

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 549, DE 2006, QUE "ACRESCENTA PRECEITO ÀS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS, DISPONDO SOBRE O REGIME CONSTITUCIONAL PECULIAR DAS CARREIRAS POLICIAIS QUE INDICA".

PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 549, DE 2006
(Apensa a Proposta de Emenda à Constituição nº 44, de 2007)

Acrescenta preceito às Disposições Constitucionais Gerais, dispondo sobre o regime constitucional peculiar das Carreiras Policiais que indica.

Autor: Deputado Arnaldo Faria de Sá

Relator: Deputado Regis de Oliveira

I – Relatório

A Proposta de Emenda à Constituição nº 549/2006, de autoria do ilustre Deputado Arnaldo Faria de Sá, acrescenta o art. 251, às Disposições Gerais da Constituição Federal, **concedendo aos delegados de polícia o direito à remuneração por intermédio do subsídio, previsto no § 4º, do art. 39, da Magna Carta, igual à retribuição pecuniária paga aos membros do Ministério Público**, que participam das diligências na fase investigatória criminal.

O autor deste projeto afirma que os delegados de polícia têm o direito de receber tal remuneração, porque são **considerados agentes políticos e exercem atividades que se revestem de natureza jurídica**, semelhantes às desenvolvidas pelos promotores de justiça e procuradores da república, durante a persecução criminal preliminar.

Esclarece, ainda, que esta proposta restabelece o direito previsto no art. 241, do texto original da Constituição Federal, **que garantia às autoridades policiais isonomia remuneratória com os integrantes das demais carreiras jurídicas**, mas que foi suprimido, de forma injusta, pela Emenda Constitucional nº 19/1998.



Em razão da identidade e natureza da matéria, foi apensada a Proposta de Emenda à Constituição nº 44, de 2007, de autoria do nobre Deputado Carlos Willian, que estabelece a remuneração dos delegados de polícia por intermédio de subsídio; **a isonomia de vencimentos das autoridades policiais estaduais com os delegados da polícia federal**; e a ascensão funcional dos integrantes das carreiras de nível médio das Polícias Federal e Civil dos Estados ao cargo de delegado de polícia.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 549/2006 foi inicialmente submetida à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Esse Egrégio Colegiado **aprovou, no dia 12 de junho de 2007, por unanimidade, à admissibilidade desta proposta.**

No dia 08 de agosto de 2007, foi constituída Comissão Especial, **incumbida de proferir parecer quanto ao mérito da proposição.**

A primeira reunião da Comissão Especial foi realizada no dia 16 de agosto de 2007, oportunidade em que foi eleito como **presidente o nobre Deputado Vander Loubet, que me indicou como Deputado Relator.**

No dia 22 de agosto de 2007, foi realizada a segunda reunião da Comissão Especial, ocasião em que os ilustres **Deputados Marcelo Itagiba, William Woo e José Mentor** foram eleitos 1º, 2º e 3º vice-presidente, respectivamente.

Posteriormente, dentro do prazo regimental previsto para oferecimento de emendas, **foram apresentadas duas iniciativas desta natureza, pelo insigne Deputado Mendes Ribeiro Filho.**

A Emenda nº 1 altera o art. 42, da Constituição Federal, que passa a vigorar acrescido dos parágrafos 3º e 4º e acrescenta preceito às Disposições Gerais, dispondo sobre o regime constitucional peculiar das Carreiras Policiais, **com o objetivo de conceder aos policiais militares dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios remuneração na forma do art. 39, § 4º, no limite previsto no art. 251, da Carta Magna.**

A Emenda nº 2 altera o art. 1º, da PEC nº 549/2006, **para incluir em seu texto os policiais militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.**

Finalmente, no dia 11 de setembro de 2007, **foram ouvidos em audiência pública o Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR, Dr. Antônio Carlos Alpino Bigonha e o Presidente da**



Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP, Dr. José Carlos Cosenzo.

O dois ilustres representantes de classe manifestaram a posição das respectivas entidades sobre a presente Proposta de Emenda à Constituição, **alegando, em apertada síntese, que tal iniciativa é inconstitucional, pois concede equiparação salarial entre os delegados de polícia e membros do Ministério Público, profissionais que exercem atividades distintas.**

É o relatório.

II – Voto do Relator

Preliminarmente, é importante registrar que esta Proposta de Emenda à Constituição **foi admitida** pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, por unanimidade, **tanto sob o aspecto formal como o material.**

Isto significa que a matéria contida na PEC nº 549/2006, além de respeitar as limitações e atender aos requisitos formais impostos pela Carta Magna, **tem natureza constitucional.**

Antes de enfrentar o mérito da questão, é importante fazer uma **breve retrospectiva da situação dos delegados de polícia.**

Durante o período da ditadura, **o setor de inteligência da Polícia Civil foi utilizado indevidamente** para reprimir a ação de adversários políticos, estudantes, artistas e líderes operários, sob o olhar complacente do demais órgãos.

É relevante esclarecer que tal situação ocorreu à revelia de seus dirigentes, porque a Polícia Judiciária, sem autonomia funcional e administrativa, **foi literalmente obrigada a participar desse movimento de opressão, sendo utilizada pelo Chefe do Poder Executivo como uma arma contra os seus inimigos.**

Após o regime de exceção, as autoridades policiais passaram a sofrer, de forma implacável, **represália política**, pela atividade repressiva que exerceram naquela época difícil e tumultuada.



A estratégia estabelecida para se vingar da atuação dos delegados de polícia durante o regime militar foi **aviltar os seus salários e jogá-los na vala comum do funcionalismo público**.

O golpe desferido foi fatal, pois atingiu a **dignidade desses policiais**. Entretanto, essa retaliação indevida **causou reflexos negativos à segurança pública**.

Atualmente, em virtude do desprestígio e dos baixos salários, os **delegados de polícia estão desmotivados e necessitam exercer atividades paralelas para sobreviverem, circunstâncias que prejudicam sobremaneira a atividade policial**.

Enquanto isso, **a violência e a criminalidade crescem de forma assustadora, transformando a sociedade brasileira em uma verdadeira guerrilha urbana**.

Neste contexto é que surge a proposta do ilustre Deputado Arnaldo Faria de Sá, **que restitui aos delegado de polícia a justa posição de destaque que ocupavam na estrutura do serviço público**.

Na realidade, a iniciativa do ilustre parlamentar visa **recuperar a auto-estima da autoridade policial, resgatando o compromisso desses profissionais com a segurança da população**.

Feitas estas considerações, retornando a discussão do projeto, entendo que **a Proposta de Emenda à Constituição nº 549/2006, quanto ao mérito, é totalmente procedente**.

Realmente, é incontestável que **os delegados de polícia são agentes políticos, porque atuam com independência no exercício das suas relevantes atribuições de Polícia Judiciária e Apuração de Infrações Penais, estabelecidas pelos §§ 1º e 4º, do artigo 144, da Constituição Federal**.

Neste sentido a lição ministrada pelo Professor Hely Lopes Meirelles¹:

*“Agentes Políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou **delegação para o exercício de atribuições constitucionais**”. (grifei)*

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 23ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1998, página 75.



Ressalte-se que a **independência no exercício de atribuições constitucionais** é a característica mais importante e decisiva **para que o servidor seja considerado agente político**, peculiaridade presente, de maneira marcante, na atividade desenvolvida pelas autoridades policiais.

Com efeito, **o delegado de polícia tem liberdade de convicção com relação aos seus atos funcionais**, tal prerrogativa não pode ser violada nem mesmo por ordem de seu superior hierárquico.

Também, é incontroverso que a redação do inciso XI, do art. 37, da Constituição Federal, permite a inclusão de outras autoridades na relação dos profissionais considerados agentes políticos.

Efetivamente, o mencionado dispositivo, ao relacionar os agentes políticos remunerados mediante subsídio, menciona os membros de qualquer dos Poderes, os detentores de mandato eletivo, **e utiliza, a seguir, a expressão “e dos demais agentes políticos”, deixando, assim, entrever que outros servidores também são considerados agentes políticos.**

Destaque-se que esta é a posição doutrinária adotada por Hely Lopes Meireles², que, discorrendo sobre os agentes políticos, ensina:

*“Nesta categoria encontram-se os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado e de Município); os membros das Corporações Legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores); os membros do Poder Judiciário (Magistrados em geral); os membros do Ministério Público (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros); os representantes diplomáticos e **demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do serviço público**”.*
(grifei)

Por outro lado, não há dúvida de que **as relevantes atividades exercidas pelos delegados de polícia são consideradas jurídicas e**

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 23ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1998, página 77.



semelhantes às desenvolvidas pelos promotores de justiça e procuradores da república, que participam, de forma acessória, da persecução criminal preliminar, circunstância que justifica o tratamento remuneratório equivalente ao dos membros do Ministério Público.

As atividades desenvolvidas pelas autoridades policiais são consideradas de natureza jurídica, **porque exigem a utilização preponderante de conhecimento na área do direito.**

De fato, os delegados de polícia diariamente exercem suas funções **analisando, interpretando e aplicando ao caso concreto normas do Direito Constitucional, Penal, Processual Penal, Administrativo e Civil.**

Também, a atividade dos delegados das Polícias Federal, Civil dos Estados e do Distrito Federal é considerada jurídica, porque o concurso público de provas e títulos de ingresso à carreira de delegado de polícia, **com participação na banca examinadora de representante da Ordem dos Advogados do Brasil**, a exemplo do que ocorre no processo de admissão dos juízes, promotores de justiça, procuradores do estado, defensores públicos, **exige conhecimento exclusivamente na área jurídica e que o candidato seja bacharel em Direito.**

Tal situação é tão evidente e incontestável que **o exercício da atividade de delegado de polícia supre a exigência de comprovação de, no mínimo, três anos de atividade jurídica, para o ingresso às carreiras da Magistratura e do Ministério Público.**

A propósito, o **Supremo Tribunal Federal já reconheceu a natureza jurídica da atividade exercida pelo delegado de polícia**, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.460-0, ocasião em que o eminente Ministro Carlos Ayres Brito assim se manifestou:

*“Há exceções, reconheço, nesse plano do preparo técnico para a solução de controvérsias. E elas estão, assim penso, justamente **nas atividades policiais** e nas de natureza cartorária. É que a Constituição mesma já distingue as coisas. Quero dizer: **se a atividade policial diz respeito ao cargo de Delegado, ela se define como de caráter jurídico.** (...) Isto porque: a) desde o primitivo § 4º, do artigo 144, da Constituição, que o **cargo de Delegado de Polícia é tido como equiparável àqueles integrantes das chamadas carreiras jurídicas ...”.** (grifei)*



Da mesma forma, a doutrina já se posicionou a respeito do assunto.

O Professor José Afonso da Silva³ **sustenta que a atividade exercida pelos delegados de polícia é jurídica** pelos seguintes motivos:

“Todas elas são carreiras jurídicas, primeiro porque exigem formação jurídica como requisito essencial para que nelas alguém possa ingressar; segundo porque todas têm o mesmo objeto, qual seja: a aplicação da norma jurídica; terceiro porque, por isso mesmo, sua atividade é essencialmente idêntica, qual seja, a do exame de situações fáticas específicas, emergentes, que requeiram a solução concreta em face da norma jurídica, na busca de seu enquadramento nesta, o que significa a subsunção das situações de fato na descrição normativa, operação que envolve interpretação e aplicação jurídica, campo essencial comum que dá o conceito dessas carreiras.” grifei

Seguramente o trabalho que mais evidencia a natureza jurídica da atividade desenvolvida pelo delegado de polícia **é a lavratura do auto de prisão em flagrante delito e a concessão de fiança, oportunidade em que a autoridade policial decide sobre a liberdade da pessoa.**

Chega-se, portanto, a conclusão inarredável que a atividade dos delegados de polícia **é considerada como jurídica por uma questão ontológica.**

Isto significa que o trabalho desenvolvido por estes profissionais é considerado como atividade pertencente à área do direito, não por uma ficção legislativa, **mas sim em decorrência de sua própria natureza e essência.**

Finalmente, a proposta no que se refere à concessão aos delegados de polícia de tratamento remuneratório igualitário aos membros do Ministério Público, que atuam nas diligências na fase investigatória criminal, **é legítima e justa, pois a Constituição Federal permite a isonomia de vencimentos entre integrantes de carreiras que exercem funções de natureza semelhantes, com fundamento no princípio da igualdade, consagrado no “caput”, do artigo 5º, da Carta Política.**

Por oportuno, é necessário distinguir dois institutos totalmente diferentes, de um lado, **a isonomia de vencimentos**, permitida pelo Ordenamento Jurídico vigente e de outro, **a equiparação salarial**, que é vedada

³ SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Ed. Malheiros, 1992, página 507.



pelo inciso XIII, do art. 37, da Constituição Federal, por conceder tratamento remuneratório igual para servidores que exercem **atribuições diferentes**, conforme ensina o eminente **Mestre José Afonso da Silva**⁴:

*“Isonomia é igualdade de vencimento para cargos de atribuições iguais ou **assemelhados**. ... **Equiparação** é a comparação de cargos de denominação e **atribuições diversas**, considerando-os iguais para fins de se lhes conferirem os mesmos vencimentos; é igualação jurídico-formal de cargos ontologicamente desiguais, para efeito de se lhes darem vencimentos idênticos, de tal sorte que, ao aumentar-se o padrão do cargo-paradigma, automaticamente o do outro ficará também majorado na mesma proporção”.*

É importante esclarecer que não é necessário para a concessão de isonomia de vencimentos que as atribuições sejam iguais. De fato, a doutrina **exige que as atividades sejam semelhantes ou parecidas, ou seja, que apresentem entre si elementos de identidade e coincidência.**

Naturalmente, a semelhança não precisa ser completa, integral, do ponto de vista das tarefas, sob pena de se fundirem diferentes trabalhos e carreiras, circunstância que é inadmissível na estrutura da Administração. **Cada um desses cargos pode ter atribuições próprias, peculiares, desde que, é claro, a função, em sua essência, não seja distinta.**

Sem dúvida as atividades exercidas pelos delegados de polícia são **semelhantes** às desenvolvidas pelos membros do Ministério Público na fase da persecução criminal preliminar, qual seja **a produção de provas na etapa inquisitiva**, sendo o principal ponto convergente a **realização da justiça penal.**

É importante deixar claro que a participação dos membros do Ministério Público na fase investigatória criminal se restringe **ao poder de requisitar diligências, determinar a instauração de inquérito policial e observar o trabalho realizado pelo delegado de polícia.**

As atribuições desses operadores do direito são tão semelhantes que, na esfera criminal, os delegados de polícia têm a tarefa de realizar o inquérito policial e, **na órbita privada, os promotores de justiça e procuradores da república têm a competência para realizar o inquérito civil**, sendo que os dois procedimentos **têm o mesmo objetivo, a colheita de provas destinada à elucidação da autoria e a caracterização de um fato, para a propositura da ação penal e civil.**

⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 8ª edição, 1992, página 584.



Tanto é possível a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições semelhantes, **que os próprios membros do Ministério Público da União, dos Estados e do Distrito Federal têm os seus subsídios vinculados aos da Magistratura, com amparo constitucional.**

Daí, ser favorável à proposta de reconhecer aos delegados de polícia os **direitos de serem considerados agentes políticos e remunerados por intermédio de subsídios iguais aos recebidos pelos membros do Ministério Público, que participam da persecução criminal preliminar; e reconhecidos como integrantes das carreiras jurídicas.**

A aprovação da presente Proposta de Emenda à Constituição representa, na prática, a redenção da carreira dos delegados de polícia, por intermédio do **resgate das prerrogativas e dos direitos, que foram suprimidos, de forma injusta, pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que revogou o art. 241, do texto original da Constituição Federal, contrariando a vontade soberana do poder constituinte originário.**

Ademais, a concretização desta proposta é **necessária e importante para a segurança pública nacional, que precisa de policiais motivados e dispostos a lutar contra a violência e a criminalidade, principalmente, a gerada pelo crime organizado.**

De outra banda, entendo que a **PEC nº 549/2006 deve prevalecer sobre a PEC nº 44/2007, anteriormente apensada, por ser mais abrangente, específica e garantir diretamente os direitos dos delegados das Polícias Federal, Civil dos Estados e Distrito Federal.**

No que concerne às duas emendas formalizadas perante esta Comissão Especial, embora tais iniciativas sejam louváveis, **entendo que, no presente momento, a apreciação desta matéria é inoportuna.**

As duas emendas, apresentadas pelo nobre Deputado Mendes Ribeiro Filho, têm como objetivo **estender aos oficiais das Policiais Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o direito pleiteado pelos delegados de polícia de serem considerados integrantes das carreiras jurídicas e, conseqüentemente, remunerados por intermédio de subsídio equivalente a dos membros do Ministério Público, que participam das diligências da fase investigatória criminal.**

Evidentemente, **o objetivo do ilustre Deputado autor das duas Emendas Constitucionais foi o de acelerar a sua tramitação.**



Entretanto, a apreciação das aludidas Emendas à Constituição é imprópria nesta fase de Comissão Especial, **porque as atividades ostensivas realizadas pelos policiais militares, apesar de serem muito importantes, têm natureza distinta do trabalho jurídico realizado pelos delegados de polícia.**

Diante da divergência das matérias, as duas emendas devem ser destacadas da PEC nº 549/2006 e prosseguir como **propostas autônomas e paralelas**, sendo submetidas **ao crivo da admissibilidade da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.**

Finalmente, para efetivação das medidas preconizadas na PEC nº 549/2006, é necessário alterar a redação do seu art. 1º, no que se refere à forma, sem alterar o conteúdo do projeto inicial, **inserindo a expressão “de natureza jurídica”, para que não haja, no futuro, equívoco de interpretação com relação aos desideratos desta norma e dificuldade na aplicação deste dispositivo, principalmente, com relação às Polícias Cíveis dos Estados Membros.**

Do mesmo modo, é preciso realizar correção redacional do projeto, substituindo a **expressão “no qual” pela “cujo”, aperfeiçoando o sentido do dispositivo em tela, que adotará a seguinte redação:**

Art. 1º - É acrescido o art. 251 às Disposições Gerais da Constituição Federal, com a seguinte redação:

*Art. 251. Os Delegados de Polícia organizados em carreira, **de natureza jurídica, cujo** ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, admitido o provimento derivado na forma da lei, são remunerados de acordo com o disposto no art. 39, § 4º e o subsídio da classe inicial não será inferior ao limite fixado para o membro do Ministério Público que tenha atribuição para participar das diligências na fase investigatória criminal, vedado o exercício de qualquer outra função pública, exceto uma de magistério.*

As Emendas apresentadas deverão ser submetidas ao Egrégio Plenário, para renumeração e constituírem em proposições autônomas, nos termos do inciso III, do art. 161, do Regimento Interno.

À luz de todo o exposto, **voto pela aprovação, no mérito, da Proposta de Emenda à Constituição nº 549, de 2006, com a correção redacional acima sugerida; pela rejeição da Emenda nº 44/2007, por inconstitucionalidade, tal como já decidido na CCJC; e destaque para as Emendas Constitucionais apresentadas, que deverão ser encaminhadas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para tramitação, submeto a decisão a este Egrégio Colegiado.**



Sala da Comissão, em 12 de setembro de 2007.

Deputado Regis de Oliveira
Relator

