento Penitenciário do Ministério da Justiça-DEPEN; e o Sr. Wladimir Sérgio Reale, Vice-Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL.

O Sr. Maurício Kuehne manifestou-se contrário à proposta, alegando que há na Lei de Execução Penal, uma série de disposições que se referem à formação do pessoal penitenciário que ainda não foram colocadas em prática, tais como, a formação de um quadro de pessoal no mais lato sentido, compreendendo agentes penitenciários, pessoal administrativo e pessoal técnico. Disse que não poderia concordar em se mudar alguma coisa que sequer foi testada.

Deu-nos notícia de opinião contrária do Diretor do Sistema Penitenciário Federal, Wilson Sales Damazio, dos quais transcrevemos, em seguida, parte da conclusão.

III. O modelo pensado para o Sistema Penitenciário Federal, e que hoje está sob análise, comporta a existência de duas categorias profissionais, ou seja, o agente penitenciário responsável pela segurança, escolta, custódia e guarda dos presos, e o especialista em gestão e tratamento penitenciário, profissional responsável pelo suporte administrativo, pela assistência e ressocialização de pessoas recolhidas a penitenciárias. Tal modelo comporta, perfeitamente, as ações dos servidores do Sistema Penitenciário Federal no tocante à segurança e ao tratamento, sendo certo que, apesar de terem perfis um pouco diferentes, as duas categorias profissionais trabalharão em harmonia visando ao atendimento dos desideratos da execução penal.

IV. A proposta sob análise representa o anseio de uma parcela considerável daqueles que operam a execução penal naquilo que se refere à segurança dos estabelecimentos. Representa ainda a vontade dos comandantes gerais de polícias e dos chefes de polícia, os quais aspiram a que suas polícias, militar e civil, desempenhem suas funções longe das muralhas, escoltas, segurança dos presídios e dos agentes penitenciários.

V. A criação da Polícia Penitenciária Estadual e Federal, com as atribuições previstas no projeto que se assemelha ao que existe nos Estados Unidos da América, a nível federal, ou seja, ao *U.S. Marshals Service*, uma polícia responsável pelas ações perigosas e delicadas, acesso ao sistema penitenciário, quais sejam: escoltas de presos dentro e fora dos Estados-membros, cumprimento das ordens de captura aos foragidos das penitenciárias, interface com a Polícia Judiciária na prevenção e repressão aos crimes relacionados com a execução penal e aos sistemas carcerários;

VI. A criação dessas novas categorias funcionais, com a conseqüente transformação ou não dos agentes penitenciários em policiais, traria mais efetividade e segurança aos trabalhos relacionados com o lado operacional das penitenciárias, sendo fator preponderante para a proteção de uma categoria que hoje está à mercê da sanha avassaladora dos líderes de facções e de comandos criminosos, fato esse observado, em maio passado, em São Paulo, e em dezembro, no Rio de Janeiro, esses dois casos, com maior intensidade e repercussão, mas que é comum em todo o País.

VII. Entendo que, criando-se a Polícia Penitenciária, é necessário definir o papel do agente, transformando-o em policial ou capacitando-o para o exercício das atividades mais voltadas ao tratamento penitenciário. Caso seja transformado em policial, o Estado-membro terá que criar um tecnólogo ou especialista na gestão e no tratamento penitenciário, a exemplo do que se desenha para o sistema federal.

VIII. Por todo o exposto, respeitando o posicionamento adotado pela Diretoria de Polícia Penitenciária, que talvez não tenha entendido o real objetivo da proposta, este Diretor do Sistema

Penitenciário Federal manifesta-se favorável à criação da PEC nº 308, do ilustre Deputado Federal NEUTON LIMA.”

O Sr. Wladimir Sérgio Reale defendeu a criação de uma guarda penitenciária, integrando o sistema de segurança pública e independente dos técnicos que atuam no controle do dia-a-dia dos internos. Esclarece que chama de guarda penitenciária porque essa expressão não gera conflitos com outras instituições.

Na segunda audiência foram ouvidos: o Sr. Valdir Silveira, Representante da Coordenação Nacional da Pastoral Carcerária; o Sr. Francisco Rodrigues Rosa, Presidente do Sindicato dos Servidores do Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro; o Sr. Francisco Alencar Silva, Representante do Secretário de Administração Penitenciária do Estado de Rondônia; o Sr. T Cel. Paulo Sérgio de França Lopes, Diretor de Segurança e Inteligência do Estado de Alagoas; e o Sr. Alcy Moraes Coutinho Júnior, Inspetor de Segurança Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro.

O Sr. Valdir Silveira apresenta um rol de documentos em que teria se firmado a posição da Coordenação Nacional da Pastoral Carcerária: Regras Mínimas da ONU (54,1.3); Código de Conduta para Funcionários de Execução da Lei (arts. 3º e 5º); Princípios Básicos Relativos ao Uso de Força e Armas de Fogo por Funcionários de Execução da Lei (princípios 4º e 9º); Constituição Federal (arts. 1º, III e IV, arts. 3º, 4º e 5º, III e XLIX); Lei de Execução Penal — Lei nº 7.210, de 1984; Manual para Servidores Penitenciários *do Center for Prison Studies* — Londres/Ministério da Justiça - “Administração Penitenciária: uma abordagem de Direitos Humanos” quando trata da natureza não-policia do sistema penitenciário e diz que: “*Não é prática recomendada que os servidores penitenciários, que trabalham diretamente com os presos, portem armas*”; Código Europeu de Ética Policial — a Recomendação nº 10, de 2001, da Comissão de Ministros do Conselho da Europa; Lei Estadual de São Paulo nº 616, de 1974, art. 3º, parágrafo único e Decreto nº 88.777, de 1983, art. 2º, item 27.

Em seguida, o Sr. Valdir Silveira conclui: a Pastoral Carcerária considera essencial que se crie ou distinga duas categorias profissionais: primeira, a categoria dos agentes de segurança penitenciária, a segurança

prisional, responsável pela segurança e disciplina interna, com proibição de porte de arma; a segunda, a categoria de guarda de polícia penitenciária armada, destinada exclusivamente ao serviço de segurança externa, na muralhas, nas guaritas e nas escoltas, em ocasião de transferência de presos. Somente esta segunda categoria poderia ser chamada de Polícia Penitenciária. O serviço de segurança penitenciária, tanto interno quanto externo, estariam totalmente subordinados às Secretaria de Justiça, de Administração Penitenciária e seus respectivos Secretários, mas não à Secretaria de Segurança Pública. Mas pergunto: é possível um órgão de segurança pública não ser subordinado à Secretaria de Segurança Pública? Avaliamos que sim. Pois, conforme o Plano Nacional de Segurança Pública, os sistemas penitenciários fazem parte da Segurança Pública, não obstante, no Brasil, os serviços de segurança pública e de segurança penitenciária são majoritariamente subordinados à Secretaria do Estado. São diferentes: Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Justiça e Secretaria de Administração Penitenciária. Inclusive, essa distinção entre responsabilidades distintas e sua vinculação a diferentes Secretarias de Estado é internacionalmente recomendada.

O Sr. Francisco Rodrigues Rosa apresenta a realidade vivida por ele como agente penitenciário do Rio de Janeiro, demonstrando que os agentes penitenciários exercem o poder de polícia.

O Sr. Francisco Alencar Silva, afirma que a proposta é justa e adequada porque uniformiza e padroniza a atividade no território nacional, chegando à simetria federativa e porque não resta dúvida de que a atividade penitenciária encontra seu fundamento no poder de polícia. Diz que o objeto da proposta de emenda constitucional é uma aspiração de toda a comunidade de servidores penitenciários, à qual a Administração do Poder Executivo do Estado de Rondônia não se opõe.

O T Cel. Paulo Sérgio de França Lopes, Diretor de Segurança e Inteligência, representante do T Cel. Luiz Bugarin, Intendente-Geral do Sistema Penitenciário de Alagoas, informa a realidade dos agentes penitenciários de Alagoas, em que foi realizado concurso em 2006. Posiciona-se favorável a que os agentes passem a exercer não só a atividade interna, mas também o

guarnecimento, o que já fazem; na realidade. Como eu disse, guaritas e muralhas, eles já as ocupam. Já realizam essa segurança externa, e também estão lá dentro, dando atendimento. É esse o nosso posicionamento favorável, o parecer positivo a essa proposta, a PEC nº 308-A, de 2004.

O Sr. Alcy Moraes Coutinho Júnior disse que a proposta de elevação funcional da secular categoria de agente penitenciário vem à discussão no Congresso Nacional com um atraso de pelo menos dezenove anos, já que em 1988, durante a reforma constitucional brasileira, categorias como a dos servidores do antigo DNER e da Rede Ferroviária Federal foram com justiça elevados à condição de polícia.

Na terceira audiência foram ouvidos: o Sr. Antônio Carlos Biscaia, o Dr. Bruno Azevedo, o Sr. Luís Antônio Fonseca, o Sr. Jorimar Antônio Bastos Filho,

O Sr. Antônio Carlos Biscaia trata a matéria como questão de segurança pública, em sentido amplo, integrado pelas instituições que integram o quadro de segurança pública: polícias federal e estaduais (civis e militares), e pelas instituições da persecução penal, Ministério Público, Poder Judiciário e, na ponta do sistema, os agentes da execução penal. No entanto, entende que essa PEC não vai alterar o sistema penitenciário. Exemplifica com a menção constitucional à Polícia Ferroviária Federal, mas que nunca foi efetivada. Bem como a iniciativa da Polícia Portuária Federal, que tem o mesmo pleito. Diz que, no Primeiro Programa de Segurança Pública, defendeu a desconstitucionalização das polícias, com os efeitos seguintes. Reforça o sistema federativo, propicia aos estados adaptar o sistema a suas peculiaridades com criação de polícia de ciclos completos: investigação e repressão. Entende que o aprimoramento das instituições policiais não implica em alteração constitucional, a exemplo do novo programa nacional de segurança pública: segurança com cidadania. Deixa claro que tem conhecimento da dificuldade dos agentes penitenciários, cujos salários são, em regra, irrisórios. Defende melhoria das condições de trabalho, da escala de serviços e das condições salariais dos agentes penitenciários. Por fim dá notícia de que posicionamento do Ministério da Justiça é contrário à PEC, pelos motivos por eles apontados, entre outros.

O Sr. Bruno Azevedo vê com simpatia a proposta, alegando que a desconstitucionalização retira as diretrizes da União, com vista a uma padronização. Diz ser oportuna porque completa o sistema da persecução penal com essa área especializada. Lembra que essa atividade é considerada a segunda mais arriscada. E responde a pergunta formulada pelo Sr. Antônio Carlos Biscaia de qual seria a contribuição, dizendo que seria a criação de um corpo específico. Com a criação desse corpo específico, seria mais fácil a elaboração de políticas de aprimoramento. Diz que a Polícia Ferroviária Federal não foi criada devido à opção do país pelas rodovias. Reitera que os agentes penitenciários estão na ponta do sistema, uma vez que trabalham com a contenção, custódia e vigilância.

O Sr. Luiz Antônio Fonseca demonstrou a situação de insegurança dos agentes penitenciários, que às vezes têm que ausentar de seus Estados para fugir da fúria do crime organizado. Mostrou cenas chocantes a que são submetidos aqueles que trabalham em estabelecimentos prisionais.

O Sr. Jorimar Antônio Bastos Filho reitera as afirmações de que exercem função de polícia, pois investigam e prendem.

Na quarta audiência foram ouvidos: o Sr. Carlos Eduardo Lemos, Juiz Titular da 5ª Vara Criminal de Vitória (ES); a Sra. Rosiana Queiroz, Coordenadora do Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH; o Sr. Cel. PM Amauri Meireles, Policiólogo, ex-Comandante da Região Metropolitana de Belo Horizonte e ex-Superintendente da Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais; o Sr. Helder Antônio Jacoby dos Santos, Presidente do Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais de Catanduvas (PR), e o Sr. Jacinto Teles Coutinho, Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal de Teresina (PI).

O Sr. Carlos Alberto Lemos, entende que esta proposta vai desonerar a Polícia Civil e a Polícia Militar. Preocupa-se com sobreposições de funções e com a falta de integração entre as atuais polícias, em que há conflitos de competências pois há Polícias Civis fazendo blitz preventivas. Há agentes de penitenciárias fazendo serviço de Inteligência. Afirma que é possível haver Núcleos de inteligências sem ser polícia. Conclui que a PEC Pode ser aprovada com alterações. Entende que talvez seja mais oneroso criar

uma nova polícia que aperfeiçoar as estruturas existentes. A PM deve se especializar com escolta e guarda e Proteção de muralha. Deve se criar Delegacias especializadas. Entende que os agentes penitenciários fazem parte do sistema de segurança pública. Deve haver uma hierarquia, pois Policiais não se submetem às ordens do diretor do presídio.

A Sra. Rosiana Queiroz lembra a CPI DO SISTEMA PRISIONAL. Entende que transformar agente penitenciário em policial desconfigura as funções. Defende uma Polícia única e desmilitarizada, com fiscalização externa. Uma polícia para garantir direitos humanos, reformulando as que existem.

O Sr. Hélder Antônio Jacoby dos Santos, Presidente do Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais de Catanduva (PR), comenta as atribuições conferidas pela PEC, dizendo que, com exceção das atividades de policiamento ostensivo de repressão ao narcotráfico, previsto no inciso IV, todas as outras funções são hoje exercidas pelos agentes penitenciários. Reitera a opinião do Cel. Amauri Meireles de que não se trata de criar uma nova polícia, mas simplesmente de reconhecê-la.

O Sr. Jacinto Teles Coutinho, Presidente do Sindicato dos Policiais Civis, Penitenciários e Servidores da Secretaria de Justiça do Piauí — SINPOLJUSPI, Agente Penitenciário e Vereador em Terezina (PI), onde preside a Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Vereadores, diz que a ressocialização não é função do agente penitenciário, que a carreira é típica de Estado e conclui o ciclo de polícia da persecução penal.

O Ministério da Justiça, pelo Departamento Penitenciário Nacional, apresentou parecer contrário à proposta, alegando, embora sejam instituições que contribuem para segurança pública e que se complementam, exercem tarefas e possuem atribuições distintas, não havendo espaço para a fusão em órgão único.

Citam a ADI 236-8/RJ, em que foi considerado inconstitucional a inclusão da Polícia Penitenciária entre os órgãos da Segurança Pública na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, embora tenha o Supremo Tribunal Federal reconhecido que a “vigilância intramuros nos estabelecimentos penais pode até ser considerada uma das facetas da atividade policial (ou parte dela)”.

## II - VOTO DO RELATOR

Nesta Comissão, há de ser analisado os méritos das Propostas, ou seja, conveniências e oportunidades.

O sistema penitenciário brasileiro está sendo discutidos nessa Casa em todos os seus aspectos, tendo em vista a crise por que passa. Concomitante com essa Comissão Especial está em andamento na Casa uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Por essa razão, essa Comissão pode se abstrair os diversos problemas relacionados à crise, concentrando-se na estruturação do pessoal associado à segurança pública e à custódia do preso, bem como na jornada de trabalho de todos que trabalham em penitenciárias.

Na análise do mérito, discorreremos, primeiramente, sobre o conceito de poder de polícia e de polícia, demonstrando que a atividade dos agentes penitenciários caracteriza-se pelo exercício do poder ou função de polícia. Em seguida, discutiremos a denominação mais apropriada para essa instituição. Por fim, as razões que justificam o reconhecimento constitucional dessa atividade.

Etimologicamente, polícia provém do termo latino *politia*, que por sua vez provém do termo grego *politea* associado ao termo grego *polis*. Segundo a doutrina, esse termo, inicialmente fazia referência a toda a administração pública, restringindo-se, a partir da Revolução Francesa, para as atividades da administração destinadas a manter a ordem, a tranqüilidade e a salubridade públicas.

O termo foi aos poucos sendo usado ao lado de adjetivos. Na França usou-se a expressão polícia administrativa, em distinção da expressão polícia judiciária e nos Estados Unidos, a expressão *Police Power* foi usada para designar o poder dos Estados-membros de editar leis limitadoras de direitos, em benefício do interesse público. No direito brasileiro, tanto se utiliza a expressão “poder de polícia” da tradução do termo inglês, quanto as expressões “polícia administrativa” e “polícia judiciária”, de origem francesa.

O termo “poder de polícia” foi positivado em nosso ordenamento no Código Tributário Nacional, nos termos seguintes.

“Art. 78 - Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

A expressão “polícia judiciária” foi positivada em norma constitucional, ao referir-se às atribuições da Polícia Federal.

Art. 144. ....

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

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

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

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

Guarda Prisional é a expressão utilizada na legislação paulista e mineira, bem como no ordenamento de Portugal, onde esse pessoal foi equiparado ao pessoal da Polícia de Segurança Pública.

O pessoal do corpo da guarda prisional foi equiparado ao pessoal da Polícia de Segurança Pública, designadamente para efeitos de vencimento e respectivos suplementos, pelo Decreto-Lei

nº 399-D, de 28 de dezembro de 1984, art. 19, mantido em vigor pela alínea Decreto-Lei nº 174/93, de 12 de maio de 1993, art. 44, alínea “a”. (Das considerações do Decreto-Lei 100, de 23 de julho de 1996).

Polícia Penitenciária é a expressão utilizada pelos italianos.

Na Itália, de onde adaptamos o Regime Disciplinar Diferenciado, há a Polícia Penitenciária (*Corpo dei Polizia Penitenziaria*), antes vinculada ao Ministério do Interior, hoje ligada ao Ministério da Justiça italiano, pelo Departamento de Administração Penitenciária e criada pela Lei nº. 395, de 15.12.90. Posteriormente, em 1997, foi criado um grupo especializado, na estrutura citada, o “*Gruppo Operativo Mobile*” (GOM) da “*Polizia Penitenziaria*”, com atribuições relacionadas a fazer frente à exigência derivada da gestão de detentos integrantes de organizações criminosas. (GOMES, Rodrigo Carneiro. A repressão à criminalidade organizada e os instrumentos legais: sistemas de inteligência. Disponível em <http://www.asdep.com.br>)

Portanto, cabem aqui umas considerações sobre as expressões “polícia administrativa” e “polícia judiciária”. Em seu Curso de Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello rejeita a oposição preventiva/repressiva para distinguir a polícia administrativa da polícia judiciária, é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar as atividades anti-sociais, enquanto a segunda se preordena a responsabilização dos violadores da ordem jurídica. E acrescenta que a importância da distinção está em que a primeira rege-se por normas administrativas e a segunda pela legislação processual penal.

Percebe-se que a expressão polícia administrativa continua a se opor a polícia judiciária, sem, no entanto, estarem claros os limites de uma ou de outra. Certamente, a classificação dos agentes penitenciários, em uma ou outra polícia, tem suas dificuldades. Certo é que eles integram a última fase da persecução penal. Porém, a lei de execução penal, por uma questão de opção legislativa, não está inserida no corpo do Código de Processo Penal, ao contrário da execução civil. Porém, esse detalhe, parece-nos pouco relevante.

Mais relevante é o fato de os agentes penitenciários estarem relacionados à aplicação da pena, razão pelo qual proponho que essa polícia

se denomine “Polícia Penal”. Com isso, evita-se a associação com a denominação da uma das espécies de unidade prisional, bem como estaria compatível com a fiscalização do cumprimento da pena em casos de liberdade condicional e de penas alternativas.

Nesse ponto, necessário se faz uma observação sobre as críticas da Pastoral Carcerária. O conceito de polícia usado diz respeito apenas aos agentes que exercem suas funções com o uso de armas. Razão pelo qual aceitam essa denominação apenas para os agentes responsáveis pelo isolamento dos internos, ou seja, para aqueles com função de vigiar as muralhas impedindo a fuga, bem como protegendo integridade física dos internos em relação a inimigos externos. Porém, a atividade desenvolvida por aqueles que devem controlar a disciplina interna também é atividade de polícia judiciária, nos termos do conceito do saudoso Hely Lopes Meirelles. Nesse ponto, mais uma vez foi feliz a participação do Cel. Amauri Meireles ao afirmar que o uso ou não de armas, com poderes letais ou não, é questão a se decidir no caso concreto, por quem tem poderes para usar a força. É o que acontece hoje, por exemplo, no Distrito Federal em que o agente penitenciário é policial. A autorização do uso de armas, também, pelos agentes penitenciários federais não implica em uso dessas armas internamente.

As críticas do Sr. Antônio Carlos Biscaia são contrárias à constitucionalização de mais uma polícia, pois defende o processo inverso, ou seja, a desconstitucionalização das existentes. Parece-nos que o procedimento defendido é de mais difícil execução. Primeiro, pela necessidade de diretrizes nacionais, cujo melhor veículo é a Constituição. Segundo, porque a quase totalidade do sistema de segurança pública está constitucionalizado, razão pelo qual as lacunas devem ser supridas nesse documento. Há quem afirme que a enumeração das polícias é taxativa, sendo inconstitucional a criação de outras por lei infraconstitucional. Reforça esse entendimento a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 236-8/RJ. Desta forma, seriam inconstitucionais as leis que criaram polícias prisionais, quer tenham o nome de guardas prisionais ou de agentes penitenciários, caso tenham dado-lhes poderes de fiscalização ou escolta extramuros. Correto estaria o procedimento da Polícia Civil do Distrito

Federal que encampou essa atividade, como uma extensão da atividade de polícia judiciária.

Cabe mencionar que em razão de constituirmos uma federação, a proposta do Movimento Nacional de Direitos Humanos de polícia única e desmilitarizada constitui praticamente uma utopia.

Ainda a respeito do regramento constitucional, cabe lembrar que as polícias administrativas estão disciplinadas por normas infraconstitucionais, com exceção das polícias estaduais militares, Polícia Rodoviária e Polícia Ferroviária federais. Mas as polícias judiciárias — polícias estaduais civis e Polícia Federal — têm suas atribuições delineadas na Constituição. Por essa razão, os agentes penitenciários, cujas atividades estão associadas à execução penal, ou seja, a uma das fases da execução penal, devem também ter suas atribuições delineadas na Constituição, com recepção das normas da Lei de Execução Penal, pois não há incompatibilidade entre a Proposta de Emenda Constitucional em testilha e essa lei, como pode se observar.

#### Da Direção e do Pessoal dos Estabelecimentos Penais

Art. 75. O ocupante do cargo de diretor de estabelecimento deverá satisfazer os seguintes requisitos:

I - ser portador de diploma de nível superior de Direito, ou Psicologia, ou Ciências Sociais, ou Pedagogia, ou Serviços Sociais;

II - possuir experiência administrativa na área;

III - ter idoneidade moral e reconhecida aptidão para o desempenho da função.

Parágrafo único. O diretor deverá residir no estabelecimento, ou nas proximidades, e dedicará tempo integral à sua função.

Art. 76. O Quadro do Pessoal Penitenciário será organizado em diferentes categorias funcionais, segundo as necessidades do serviço, com especificação de atribuições relativas às funções de direção, chefia e assessoramento do estabelecimento e às demais funções.

Art. 77. A escolha do pessoal administrativo, especializado, de instrução técnica e de vigilância atenderá a vocação, preparação profissional e antecedentes pessoais do candidato.

§ 1º O ingresso do pessoal penitenciário, bem como a progressão ou a ascensão funcional dependerão de cursos

específicos de formação, procedendo-se à reciclagem periódica dos servidores em exercício.

§ 2º No estabelecimento para mulheres somente se permitirá o trabalho de pessoal do sexo feminino, salvo quando se tratar de pessoal técnico especializado.

Constitucionalizando essa polícia, dá-se eficácia ao princípio da igualdade, de tratamento iguais aos iguais, e desiguais aos desiguais.

O procedimento proposto diz respeito ao fenômeno da desconcentração administrativa que consiste na distribuição interna de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas. Ou seja, desconcentram-se estas atividades das polícias judiciárias hoje existentes, com a criação de uma polícia especializada, cuja ação será mais ágil.

Porém, para evitar a sobreposição de atribuições, apresentamos substitutivo restringindo as funções de investigação dos agentes penitenciários ao interior das unidades prisionais e suas imediações, bem como para utilizar o termo técnico mais adequado para a área de exercício das atribuições dos policiais, ou seja, circunscrição e não jurisdição.

Temos visitado, em razão da condição de Relator, várias unidades prisionais do Estado de São Paulo, que, lógico, são diferentes daquelas da área federal, em que o número de presos é pequeno. E constatamos que o agente penitenciário, na quase totalidade delas, não pode sequer socorrer alguém que ele percebe que está muito mal de saúde; pois, primeiro tem que chamar a Polícia Civil ou Militar para que faça a transferência desse preso para uma unidade de assistência médica. Em outros casos, perde-se em eficiência, pois o agente penitenciário tem contato dia-a-dia com o preso e sabe de alguns detalhes que a polícia não sabe. Assim, se ele tivesse meios, ele poderia agir imediatamente contra as ameaças e na recaptura de presos. E esses meios somente lhe serão proporcionados se organizados em uma unidade com recursos orçamentários específicos.

A **PEC 497/2006**, por sua vez, visa dar melhores condições de trabalho e preservar a saúde daqueles que trabalham no sistema penitenciário, não somente com as atividades de policiamento, mas também as técnicas, tais como médicos, enfermeiros, psicólogos, educadores, etc. sejam ou não

servidores públicos. Esses profissionais são muitas vezes desmotivados a trabalhar em presídios devido ao constante *stress* e a ausência de estímulos. Com a inclusão na Constituição Federal, no art. 7º, do inciso XIV-A, reduzindo a carga horária diária e semanal, recompensa-se os profissionais não servidores públicos e, com a alteração do art. 39, estende-se esse benefício aos servidores públicos. Aproveitando a oportunidade, adapta-se o art. 39 ao entendimento do Supremo Tribunal Federal de que pode haver discriminação não odiosa nos critérios de admissão, atendendo às peculiaridades do cargo. O Exemplo típico dessa discriminação é a admissão exclusiva de mulheres para trabalhar sem presídios femininos.

Esta PEC concretiza uma das políticas defendidas pelo Secretário Nacional de Segurança Pública, Sr. Antônio Carlos Biscaia. Relembrando, ele defendeu melhores condições de trabalho, de escala de trabalho e de salários. A PEC 497/2006 vem estabelecer melhores escalas de trabalho. A melhoria das condições de trabalho e de salários serão decorrência da PEC 308-A.

No entanto, parece-nos, salvo melhor juízo, que a redação mais apropriada para atingir os fins desejados é trocar a preposição “a” por “em” na expressão “serviços prestados a estabelecimentos prisionais”. Dessa forma, para os serviços terceirizados prestados fora do estabelecimento, mas para o estabelecimento não se aplicaria a norma, enquanto os serviços prestados no estabelecimento prisional, quer por servidores públicos lotados no estabelecimento, que por empregados de empresas privadas, teriam que atender a essa norma. Deve-se considerar que a PEC não faz menção apenas aos agentes penitenciários que venham a integrar a Polícia Penal, mas também àqueles, que, por ventura, venham a integrar um quadro de agentes penitenciários sem função policial, como mencionados em vários momentos na discussão da PEC 388-A/2004. Por essa razão, apresentamos uma emenda de redação para corrigir essa imprecisão.

Ante o exposto, votamos pela aprovação da PEC 308-A de 2004 e da PEC 497, de 2006, nos termos do substitutivo que apresento.

Sala da Comissão, em 17 de outubro de 2007.

Arnaldo Faria de Sá  
Deputado Federal – São Paulo  
Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 308-A, DE 2004, DO SR. NEUTON LIMA, QUE “ALTERA OS ARTS. 21, 32 E 144, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CRIANDO AS POLÍCIAS PENITENCIÁRIAS FEDERAL E ESTADUAIS” – PEC308-A/04.**

**SUBSTITUTIVO A PEC 388-A, DE 2004 E A PEC 497, DE 2006.**

Altera os arts. 7º, 21, 32, 39 e 144, da Constituição Federal, criando as polícias penitenciárias federal e estaduais.

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

Art. 1.º O art. 7.º passa a vigorar acrescido do inciso XIV-A, com a redação seguinte.

"Art. 7º.....

XIV-A – duração do trabalho de seis horas diárias e trinta e seis semanais, para o serviço prestado a estabelecimentos prisionais;

Art. 2º. O inciso XIV, do art. 21, passa a vigorar com a seguinte redação:

"XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar, a polícia penal e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem

como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos por meio de fundo próprio." (NR)

Art. 2º. O parágrafo quarto do artigo 32 passa a vigorar com a redação seguinte.

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

Art. 3º. O parágrafo terceiro do artigo 39 passa a vigorar com a redação seguinte:

"Art. 39. ....

(...)

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

Art. 4.º. Acrescentem-se ao art. 144, os incisos VI, VII e o parágrafo 10 com a redação seguinte.

"VI - polícia penal federal;"

"VII – polícias penais estaduais."

"§ 10. Às polícias penais incumbem, no âmbito das respectivas circunscrições e subordinadas ao órgão administrador do Sistema Penitenciário da unidade federativa a que pertencer:

I – supervisionar e coordenar as atividades ligadas, direta ou indiretamente, à segurança interna e das áreas de segurança dos estabelecimentos penais;

II – promover, elaborar e executar atividades policiais de caráter preventivo, investigativo e ostensivo, que visem a garantir a segurança e a integridade física dos apenados, custodiados e os submetidos às medidas de segurança, bem como dos funcionários e terceiros envolvidos, direta ou indiretamente, com o Sistema Penitenciário, nas dependências das unidades prisionais, inclusive em suas áreas de segurança;

III – diligenciar e executar, junto com os demais órgãos da Segurança Pública estadual e/ou federal, atividades policiais que visem a imediata recaptura de presos foragidos das unidades penais;

IV – promover, elaborar e executar atividades policiais de caráter preventivo, investigativo e ostensivo, nas dependências das unidades prisionais e respectivas áreas de segurança, que visem a coibir o narcotráfico direcionado à unidades prisionais;

V – promover a defesa das instalações físicas das unidades prisionais, inclusive no que se refere à guarda das suas muralhas;

VI – executar a atividade de escolta dos apenados, custodiados e dos submetidos às medidas de segurança, para os atos da persecução criminal, bem como para o tratamento de saúde;

Art. 5.º O quadro de servidores das polícias penais serão oriundos, mediante lei específica de iniciativa do Poder Executivo, de transformação dos cargos, isolados ou organizados em carreiras, com atribuições de segurança a que se refere o art. 77 da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984.

Parágrafo único. Fica assegurado aos servidores das carreiras policiais civis, militares e bombeiros militares do Distrito Federal, que exerçam suas atividades no âmbito do sistema penitenciário, o direito de opção entre as carreiras a que pertencem e a correspondente carreira do quadro da Polícia Penal.

Sala da Comissão, em 17 de outubro de 2007.

**Arnaldo Faria de Sá**  
**Deputado Federal – São Paulo**  
Relator