

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**  
**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 430, DE 2009**

**(Apenas: PEC nº 432, de 2009; PEC nº 321, de 2013; PEC nº 423, de 2014; e PEC nº 431, de 2014)**

Altera a Constituição Federal para dispor sobre a Polícia e Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, confere atribuições às Guardas Municipais e dá outras providências.

**Autores:** Deputado CELSO RUSSOMANNO e outros

**Relatora:** Deputado CAPITÃO AUGUSTO

### **I - RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição em apreço, que tem como primeiro signatário o Deputado CELSO RUSSOMANNO, propõe uma série de alterações no texto constitucional relacionadas à criação de uma nova polícia nos Estados e no Distrito Federal, organizada em polícia única e desmilitarizada.

Com esse propósito, o texto faz a fusão das atuais polícias civis e militares, desmilitariza os corpos de bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e institui novas carreiras, cargos e estrutura de pessoal para os órgãos de segurança pública.

O texto contém, ainda, disposição que amplia a atual competência das guardas municipais para incluir atividades de vigilância ostensiva da comunidade.

Em sua justificativa, o autor e os demais signatários, afirmam que a proposta não envolve apenas a unificação das atuais polícias civis e militares, mas a criação de uma instituição de polícia efetivamente nova em cada Estado e no Distrito Federal, uma polícia “hígida e motivada”, “forte e atuante”.

Assevera que com a aprovação das medidas ali contempladas poderão ser enfrentadas “as principais mazelas que assolam as atuais instituições policiais”, como a dissonância dos diversos órgãos na execução de ações que, por falta de comunicação, planejamento e comando único, acabam por se sobrepor e se anular.

Encontram-se apensadas à proposta em referência as outras seguintes proposições:

1) **PEC nº 432, de 2009**, tendo como primeiro signatário o Deputado Marcelo Itagiba, que igualmente propõe a criação de uma nova instituição de segurança pública para os Estados e o Distrito Federal, unificada e de natureza civil; desmilitariza os corpos de bombeiros e ainda dispõe sobre um *Conselho Nacional de Segurança Pública*;

2) **PEC nº 321, de 2013**, cujo primeiro signatário é o Deputado Chico Lopes, que diferentemente das anteriores, pretende incluir dois incisos no art. 144, da Constituição, para tratar de dois novos órgãos de segurança pública - as polícias estaduais e as polícias municipais, de natureza civil e de criação facultativa;

3) **PEC Nº 423, de 2014**, tendo como primeiro signatário o Deputado Jorginho Mello, que dispõe sobre o ciclo completo de polícia para todas as instituições policiais, consistente no “ciclo completo de ação policial na persecução penal”, o que incluiria as funções de polícia administrativa, ostensiva, preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial; amplia as competências das guardas municipais; e dá autonomia e independência à perícia;

4) **PEC nº 431, de 2014**, apresentada pelo Deputado Subtenente Gonzaga e outros, que pretende dar aos próprios órgãos de segurança mencionados no art. 144 do texto constitucional a mesma competência referida na PEC antecedente de realizar o “ciclo completo de polícia na persecução penal”.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

A Proposta vem a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para se pronunciar apenas sobre os aspectos de admissibilidade das proposições em exame, nos termos do art. 202, *caput*, combinado com o art. 32, IV, “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Nem todas as propostas atendem aos requisitos materiais de admissibilidade previstos no art. 60, § 4º, do texto constitucional, uma vez que duas delas não têm tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, os direitos e garantias individuais, mas atingem a separação dos poderes.

Os obstáculos supracitados encontraram-se na PEC de nº 430/09, principal e a apensada, PEC de nº 432/09. Uma vez Essas propostas contêm normas detalhadas sobre a estrutura administrativa e as carreiras da polícia nos Estados, matéria, a nosso ver, pertinente à esfera de autonomia normativa de cada uma das unidades federativas, na medida em que apenas cada Estado e o Distrito Federal podem criar seus próprios cargos e dispor sobre seus órgãos públicos.

Assim, são temas insuscetíveis de regulação, no nível federal, mesmo por uma norma de estatuto constitucional como a aqui proposta, uma vez que nem os poderes elencados na Carta maior têm tal detalhamento, pois invade a autonomia administrativa, política e financeira do Ente Federado, violando o pacto federativo.

O poder de emenda constitucional, não custa lembrar, precisa respeitar os limites impostos pelo constituinte originário, e a forma federativa do Estado é o primeiro deles, fazendo parte de nossa tradição constitucional desde a Primeira República.

Avançar, ainda que por norma constitucional, sobre temática pertinente à esfera de autonomia normativa dos Estados é inadmissível, a teor do que dispõe o art. 60, § 4º, I, da Constituição da República.

Na mesma linha da PEC 430 vem a Proposta de Emenda à Constituição nº 432/2009, pois além de estabelecer a competência da Polícia Estadual, desce a um nível detalhamento que é matéria estatutária, de competência do Ente Federado.

Nesse prisma, há vasta jurisprudência da suprema corte no sentido de que a normatização da estrutura dos órgãos públicos deve ser lastreada em projeto de lei ordinária de iniciativa exclusiva do chefe do Poder.

Assim sendo, alterar o formato e disposição dos órgãos públicos por outra via que não seja uma Lei de iniciativa do Presidente da República constitui-se um artifício que viola a separação dos poderes e a harmonia constitucional (art. 84, III e XXV da CF e art. 61 § 1º, II, alíneas a e c da CF), abaixo transcritos:

“Art. 84. Compete privativamente ao presidente da República:

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

XXV – prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

Art. 61. § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II – disponham sobre:

a) Criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

c) Servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimentos de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998).”

Ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal, já decidiu que pelo princípio da simetria, as atribuições do Chefe do Poder Executivo Federal se aplicam ao Executivo Estadual e Municipal.

No tocante aos pressupostos formais de admissibilidade, verifica-se que as propostas atendem ao requisito de subscrição por, no mínimo, um terço do total de membros da Casa, conforme atestado pelo órgão competente da Secretaria-Geral da Mesa nos presentes autos.

Observa-se também que não há, neste momento, limitações circunstanciais ao poder de reforma constitucional, eis que o País não se encontra na vigência de estado de sítio, de estado de defesa ou de intervenção federal.

No tocante à técnica legislativa, nota-se a falta da notação “(NR)” ao final dos dispositivos que algumas proposições pretendem alterar na Constituição. Além disso, há uma renumeração a ser feita nos parágrafos que a PEC nº 321/13 propõe sejam acrescentados ao art. 144 da Constituição, de modo a adequar o texto aos critérios exigidos pela Lei Complementar nº 95/98, alterada pela Lei Complementar nº 107/01. Todas essas alterações formais,

contudo, haverão de ser feitas pela Comissão Especial a ser criada para o exame do mérito da matéria, a quem competirá dar-lhe a redação final.

Em face de todo o exposto, concluímos o voto no sentido da admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição de nºs 321, de 2013, 423 de 2014 e 431 de 2014, e pela inadmissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nºs 430, de 2009 e 432 de 2009.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2015.

**Deputado CAPITÃO AUGUSTO**  
**Relator**