

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 430, DE 2009 (Apensas: PEC nº 432, de 2009; PEC nº 321, de 2013; PEC nº 361, 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:** Deputada SANDRA ROSADO

## **I - RELATÓRIO**

A proposta de emenda à Constituição em tela, 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 força única e desmilitarizada. Com esse objetivo, desconstitui as 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. A proposta contém, ainda, disposição que amplia a atual competência das chamadas guardas municipais para incluir atividades de vigilância ostensiva da comunidade.

Na justificação apresentada, argumenta-se, em síntese, 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”. Acreditam os autores que com a aprovação das medidas ali contempladas poderão ser enfrentadas “as principais mazelas que assolam nossas 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:

- PEC nº 432, de 2009, de iniciativa do 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*;

- 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;

- PEC nº 361, de 2013, apresentada pelo Deputado Otoniel Lima e outros, que propõe a inclusão de um novo parágrafo no art. 144 para dispor especificamente sobre a carreira de policial federal;

- PEC Nº 423, de 2014, de iniciativa do Deputado Jorginho Mello e outros, que dispõe sobre a instituição de uma “polícia única”, 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; e

- 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 DA RELATORA

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete 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.

As propostas ora analisadas atendem, em linhas gerais, aos requisitos materiais de admissibilidade previstos no art. 60, § 4º, do texto constitucional, não se vislumbrando na maior parte de suas disposições tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos poderes ou dos direitos e garantias individuais. Há alguns problemas pontuais na de nº 430/09, principal. Essa proposta contém 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. São temas insuscetíveis de regulação, no nível federal, mesmo por uma norma de estatuta constitucional como a aqui proposta.

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. Essa a razão por que apresentamos a emenda saneadora de inconstitucionalidade ora anexada.

Com relação à proposta de emenda à constituição nº 361/2013, é importante notar que se trata de uma iniciativa a qual reconfigura toda a estrutura da Polícia Federal.

Na mencionada proposta são extintos todos os cargos da Polícia Federal, quais sejam: Delegados, Peritos, Escrivães, Agentes e papiloscopistas, e criado um cargo único denominado policial federal.

Além dessa mudança, cria-se uma carreira diversa com níveis e padrões de avanço remuneratórios distintos dos atuais existentes, com impacto financeiro nos cofres públicos.

Nesse prisma, é importante notar que a supracitada PEC 361/2013, padece de alguns vícios de inconstitucionalidade, haja vista que 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 Executivo.

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)

Deve ser dito que o Poder Executivo optou pela estruturação da Polícia Federal com cinco cargos públicos e padrões remuneratórios distintos, conforme previsto na Lei 9.266/1996, nesse ínterim

uma mencionada reforma da Polícia Federal deve necessariamente partir do mesmo, sob pena de quebra do equilíbrio entre os poderes.

Se não bastassem tais argumentos, é de bom alvitre ser lembrado que recentemente o Poder Executivo enviou a Medida Provisória 657/2014, na qual se converteu na Lei 11.047/2014 que deu contornos mais alicerçados à Polícia Federal, tratando-a como uma polícia de Estado. Nesse ínterim, alterar tais disposições mediante a via transversa de uma proposta de emenda constitucional é querer dispor sobre a Administração Pública Federal substituindo-se à Presidência da República, incorrendo pois em vício de iniciativa e inconstitucionalidade.

Nota-se ainda e outro vício de inconstitucionalidade em virtude de dispor sobre regime jurídico de servidores públicos, extinguindo cargos e fundindo-os, sendo que tal iniciativa também é da alçada da Presidência da República.

E 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.

Quanto à análise do juízo de admissibilidade da PEC 361/2013, percebe-se por derradeiro outro vício formal, pois a dita proposta fere direitos adquiridos de todos os servidores públicos dos atuais quadros da Polícia Federal, haja vista que extingue seus cargos, regimes jurídicos e direitos já existentes e obriga que todos ingressem em um novo cargo genérico denominado de policial federal.

Tal proposta mostra-se temerária a medida que desconstrói a atual estrutura da Polícia Federal, a qual funciona muito bem haja vista que possui altos índices de aprovação popular e criam estrutura hierárquica e disciplina entre os atuais cargos existentes.

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, haverá 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 nº s 430, de 2009, principal, com a emenda saneadora ora anexada, e 432, de 2009, 321, de 2013, 423, de 2014 e 431, de 2014, apensadas, e pela inadmissibilidade da 361, de 2013.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2014.

Deputada SANDRA ROSADO  
Relatora

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 430, DE 2009**

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.

#### **EMENDA SANEADORA**

Suprimam-se os arts. 5º, 6º e 7º da proposta de emenda à Constituição em epígrafe, renumerando-se os demais dispositivos.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2014.

Deputada SANDRA ROSADO  
Relatora