O SURGIMENTO DA POLÍCIA PENAL

JULHO 2023

Dedico este livro a todos os guerreiros e guerreias que lutaram incansavelmente para o surgimento da Instituição da Polícia Penal.

Charqueadas, 10 de julho de 2023.

Autor: FÁBIO MOISÉS DA SILVA BAIRROS RESUMO O presente trabalho busca, de forma sucinta e objetiva, abordar os efeitos no sistema de segurança pública da promulgação da Emenda Constitucional Nº 104, de 4 de dezembro de 2019, que altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Examinaremos as decorrências desta inovação constitucional que dá vida a uma nova corporação policial. Para obtermos respostas acerca das implicações do surgimento desta força policial, este estudo busca como fontes de pesquisa leis e doutrinas, sem pretensão de esgotar o tema proposto. Palavras-chave: Emenda Constitucional Nº 104/2019. Segurança Pública. Polícias Penais Federal, Estaduais e Distrital.

Introdução: O assunto a ser explorado nesse trabalho diz respeito as implicações no sistema de segurança pública, da promulgação da Emenda Constitucional Nº 104, de 4 de dezembro de 2019, que altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital, a qual caberá a segurança dos estabelecimentos penais. O presente estudo justificase tendo em vista a imensa importância que tem o aparelho penitenciário em termos de segurança pública, sua proeminência e conexão com as políticas voltadas ao enfrentamento do criminalidade, que apontam a necessidade do Poder Público, enquanto responsável pela conservação da lei e da ordem, equipar-se dos meios apropriados a fim de desempenhar seu papel. Assim sendo, temos como escopo analisar os resultados no aparato de segurança pública estatal, advindos do surgimento na Carta Magna de uma nova instituição policial, fruto da vontade do Poder Constituinte Derivado.

Desenvolvimento A sociedade brasileira tem se mostrado bastante desconfortável com a prestação do serviço de segurança pública recebido do Estado, reflexo do real grau de prioridade que a matéria tem recebido do Poder Público. Fato este que se percebe, baixo no nível de recursos financeiros destinados ao enfrentamento da criminalidade e pela pouca importância jurídica atribuído ao tema. Desta forma, para dar respostas efetivas aos anseios da sociedade, visando soluções para o caos existente em nossas penitenciarias, o Estado brasileiro por meio do Poder Constituinte Derivado Reformador, promulgou a EC 104/2019. Foram cerca de 15 (quinze) anos de debates, que iniciou-se com a PEC/Proposta de Emenda Constitucional 308/2004, a qual no decorrer do processo legislativo recebeu apensamentos, (PEC n.º 372, de 2017, do Senado Federal e PEC nº 14/2016), culminando com a promulgação da EC.104/2019, que cria as policias penais.

Assim sendo, analisaremos a justificativa apresentada na Proposta de reforma Constitucional, que deu origem a Emenda Constitucional 104/2019. Câmara dos Deputados, Proposta de Emenda à Constituição n.º 372, de 2017, (do Senado Federal) PEC nº 14/2016, ofício nº 1.147/2017 (SF), vejamos: [...] JUSTIFICAÇÃO Nossa iniciativa propõe a alteração do texto constitucional para criar instituições nas esferas federal e estadual, destinadas a assumir os encargos de guarda, escolta e recaptura de presos condenados ou custodiados pela Justiça. A pretensão contribui significativamente para o aperfeiçoamento do sistema de segurança pública ora vigente no País, uma vez que libera definitivamente os integrantes das polícias civis e militares de encargos em atividades carcerárias.

Sabemos que uma parcela vultosa dos efetivos de ambas as polícias estão mobilizados para a guarda de presos, tanto os que cumprem sentenças de reclusão em instituições penais, quanto os que permanecem nas carceragens das delegacias, durante o andamento dos processos judiciais. Entendemos que tais encargos são extremamente prejudiciais para a eficácia do sistema de segurança pública como um todo, já que imobiliza na guarda de presos os policiais que deveriam estar provendo a segurança da população, em atividades de policiamento ostensivo ou na apuração das infrações penais cometidas. [...]. Desta forma, como podemos ler a motivação principal para a apresentação da proposta de Emenda Constitucional foi a possibilidade de liberar os efetivos da polícia civil e militar das Unidades da Federação, para suas funções especificas.

É sabido que em vários Estados da Federação, tanto a polícia militar, quanto a polícia civil, vem atuando no sistema penitenciário, realizando serviços que não são propriamente de sua alçada, para tanto empenhando um volume elevado de efetivo funcional e recursos financeiros que poderiam e deveriam ser destinados as suas missões primarias. Não há dúvidas, que esses recursos aplicados pelas policias militares e judiciárias teriam que estar empregados em suas funções precípuas, policiamento ostensivo e investigação de delitos. Em nota técnica o Ministério da Justiça e Segurança Pública se manifestou sobre o tema. Ipsis litteris: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Nota Técnica n.º 2/2019/GABDEPEN/DEPEN/MJ. Processo Nº 08027.000054/2019-05. Interessado: Departamento Penitenciário Nacional. Assunto: Análise das propostas de Emenda Constitucional - PEC 372/2017: [...]

2. DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 372/17 2.1. As discussões relacionadas à alteração constitucional que resultaria na criação das Polícias Penais já vêm sendo gestadas e dialogadas por autoridades políticas, agentes de segurança pública e pela sociedade civil organizada, nos últimos 15 (quinze) anos quando foram, pela primeira vez, objeto de pauta por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 308 do ano de 2004. 2.2. Durante o período, inúmeras emendas, pareceres e novas proposições legislativas foram apresentadas e apensadas à proposta, visando viabilizar a institucionalização das polícias penais, entre elas a PEC 372/2017, de autoria do Senador Cássio Cunha Lima (PSDBPB) que apensou as iniciativas elencadas pelas propostas: PEC 308/2004, PEC 497/2006 e PEC 14/2016, as quais tratavam sobre o mesmo objeto.

2.3. Em síntese, a PEC 372/2017 pretende alterar o inciso XIV do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, com o objetivo de criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. 2.4. De forma sucinta, os principais argumentos apresentados para a criação das Polícias Penais constantes na exposição de motivos da Proposta de Emenda à Constituição nº 372/17, são: Liberar os policiais civis e militares da função de agentes e guardas penitenciários, para que se dediquem às suas atividades rotineiras de combate ao crime, ficando a Polícia Penitenciária responsável pela defesa interna e externa dos estabelecimentos penitenciários; Supervisionar e coordenar atividades ligadas, direta ou indiretamente, a segurança das instalações e de pessoal, a produção de conhecimentos relacionados a atividade de Inteligência penitenciária, a análise de dados e imagens, a abordagem e coleta de objetos ilícitos dentro e nas imediações dos estabelecimentos penais; Promover, elaborar e executar atividade

Promover, elaborar e executar atividades policiais de caráter preventivo, que visem 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; Promover, elaborar e executar atividades policiais que visem coibir delitos de tráfico de drogas e armas, bem como ataques direcionados às unidades prisionais; Promover a defesa armada das instalações físicas das unidades prisionais, inclusive no que se refere à guarda das suas muralhas, dentre outros. [...] 2.5. A emenda não faz menção direta às demais carreiras que atuam comumente na execução penal, pois no artigo 4º fala apenas na transformação dos cargos da carreira dos atuais agentes penitenciários ou equivalentes. Entretanto, há outros cargos e carreiras envolvidas na faina da execução penal.

No DEPEN, por força da lei 11.907/2009 (alterada pela lei 10.693/2003) ao lado da carreira dos Agentes Federais de Execução Penal, há também as carreiras dos Especialistas Federais em Assistência à Execução Penal e dos Técnicos Federais de Apoio à Execução Penal. 2.6. Tal questão pode ser enfrentada posteriormente na regulamentação da emenda por lei ordinária, considerando-se os cargos que atuam especificamente nos trabalhos de tratamento penal, vez que no texto da emenda, mais especificamente no § 5º fala-se em segurança e outras atribuições definidas em lei ordinária. A inclusão de todos os servidores que atuam na execução penal como polícia penal favoreceria a melhora da segurança de todos os profissionais, vez que facilitaria, por exemplo, a questão do acesso ao porte de armas. Se mostra esclarecedor o trecho da nota técnica acima, pois nos traz a visão do governo federal acerca do tema, elencando os pontos positivos do surgimento das policias penais.

Sendo assim, em 04 de dezembro de 2019, foi promulgada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional 104, vejamos: EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 104, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2019 Art. 1º O inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 21- organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar 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 § 4º do art. 32 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 32, § 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia civil, da polícia penal, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar."

Art. 3º O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 144VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. § 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. § 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Art. 4º O preenchimento do quadro de servidores das polícias penais será feito, exclusivamente, por meio de concurso público e por meio da transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes. Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação

Desta forma, com a promulgação da EC. 104/2019, vemos reforçados os argumentos que justificaram a criação das policias penais, os quais passam a ser os efeitos buscados pelo Poder Público, no sistema de segurança pública, com a criação desta instituição. Frisa-se, que conforme nota técnica n.º 2/2019/GABDEPEN/DEPEN/MJ, já citada acima, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, outras nações do mundo possuem em seu aparato de segurança, policias com idênticas atribuições, vejam: No que tange à criação das Polícias Penais, posicionamentos idênticos foram adotados nos Estados Unidos, e nos anos de 1990 na Itália, países dos quais também mimetizamos boa parte dos princípios e norma 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 Mobilar' (GOM) da 'Polizia

Penifenziaria', 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). Por outro lado, para enfrentar a gravíssima problemática do sistema penal brasileiro a criação de uma nova polícia deve ser acompanhada de forte investimento financeiro para reforma e construção de novas casas penais, como também, investir na capacitação dos policiais penais e valorização salarial destes. Neste sentido, em material publicado no site consultor jurídico, Hoffmann e Roque argumentam:

[...] É público e notório que o Brasil possui uma das maiores populações carcerárias do mundo — mais de 800mil presos, e um sistema carcerário em estado de coisas inconstitucional — com violação generalizada de direitos fundamentais dos presos (submetidos a condições subumanas) e da sociedade (refém dos líderes do crime organizado que continuam delinquindo de dentro das celas). Nessa esteira, toda medida com intuito de melhorar essa tragédia é bem-vinda. Entretanto, que ninguém se engane: a mera criação de uma nova Polícia não consistirá em panaceia para os problemas se não for acompanhada de investimentos suficientes em recursos humanos e materiais. [...] Assim, aduz Silva: [...] A Polícia Penal é, sobretudo, a polícia da execução penal, um braço do Estado na administração da execução da pena e na segurança penitenciária.

A partir da sua regulamentação, a Instituição da Polícia Penal Estadual assumirá a administração, segurança, fiscalização e controle da execução penal, em todas as suas vertentes, no que concerne ao Poder Executivo, sendo dirigido por Policial Penal da carreira da Polícia Penal. As atividades dos policiais penais serão basicamente aquelas que já vinham sendo realizadas pelos agentes penitenciários, somadas a outras correlatas a serem definidas na regulamentação. A valorização e a importância desses servidores virão dessa transformação imposta pela EC 104. [...] Logo, a consequência primeira da promulgação da EC. 104/2019, é aliviar a polícia militar e civil das atividades nas penitenciários podendo estas tradicionais policias, dedicarem-se as suas funções especificas. Cabendo a polícia penal a atribuição da defesa interna e externa das casas penais.

A produção de conhecimentos relacionados a atividade de Inteligência penitenciária, como elencado na nota em epigrafe, certamente é outra consequência no sistema de segurança de suma importância, por meio da produção de relatórios de inteligência. Estas informações serviram de fonte relevante para que o Estado possa se antecipar as ações das facções criminosas, temos ai portanto, mais um dos efeitos positivos advindos da instituição das policias penais. Essa nova polícia especializada em sistema penitenciário, uma vez equipada dos meios necessários, tem um grande campo a ser explorado na área da inteligência penal. Conforme, posto em destaque pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública as policias penais, como órgão de segurança pública, terão respaldo jurídico para planejar, organizar e operacionalizar tarefas policiais de cunho preventivo.

Cabendo as policias penais resguardar a segurança e a integridade física dos presos custodiados e dos submetidos às medidas de segurança, como também dos demais profissionais (juízes, promotores, advogados, serventuários, pessoal de saúde e outras) envolvidos com o Sistema Penitenciário. Desta maneira, passa a ser atribuição das policias penais, realizar escoltas, combater a pratica de crimes de tráfico de drogas, armas, defender as unidades de ataques, por meio da proteção armada dos estabelecimentos penais em suas áreas interna e externa, assumindo a guarda das suas muralhas.

Conclusão Assim sendo, o presente trabalho nos fez refletir sobre o papel desta nova corporação policial no sistema de segurança pública brasileiro, permitindo que pudéssemos perceber, com mais clareza, os efeitos dessa inovação constitucional no aparato estatal. Entre as principais consequências estão a liberação das demais policias para o exercício de suas atividades fim, liberando um grande número de policiais militares e civis para que voltem seus esforços para seus ofícios, em benefício da sociedade como um todo. Outro efeito da aprovação da EC 104/2019 é a criação de uma corporação policial com expertise em sistema penal, assim como nos Estados Unido e na Itália, o Brasil agora também possui uma força polícia especializada, o que certamente traz com sigo, ganho em eficiência permitindo melhor prevenção e repreensão aos delitos no sistema penitenciário.

Como o fortalecimento do poder estatal, nas casas penais, através da presença desta jovem polícia advinda desta inovação constitucional que confere as policias penais, base jurídica para atuar no combate da criminalidade agindo em conformidade com os princípios constitucionais. Portanto, pode-se inferir que com a criação das policias penais foi dado um grande passo, no enfrentamento das questões voltadas a execução penal, que em conjunto com fortes investimentos e valorização profissional, contribuirá para melhoria do sistema de segurança pública brasileiro.

REFERÊNCIAS BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019. Disponível em: http:/www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 de março de 2020. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição n.º 372, de 2017, (do Senado Federal) PEC nº 14/2016, ofício nº 1.147/2017. Disponível em: http:/ Câmara www.camara.leg.br.Acesso em 01 março 2020. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Nota Técnica n.º 2/2019/GAB-DEPEN/DEPEN/MJ. Processo Nº 08027.000054/2019-05. Disponível em: http:/depen.gov.br. Acesso em 15 de março de 2020. HOFFMANN, Henrique; ROQUE, Fábio. Polícia Penal é novidade no sistema de segurança pública. Disponível em: https://www.conjur.com.br. Acesso em 20 de março de 2020.

SILVA, Jacira Maria da Costa. Polícia Penal criada e aí o que muda. Disponível em: https://www.gazetadigital.com.br. Acesso em 20 de junho de 2020.