

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2011

(Do Senhor Blairo Maggi e outros)

Altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

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

Art. 1º O artigo 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 144.....

§ 9º A remuneração dos agentes públicos integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39, assegurado piso nacional a ser fixado em lei federal, que disciplinará fundo nacional, com participação da União, dos Estados e dos municípios, visando a sua suplementação, bem como a vinculação de percentuais do orçamento.

§ 10. É facultado à União, no Distrito Federal e Territórios, e aos estados a adoção de polícia única, no seu respectivo âmbito, cujas atribuições congregam as funções de polícia judiciária, a apuração de infrações penais, de polícia ostensiva, administrativa e a preservação da ordem pública.

§ 11. O Conselho Nacional de Polícia, cuja competência e organização são definidas em lei complementar, presidido por Ministro do Superior Tribunal de Justiça e composto por membros do Poder Judiciário,

do Ministério Público, das polícias estaduais, federal e do Distrito Federal e Territórios, por representantes da Ordem dos Advogados do Brasil e membros da sociedade civil indicados pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para mandato de dois anos, admitida uma recondução.” (NR)

Art. 2º O artigo 167 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 167.....
.....
.....*

*IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, para as ações de segurança pública e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212, 144, §9º e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;
.....
(NR)”*

Art. 3º. A opção pelo modelo de que trata o § 10 do art. 144 da Constituição Federal, deverá observar o disposto nesta emenda constitucional.

Art. 4º. A polícia de que trata o artigo anterior, instituição de natureza civil, instituída por lei como órgão permanente e único em cada ente federativo, essencial à Justiça, subordinada diretamente ao respectivo Governador, de atividade integrada de prevenção e repressão à infração penal, dirigida por membro da própria instituição, organizada com base na hierarquia e disciplina e estruturada em carreiras, ressalvada a competência da polícia federal, destina-se:

- I – à preservação da ordem pública;
- II – à polícia ostensiva, administrativa e preventiva; e

III – ao exercício privativo da investigação criminal e da atividade de polícia judiciária.

§ 1º. O ingresso como delegado de polícia, carreira jurídica da polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do candidato, bacharelado em direito e aprovação prévia em curso de formação profissional nas áreas preventivas e repressivas da infração penal, ministrado em Academia de Polícia.

§ 2º. O quadro da Polícia terá em sua composição básica, além da carreira de delegado de polícia, as de analista de polícia da área cartorária, ostensiva e investigativa e de perito de polícia, cujo ingresso é condicionado à aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos e aprovação prévia em curso de formação técnico-profissional nas áreas preventivas e repressivas da infração penal, ministrado em Academia de Polícia, na forma da lei.

§ 3º. Nos concursos públicos para provimento dos cargos das carreiras de delegado de polícia e de perito de polícia, será permitida a ascensão funcional em percentual das vagas, a ser fixado em lei aos integrantes das carreiras de analista de polícia, que preencherem os requisitos legais.

Art. 5º. O regime previdenciário dos integrantes dos órgãos de segurança pública obedece ao disposto no § 4º, do art. 40, garantida a integralidade e a paridade de remuneração entre ativos, inativos e pensionistas.

Art. 6º. Na unificação das polícias, os oficiais oriundos da polícia militar e os delegados de polícia dos Estados e do Distrito Federal ficam transpostos para membro da carreira de delegado de polícia, na forma da Lei.

§ 1º. No período de transição, em que houver integrante remanescente da estrutura policial anterior, o cargo de Delegado Geral da Polícia dos Estados e a do Distrito Federal e Territórios será exercido por mandato de dois anos, alternadamente, por delegado oriundo da Polícia Judiciária Civil e delegado da Polícia Militar, escolhido pelo respectivo Governador, dentre os integrantes da última categoria funcional, até que um delegado de polícia, formado pelo novo sistema previsto nesta emenda, reúna condições para assumir e exercer a direção da nova entidade.

§ 2º. Ocupado o cargo de Delegado Geral da Polícia por Delegado oriundo da extinta polícia civil, o cargo de Delegado Geral Adjunto será ocupado por delegado oriundo da extinta polícia militar, revezamento que será observado na alternância prevista.

§ 3º Ocorrendo unificação das polícias, os cargos das carreiras das polícias civis e militares dos Estados e do Distrito Federal serão transformados, por lei do respectivo ente, em cargos do novo quadro, mantendo a correspondência entre a situação funcional anterior e a nova, garantida, em qualquer caso, para ativos, inativos e pensionistas, a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios.

§ 4º. Lei federal, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre regras gerais das Polícias, em especial sobre ingresso, estrutura organizacional básica, direito de greve e outras situações especiais, consideradas as peculiaridades de suas atividades, assegurada a independência no exercício da atividade pericial e na investigação criminal, que devem ser uniformemente observadas pelas leis dos respectivos entes federativos.

Art. 7º. Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra integrantes das polícias, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Polícia.”

Art. 8º. As guardas dos Municípios cujos Estados adotarem o modelo previsto no § 10 do art. 144, conforme dispuser a lei, poderão exercer atividade complementar de policiamento ostensivo e preventivo, mediante convênio com o Estado.

Art. 9º. A União poderá mobilizar efetivo das polícias unificadas dos Estados e do Distrito Federal e Territórios para emprego em local e tempo determinado nos seguintes casos:

I – de decretação de Estado de Defesa, de Sítio ou de intervenção federal;

II – por solicitação do governo do Estado ou do Distrito Federal e Territórios.

Art. 10. Fica revogado o inciso VII do art. 129 da Constituição Federal.

Art. 11. Esta Emenda entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta de emenda à constituição é fruto de um processo histórico, da discussão de profissionais de segurança pública, de agentes políticos e do debate da sociedade, de pessoas comprometidas com a defesa dos direitos do cidadão, que tem as raízes na luta pela democratização do País.

Assim, esta proposta é produto da análise e discussão de todas as proposições que tramitam há décadas no Congresso Nacional, da discussão madura dentro das instituições com vistas à reestruturação dos órgãos de segurança pública, propondo a unificação das polícias, entre outras medidas de aprimoramento do sistema de segurança pública, visando um melhor atendimento à população.

O modelo existente, onde não se contempla o ciclo completo de polícia (prevenção e repressão), torna-se ineficaz, burocrático e oneroso. O retrabalho passa a fazer parte da rotina e já não atende satisfatoriamente a sociedade, que nos dias atuais, clamam por agilidade.

Na Câmara dos Deputados e no Senado Federal já foram criadas comissões temporárias para apresentação de propostas de reformulação do sistema, que ao término das legislaturas foram arquivadas.

Cito como exemplo a Comissão Mista Especial, composta de Deputados e Senadores, sob a Presidência do Senador Iris Rezende, “destinada a levantar e diagnosticar as causas e efeitos da violência que assola o País” – criada sob o Requerimento nº 1, de 2002-CN.

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

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

Alguns ajustes se fizeram necessários, ganhando-se em maior liberdade e flexibilidade para os Estados, por meio da possibilidade da unificação, uma vez que não se impõe a unificação das polícias, deixando-se esta decisão para a análise de conveniência e oportunidade de cada ente federado, em respeito às realidades locais, e, outros, levando-se em consideração o desenvolvimento do tema nos últimos anos, principalmente nos debates realizados no âmbito da Subcomissão de Segurança Pública do Senado Federal, entendemos ser o caminho mais viável, sua concentração, o que abre ainda a possibilidade da União, através de incentivos específicos estimular para que ocorra.

Em suma, a presente emenda atualiza os importantes e meritórios esforços da Comissão Mista Especial de 2002, além de recepcionar as conclusões da Subcomissão de Segurança Pública do Senado, em especial a Proposta apresentada pelo Senador Tasso Jereissati, denominada PEC 21. Que infelizmente não foi adiante devido à resistência corporativistas e um pequeno equívoco ao afirmar que desconstitucionalizava a segurança pública, o que corrigimos nesta proposta.

Ressalta-se que há todo momento, diante de fatos de grave violação dos direitos do cidadão por parte da criminalidade ou de policiais deformados por um sistema obsoleto, a discussão volta a ocupar lugar de destaque nos debates nacionais, em face da pressão da sociedade e de sensibilidade de nossos governantes em todas as esferas da Federação.

Urge a apresentação da presente emenda, pois, desde a conclusão dos trabalhos da referida Comissão Mista Especial, não se percebeu o empenho necessário para reverter a crise de segurança pública que assola o Brasil.

As estatísticas dos órgãos de prevenção e repressão não param de revelar crescimento contínuo da criminalidade. Desde o início da década de 1990, a sociedade brasileira vem testemunhando uma progressiva expansão da planificação normativa penal (aumento do rol de condutas delitivas no Código Penal, advento de várias leis extravagantes, como a Lei dos Crimes Hediondos, a Lei dos Crimes Tributários, a Lei de Lavagem de Dinheiro, a Lei do Porte de Armas etc.), mas a criminalidade não parou de crescer.

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

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

Assim, esta proposta faz alterações mínimas na Constituição Federal, deixando no corpo da emenda o modelo a ser adotado pelo Estado, para que seja respeitado o modelo federativo e também impeça a desconstitucionalização, que ensejaria uma insegurança jurídica, onde cada governo criaria um modelo diferente de polícia, que com certeza causaria um caos para todo o sistema de justiça do País.

Os princípios que balizam a presente proposta são o da racionalização e o da integração, dentro do espírito republicano e democrático, destacando-se os seguintes pontos:

1. Altera-se o § 9º do artigo 144, estabelecendo a forma de remuneração por subsídio, bem como o estabelecimento de um piso nacional e um fundo federal para auxiliar os estados que não podem pagá-lo, a ser definido em lei. Discussão essa acalorada e que demonstra a necessidade de ser viabilizada.

2. Acrescenta-se o § 10 no artigo 144, prevendo que cada Estado terá competência para unificar a sua polícia, podendo optar pela unificação ou por manter a estrutura atual de duas polícias (civil e militar). Essa alteração é fundamental, dadas a extensão continental do território do País e as múltiplas diferenças e realidades regionais.

Apesar de se atribuir aos Estados autonomia para organizar sua polícia, de acordo com a realidade estadual, terão eles de observar, todavia, o modelo previsto na própria emenda.

3. Acrescenta-se o § 11 no artigo 144, com a Criação do Conselho Nacional de Polícia, a semelhança do que ocorre com o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, órgão de Controle Social da Atividade, para que o povo tenha controle sobre a ação policial, e esse conselho possa instaurar e avocar procedimentos, principalmente nos locais onde houver impedimento de apuração com isenção.

4. Altera-se o inciso IV do artigo 167 para permitir a vinculação de receitas para a segurança pública. Não obstante a crise da segurança pública no Brasil, esta é uma das áreas da atuação estatal que, paradoxalmente, pode sofrer contingenciamentos orçamentários. A Constituição Federal não lhe prevê, como faz para a educação e para a saúde, a alocação de recursos mínimos em âmbito federal, estadual e municipal, preenchendo-se essa lacuna e garantindo o investimento em segurança pública, área estratégica e fundamental do Estado.

5. O Art. 3º, da PEC, traz o modelo de polícia unificada, para evitar a pulverização de modelos policiais e o desmantelamento do sistema modelo, esse discutido com as instituições, livres das paixões corporativas.

6. No Art. 4º, da PEC, temos o modelo da polícia unificada, com as seguintes características:

- a) instituição de regime jurídico civil;
- b) instituição permanente;

- c) essencial à Justiça;
- d) subordinada diretamente ao respectivo Governador;
- e) dirigida por membro da própria instituição;
- f) organizada com base na hierarquia e disciplina;
- g) a sua competência;
- h) cria o cargo de delegado de polícia, carreira jurídica, com a exigência de bacharelado em direito;
- i) cria o quadro de analista de polícia e o de perito de polícia;
- j) o direito de ascensão funcional do cargo de analista de polícia para o cargo de delegado e perito, com percentual a ser definido em lei;

7. No Art. 5º, da PEC, estabelece o regime previdenciário próprio com a garantia da integralidade da paridade de remuneração entre ativos, inativos e pensionistas.

8. No Art. 6º, da PEC, temos:

- a) a transformação dos cargos dos delegados e dos oficiais no cargo de delegado de polícia;
- b) a alternância no cargo de Delegado Geral da Polícia, quando o delegado geral for oriundo do cargo de delegado o adjunto será oriundo do cargo de oficial, até que tenha um delegado que ingressou na nova polícia;
- c) a transformação dos cargos das carreiras das polícias civis e militares dos Estados e do Distrito Federal mantendo a correspondência entre a situação funcional anterior e a nova, garantida, em qualquer caso, para ativos, inativos e pensionistas, a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios.
- d) torna privativa do Presidente da República a iniciativa da lei orgânica da nova polícia.

9. No Art. 7º, da PEC, prevê a criação das ouvidorias, competentes para receber reclamações e denúncias da população contra a má prestação do serviço policial; canal de instrumentalização da soberania popular.

10. No Art. 8º, da PEC, prevê a possibilidade das guardas municipais atuarem no policiamento ostensivo e preventivo, mediante convênio com o Estado, o que vem para dar um encaminhamento definitivo em discussões quanto à competência dos municípios.

11. No Art. 9º, da PEC, prevê a possibilidade da União mobilizar o efetivo das polícias unificadas dos Estados e do Distrito Federal e Territórios para emprego em local e tempo determinado.

12. No Art. 10, da PEC, revoga o inciso VII do art. 129 da Constituição Federal, tendo em vista que essa função será exercida pelo Conselho Nacional de Polícia, criado por esta PEC.

Durante dezenas de anos inúmeras forças democráticas lutaram pela reformulação de um sistema implantado pelo governo ditatorial, que devido às estruturas estabelecidas criam inúmeros fatores que inviabilizaram a modernização do sistema policial brasileiro para benefício da população e dos próprios profissionais do sistema.

Temos a certeza de que os nobres pares aperfeiçoarão esta proposta e a sua aprovação virá como instrumento garantidor da democracia e preparação para inserção do Brasil entre as nações desenvolvidas, numa área das mais essenciais para a vida numa sociedade republicana num mundo globalizado.

Sala das Sessões, em de 2011.

SENADOR BLAIRO MAGGI