



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador DEMÓSTENES TORRES**

## **PARECER Nº                   , DE 2003**

Da SUBCOMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre o Projeto de Lei do Senado Federal nº 123, de 2003, que *torna obrigatória a identificação dos servidores dos órgãos de segurança pública do Estado quando participem em operações de controle e manutenção da ordem pública e dá outras providências.*

**RELATOR: Senador DEMÓSTENES TORRES**

### **I – RELATÓRIO**

Esta Comissão é chamada a opinar sobre o Projeto de Lei do Senado Federal nº 123, de 2003, que “torna obrigatória a identificação dos servidores dos órgãos de segurança pública do Estado quando participem em operações de controle e manutenção da ordem pública e dá outras providências”.

De acordo com o referido projeto, “nas operações ou ações de controle e manutenção da ordem pública e no policiamento ostensivo, os servidores dos órgãos de segurança pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão utilizar uniforme padrão de serviço, com identificação pessoal e intransferível”. O texto propõe inclusive quais peças de fardamento são obrigatórias, na forma do § 1º, do art 1º:

§ 1º Além das peças de fardamento exigidas no regulamento do órgão ou corporação, farão parte do uniforme referido no caput deste artigo os seguintes objetos e informações:

I – gorro ou capacete com identificação numérica personalizada, grafada em caracteres que permitam sua visualização à distância, tanto em operações diurnas como noturnas;

II – blusa ou camiseta com tarja de identificação pessoal e legível, que permita sua visualização à distância, tanto em operações diurnas como noturnas;

III – braçal com tarja de identificação pessoal e legível, que permita sua visualização à distância, tanto em operações diurnas como noturnas;

O PLS nº 123, de 2003, estabelece, ainda, em seu art. 2º, que “toda operação de controle e manutenção da ordem pública realizada pelos organismos de segurança pública do Estado deverá ser filmada pela Corregedoria ou, quando for o caso, pela Ouvidoria do órgão responsável pelo planejamento e direção da operação, de maneira a permitir uma clara e completa avaliação das formas de operação das unidades envolvidas e da atuação individual dos servidores nela participantes”.

Finalmente, o parágrafo único desse art. 2º dispõe que “filmes, fitas de vídeo e outros meios magnéticos ou digitais nos quais tenham sido registradas as operações realizadas devem ser encaminhados, imediatamente após a conclusão da operação a que se refiram, ao Corregedor ou Ouvidor do órgão responsável pelo planejamento e direção da operação”.

Na justificação do projeto, afirma-se que o mesmo se faz necessário em virtude dos excessos por parte dos agentes dos órgãos de segurança nas ações de controle de passeatas, protestos e outras formas de manifestação pública. Ressalta-se, ademais, que as dificuldades relacionadas com a comprovação do ocorrido e com a identificação dos agentes públicos envolvidos asseguram a impunidade “tanto dos servidores que promovem ou são complacentes com esse tipo de comportamento como daqueles que exercem diretamente a violência contra os cidadãos”.

## II – ANÁLISE

Claro está que, em um Estado Democrático de Direito, torna-se fundamental a identificação dos agentes públicos em suas atividades, sobretudo aquelas relacionadas à segurança pública. Trata-se, realmente, de mecanismo importante para o exercício dos direitos fundamentais defendidos por nossa Lei Maior, como, por exemplo, o enunciado no art. 5º, LXIV, da Carta Magna, *in verbis*:

**Art. 5º** .....

LXIV – o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial;

No que concerne à segurança pública, o § 7º do art. 144 da Lei Maior estabelece que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. O PLS nº 123, de 2003, atende, portanto, a uma importante demanda constitucional.

Em termos de competência para sua proposição, o referido Projeto sustenta-se no art. 22, XXI, combinado com o art. 24, XVI, da Constituição Federal (CF), os quais estabelecem ser competência da União – privativa no primeiro caso e concorrente, no segundo – legislar sobre normas de organização das polícias militares e civis:

**Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:

.....  
XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

**Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....  
XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Importante ressaltar, não obstante, que, apesar de não haver inconstitucionalidade quanto à competência para legislar sobre o tema, o PLS, no § 1º do art. 1º e em parte do art. 2º, peca em virtude do detalhamento excessivo tanto das peças de fardamento a serem usadas pelos servidores quanto no estabelecimento de procedimentos operacionais. O Legislativo estaria aqui interferindo em atribuições específicas do Poder Executivo federal e em competências dos outros entes da Federação.

Ao descer aos detalhes do § 1º do art. 1º e em parte do art. 2º, o texto do PLS nº 123, de 2003, busca trazer para o Poder Legislativo competências regulamentares privativas do Poder Executivo, constituindo interferência em outro Poder e violando, portanto, o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Atente-se para, por exemplo, o disposto no art. 84, incisos IV e VI, *a*, da Carta Magna:

**Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:

.....  
IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

.....  
VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

As especificidades referentes ao tema deverão ser reguladas pelo Poder Executivo, não sendo cabíveis para o texto de projeto de lei do Senado. Trata-se de matéria administrativa cuja regulamentação, em âmbito federal, não compete ao Legislativo.

Importante mencionar, ainda, que o conteúdo do § 1º do art. 1º e de parte do art. 2º do referido PLS, no que concerne a seus efeitos em âmbito estadual, não pode ser objeto de disposição legislativa federal. A competência para legislar sobre matéria administrativa – no caso, estruturação e procedimentos em órgãos de segurança pública – é privativa de cada ente federado, em seu âmbito, respeitados os limites estabelecidos pela Constituição.

Em termos de regulamentações a respeito de segurança pública nos Municípios, o PLS nº 123, de 2003, encontra-se diante de uma questão material: não previsão constitucional de órgãos de segurança pública de âmbito municipal. De acordo com o § 8º do art. 144 da Carta Magna, os Municípios “poderão constituir **guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações**, conforme dispuser a lei” (grifos nossos). As guardas municipais têm funções de segurança patrimonial e não de segurança pública. Em virtude disso, retiramos do projeto a orientação legal para os Municípios.

Finalmente, não poderíamos deixar de chamar atenção, também, para o fato de que norma tão taxativa como aquela que se pretende estabelecer pelo presente PLS nº 123, de 2003, poderia comprometer parte importante do trabalho realizado por órgãos de segurança pública no que concerne à investigação policial e às operações de inteligência. As atividades às quais fazemos referência têm no sigilo e na discrição elementos essenciais para sua eficiência.

Portanto, nada mais coerente que, em operações de controle e manutenção da ordem pública, os servidores dos órgãos de segurança possam ser facilmente identificáveis, desde que isso não comprometa o trabalho de investigação ou de inteligência que porventura estejam conduzindo. Para as atividades ostensivas, não obstante, a identificação plena dos agentes faz-se fundamental.

### III – VOTO

Por todo o exposto, e objetivando o aprimoramento da iniciativa, somos favoráveis à aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 123, de 2003, na forma do seguinte substitutivo:

#### **EMENDA Nº 1-SSPJ (SUBSTITUTIVO) PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 123 (SUBSTITUTIVO), DE 2003**

Torna obrigatória a identificação dos servidores dos órgãos de segurança pública do Estado quando participem em operações de controle e manutenção da ordem pública e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Nas operações ou ações de controle e manutenção da ordem pública e no policiamento ostensivo, os servidores dos órgãos de segurança pública da União, Estados e Distrito Federal deverão utilizar o Uniforme Padrão de Serviço, com identificação pessoal e intransferível, desde que não se comprometa o sigilo das atividades de polícia judiciária ou administrativa, de investigação ou de operações de inteligência.

*Parágrafo único.* O descumprimento do disposto neste artigo constitui abuso de autoridade, conforme o disposto na alínea *a*, do art. 4º da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965.

**Art. 2º** As operações de controle e manutenção da ordem pública realizadas pelos organismos de segurança pública do Estado deverão, sempre que possível, ser filmadas, de maneira a permitir uma clara e completa avaliação das formas de operação das unidades envolvidas e da atuação individual dos servidores nela participantes, ressalvado o sigilo das atividades de polícia judiciária ou administrativa, das investigações e das operações de inteligência.

*Parágrafo único.* Os filmes, fitas de vídeo e outros meios magnéticos ou digitais nos quais tenham sido registradas as operações realizadas devem ser encaminhados, imediatamente após a conclusão da operação a que se refiram, ao Corregedor ou Ouvidor do órgão responsável pelo planejamento e direção da operação.

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor cento e oitenta dias após a data de sua publicação.

Sala da Comissão, 8 de julho de 2003.

, Presidente

, Relator