



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

# **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 138-A, DE 2015**

**(Do Senado Federal)**

**PEC nº 33/2014**  
**Ofício nº 1.351/2015 (SF)**

Altera os arts. 21, 23, 24 e 109 da Constituição Federal para acrescentar a segurança pública às competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela admissibilidade (relator: DEP. RUBENS PEREIRA JÚNIOR).

**DESPACHO:**  
À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**APRECIÇÃO:**  
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

## **SUMÁRIO**

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

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** Os arts. 21, 23, 24 e 109 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 21. ....

.....  
 XXVI – instituir sistema nacional de dados e informações criminais de segurança pública, penitenciárias e sobre drogas, com transferência obrigatória de dados entre os entes federados, nos termos da lei;

XXVII – promover programas de cooperação federativa destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos da lei.” (NR)

“Art. 23. ....

.....  
 XIII – garantir a segurança pública, especialmente por meio de ações voltadas à redução da violência e ao enfrentamento de organizações criminosas.

.....  
 § 1º Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

§ 2º A competência dos Municípios nas políticas de segurança pública restringir-se-á ao disposto no § 8º do art. 144 e à prestação de informações que lhes forem requisitadas na forma da lei.” (NR)

“Art. 24. ....

.....  
 XVII – segurança pública.

.....  
 § 5º A União, no âmbito da legislação concorrente sobre segurança pública, observará o disposto nos §§ 4º a 8º do art. 144 e disporá sobre política nacional, princípios e diretrizes.” (NR)

“Art. 109. ....

.....  
 XII – os crimes cometidos por organizações criminosas que tenham por finalidade a prática reiterada de homicídios.

.....” (NR)

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 21 de setembro de 2015.

Senador Renan Calheiros  
Presidente do Senado Federal

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA**  
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG  
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL  
Seção de Legislação Citada - SELEC

**CONSTITUIÇÃO**  
**DA**  
**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**  
**1988**

.....  
**TÍTULO III**  
**DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO**  
.....

**CAPÍTULO II**  
**DA UNIÃO**

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; [\*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005\*](#)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado

da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II - declarar a guerra e celebrar a paz;

III - assegurar a defesa nacional;

IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

VII - emitir moeda;

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; [\*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 1995\*](#)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; [\*Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 1995\*](#)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; [\*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012, publicada no DOU de 30/3/2012, produzindo efeitos 120 dias após a publicação\*](#)

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; [\*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\*](#)

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII - conceder anistia;

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;  
*(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas e industriais; *(Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)*

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; *(Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)*

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; *(Primitiva alínea c renomeada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)*

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII - comércio exterior e interestadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV - populações indígenas;

XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa

destes; [Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012, publicada no DOU de 30/3/2012, produzindo efeitos 120 dias após a publicação](#)

XXVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

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

XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

XXIII - seguridade social;

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

XXV - registros públicos;

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; [Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; [Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015, republicada no DOU de 3/3/2015](#)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do

desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Parágrafo único com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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

- I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- II - orçamento;
- III - juntas comerciais;
- IV - custas dos serviços forenses;
- V - produção e consumo;
- VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015, republicada no DOU de 3/3/2015)
- X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
- XI - procedimentos em matéria processual;
- XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
- XIII - assistência jurídica e defensoria pública;
- XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
- XV - proteção à infância e à juventude;
- XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

### CAPÍTULO III DOS ESTADOS FEDERADOS

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

## TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

### CAPÍTULO III DO PODER JUDICIÁRIO

## Seção IV Dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais

---

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;

V-A - as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; .  
[\(Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;

VII - os *habeas corpus*, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;

VIII - os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;

IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;

X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o *exequatur*, e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

§ 1º As causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte.

§ 2º As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

§ 3º Serão processadas e julgadas na Justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela Justiça estadual.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, o recurso cabível será sempre para o Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau.

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar,

perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

Art. 110. Cada Estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária, que terá por sede a respectiva capital, e varas localizadas segundo o estabelecido em lei.

Parágrafo único. Nos Territórios Federais, a jurisdição e as atribuições cometidas aos juízes federais caberão aos juízes da Justiça local, na forma da lei.

TÍTULO V  
DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

CAPÍTULO III  
DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: [\(“Caput” do parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. *(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. *(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. *(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)*

## TÍTULO VI DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

### CAPÍTULO I DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

#### Seção I DOS PRINCÍPIOS GERAIS

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

.....  
.....

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### I – RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, oriunda do Senado Federal, altera a redação altera os artigos 21, 23, 24 e 109 da Constituição Federal para acrescentar

a segurança pública às competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo seu texto, no âmbito da competência *material*, incumbirá à União instituir sistema nacional de dados e informações criminais de segurança pública, penitenciárias e sobre drogas, com transferência obrigatória de dados entre os entes federados, nos termos da lei; bem como promover programas de cooperação federativa destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos da lei. Outrossim, passa a ser competência material comum de todos os entes federados garantir a segurança pública, especialmente por meio de ações voltadas à redução da violência e ao enfrentamento de organizações criminosas. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Finalmente, a competência dos Municípios nas políticas de segurança pública restringir-se-á ao disposto no § 8º do art. 144 e à prestação de informações que lhes forem requisitadas na forma da lei.

No âmbito da competência *legislativa*, competirá à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre segurança pública. A União, no âmbito da legislação concorrente sobre segurança pública, observará o disposto nos §§ 4º a 8º do art. 144 e disporá sobre política nacional, princípios e diretrizes.

Finalmente, passa a ser competência da Justiça Federal o processo e julgamento dos crimes cometidos por organizações criminosas que tenham por finalidade a prática reiterada de homicídios.

Em sua fundamentação, o primeiro subscritor da proposta original no Senado (PEC nº 33, de 2014), Senador Ricardo Ferraço, aduz que “a violência e a criminalidade são fenômenos extremamente complexos e dinâmicos, e para enfrentá-los é necessário um grande esforço integrado e compartilhado”. A proposta em exame tem, portanto, a finalidade de “explicitar na Constituição o compromisso de todos os entes federados com a segurança pública”.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Nos termos do art. 202, *caput*, do Regimento Interno, incumbe a esta Comissão apreciar a proposta quanto à sua admissibilidade.

A proposição foi apresentada por mais de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, obedecendo-se assim à exigência dos artigos 60, I, da Constituição Federal e 201, I, do Regimento Interno.

Examinando seu conteúdo, vemos que não há qualquer atentado à forma federativa de Estado, ao voto direto, universal e periódico, à separação dos poderes e aos direitos e garantias individuais. Foram portanto respeitadas as cláusulas pétreas expressas no art. 60, § 4º da Constituição Federal.

Vale rejeitar, nesta oportunidade, o argumento segundo o qual a presente proposta alteraria as competências dos entes federados, violando a forma federativa de Estado enquanto cláusula pétrea protegida pelo art. 60, § 4º, I da Constituição Federal. Com efeito, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, a proteção constitucional às cláusulas de imutabilidade não impede alterações – mesmo que significativas – na configuração do Estado federal brasileiro, vedando apenas mudanças que atinjam o *núcleo essencial* dos princípios ali contemplados. Conforme o Tribunal, “as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege”.<sup>1</sup> Ora, vê-se perfeitamente que a autonomia dos Estados e Municípios em nada é afetada pela presente proposta, já que esses entes preservam uma larga esfera de competências próprias vis-à-vis da União, não se tornando dela dependentes ou vassalos. Ao contrário, a proposta em exame instaura um regime de colaboração entre os três níveis da Federação brasileira, com vistas a solucionar um gravíssimo problema que há décadas aflige a Nação, principalmente em suas grandes cidades. A PEC nº 138, de 2015, é portanto perfeitamente admissível do ponto de vista material.

Ademais temos que com a aprovação desta proposta, esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, contribuirá indubitavelmente para – com a participação, colaboração e esforço de todos os entes federados – se crie mecanismos legais e materiais visando ao combate, a falta de segurança, o que hoje se configura como uma das maiores mazelas a afligir a sociedade brasileira.

Não estão em vigor quaisquer das limitações circunstanciais à tramitação das propostas de emenda à Constituição expressas no § 1º do art. 60 da Constituição Federal, a saber: intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Não há vício de inconstitucionalidade formal ou material na

---

<sup>1</sup> Supremo Tribunal Federal. ADI 2024, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 03/05/2007, DJe-042 DIVULG 21-06-2007 PUBLIC 22-06-2007. No mesmo sentido, vide ADI 2024-MC, ADI 2395, ADI 2381, ADI 2395.

proposta, bem como foram atendidos os pressupostos constitucionais e regimentais para sua apresentação e apreciação.

Diante do exposto, manifestamo-nos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 138, de 2015.

Sala da Comissão, em 27 de outubro de 2015.

Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 138/2015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Rubens Pereira Júnior, contra os votos dos Deputados Delegado Waldir, João Campos, Marcos Rogério e Maia Filho. O Deputado Arnaldo Faria de Sá apresentou Voto em Separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Osmar Serraglio - Presidente, Rodrigo Pacheco, Cristiane Brasil e Covatti Filho - Vice-Presidentes, Alessandro Molon, Antonio Bulhões, Betinho Gomes, Bruno Covas, Capitão Augusto, Carlos Henrique Gaguim, Chico Alencar, Danilo Forte, Delegado Edson Moreira, Delegado Waldir, Elmar Nascimento, Esperidião Amin, Fábio Ramalho, Fábio Sousa, Fausto Pinato, João Campos, José Carlos Aleluia, José Fogaça, Júlio Delgado, Jutahy Junior, Lincoln Portela, Lucas Vergilio, Luiz Couto, Maia Filho, Marcos Rogério, Maria do Rosário, Max Filho, Patrus Ananias, Paulo Abi-Ackel, Paulo Magalhães, Paulo Teixeira, Ronaldo Fonseca, Rubens Pereira Júnior, Soraya Santos, Tadeu Alencar, Valtenir Pereira, Vicente Arruda, Wadih Damous, Wellington Roberto, Altineu Côrtes, Ana Perugini, Arnaldo Faria de Sá, Benjamin Maranhão, Cabo Sabino, Efraim Filho, Gonzaga Patriota, Gorete Pereira, Hildo Rocha, Hugo Leal, Jerônimo Goergen, Jorginho Mello, Juscelino Filho, Laura Carneiro, Manoel Junior, Mário Negromonte Jr., Pastor Eurico, Pr. Marco Feliciano, Reginaldo Lopes, Ricardo Tripoli, Rubens Bueno, Sandro Alex e Sóstenes Cavalcante.

Sala da Comissão, em 21 de junho de 2016.

Deputado OSMAR SERRAGLIO  
Presidente

## VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ARNALDO FARIA DE SÁ

### I – RELATÓRIO

A proposta de Emenda à Constituição em epígrafe, de autoria do Senador Ricardo Ferraço e outros, sugere a alteração dos artigos 21, 23 e 24 da Constituição Federal, com vistas a modificar políticas sobre segurança pública, incluindo o tema como competência legislativa concorrente a União, Estados e Distrito Federal.

Ademais, altera também o artigo 109 para incluir os crimes cometidos por organizações criminosas, que tenham a prática reiterada de homicídios, na competência da Justiça Federal, o que hoje é de competência da Justiça Comum.

A matéria foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, bem como foi deliberada em Plenário, tendo sido aprovada com Emendas.

Nesta casa, a proposição tramita em regime especial, sendo distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), para análise da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, devendo ser distribuída, posteriormente, à Comissão Especial destinada a apreciar o mérito.

A matéria transcorre sem apensados, tendo recebido parecer favorável nesta comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, na forma do relatório apresentado pelo relator, Deputado Rubens Pereira Junior (PCdoB – MA).

É o relatório.

### II – VOTO

A presente proposta apresenta avanços consideráveis na busca de uma integração efetiva entre as instituições de segurança pública, principalmente em relação à construção de uma doutrina nacional de sistema nacional de informações que permita acesso integrado de dados relevantes para o enfrentamento da criminalidade, além de instituir programas de cooperação comum destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos da lei.

Em que pese a importância da proposta, a sua redação possui incompatibilidades com o texto constitucional, o que nos obriga a tecer as seguintes considerações.

É cediço que no Brasil vigora a forma federativa de Estado, com modelo centrífugo, em que se reconhece a existência de 3 ordens, quais sejam, a União (ordem central), os Estados (ordens regionais) e os Municípios (ordens locais).

As matérias de competência privativa da União, tal como normas vinculadas ao processo penal, consistem em aplicação do modelo horizontal de

repartição de competências. Neste escopo, admite-se a delegação da União aos Estados, por meio de lei complementar, apenas de questões específicas, e obviamente desde que não disciplinadas por leis federais. Os Estados, no exercício da competência delegada, só poderiam legislar acerca de assuntos pontuais sobre os quais houvesse vácuo legislativo, de maneira a não subverter o sistema jurídico posto.

Todas as questões que se pretende delegar por meio de lei complementar ou ordinária na esfera processual penal foram tratadas pormenorizadamente pela União, não havendo qualquer margem para que os Estados legislem sobre a mesma matéria.

A regulamentação constitucional do sistema de repartição de competências buscou estabilizar o equilíbrio federativo e a soberania nacional em esferas diversas, razão pela qual as questões atinentes ao processo penal foram posicionadas na competência legislativa privativa da União.

Eventual aprovação desta redação da PEC 138/2015, na forma que se apresenta, acarretaria desequilíbrios jurídicos e políticos gravosos ao sistema processual e de segurança pública, pois dá uma perspectiva de elasticidade interpretativa em relação à forma de implantação dos dispositivos nela firmados, acarretando colisão com a forma federativa de Estado e frontalmente violando o artigo 60, §4º, I, da Constituição Federal, o qual define a existência do Estado brasileiro em sua estrutura institucional federativa como cláusula pétreia. Infelizmente, não obstante o excelente propósito invocado nesta proposta de autoria do Exmo. Senador Ricardo Ferraço, seu conteúdo gera risco de violação da soberania nacional e dos direitos fundamentais, pois acaba por conceder a cada Estado-Membro a possibilidade de criar regras próprias para o processo penal e para o sistema de segurança pública em seu âmbito territorial, de modo que o cidadão poderia ser submetido a uma investigação criminal ou a um sistema de política criminal completamente diferente a depender do Estado-Membro onde viesse a se consumir.

Tal contexto emerge do bojo do artigo 24, XVII, pois a pura delegação de competência geral sobre matéria de segurança pública aos entes federados, sem ressalvas a dispositivos constitucionais relativos às atribuições de cada instituição de segurança pública e às regras de competência jurisdicional definidas no texto da carta constituinte, tal como se apresenta, pode acarretar desequilíbrios sérios na aplicação de normas altamente sensíveis aos direitos fundamentais, causando instabilidades políticas e até institucionais.

Diante do exposto, reconhecendo o mérito da importância da discussão apresentada e sugerindo melhor redação em outra proposta, voto pela inconstitucionalidade da presente proposição.

Sala das Comissões, em 14 de junho de 2016.

**Arnaldo Faria de Sá**  
**Deputado Federal - SP**

**FIM DO DOCUMENTO**