

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 430, DE 2009 (Apensas: PECs nºs 432, de 2009; 321, de 2013; 423 e 431, de 2014; 89, 127 de 2015; e 198 e 273 de 2016)

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 RUSSOMANO e outros

Relator: Deputado MARCOS ROGÉRIO

I – RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição nº 430, de 2009, que tem como primeiro signatário o Deputado Celso Russomano, 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 423, de 2014, de iniciativa do Deputado Jorginho Mello, 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; modifica o art. 98 do texto constitucional para prever que a polícia poderá, nos termos da lei, realizar a composição preliminar dos danos civis decorrentes das ocorrências de menor potencial ofensivo;

- 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”, sendo a atividade investigativa, independentemente de sua instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público;

- PEC nº 127, de 2015, de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil – CPIJOVEM, que confere à União competência para dispor sobre diretrizes e normas gerais sobre segurança pública, além de também estabelecer o “ciclo completo de polícia na persecução penal” e instituir o “Conselho Nacional de Polícia”;

- PEC nº 89, de 2015, de iniciativa do Deputado Hugo Leal, que propõe várias alterações no texto constitucional para promover uma reforma no sistema de persecução penal, tanto no que diz respeito aos órgãos policiais quanto aos procedimentos de investigação; e

- PEC nº 198, de 2016, do Deputado Cabo Sabino, que pretende acrescentar ao rol de matérias de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal as normas sobre organização, garantias, direitos e deveres das corporações militares, assim como inserir referência, no § 5º do art. 144 da Constituição, aos princípios norteadores da carreira dos policiais militares e dos bombeiros militares.

- PEC nº 273, de 2016, do Deputado Subtenente Gonzaga e outros, que acresce parágrafo 11 ao Art. 144 da Constituição Federal, para determinar que a organização em carreira será feita por leis específicas da União e cada ente federado.

Cumpre-nos registrar, por fim, que o Relator anteriormente designado nesta Comissão para o exame da matéria, Deputado Raul Jungmann, tomou a iniciativa de propor a realização de uma série de audiências públicas em formato de seminários para discutir as intrincadas questões relacionadas à segurança pública contempladas nas propostas ora sob análise. Foram promovidos doze eventos públicos com essa finalidade, dois no Distrito Federal e outros dez em diferentes Estados da Federação, onde foram ouvidos especialistas em segurança pública, gestores, representantes de categorias profissionais e operadores do direito, dentre outros palestrantes e convidados. Um resumo sintético do ocorrido em cada um desses encontros consta do parecer apresentado à Comissão pelo então Relator, que se encontra anexado ao presente processo.

Revedo anterior despacho, a Mesa Diretora desta Casa determinou a desapensação da PEC nº 117/2015 da PEC nº 89/2015, em 9/8/2016 e da PEC 361/2013.

Foi determinada a juntada de ofício da Câmara Municipal de Tuiuti/SP, com moção de apoio à aprovação do ciclo completo de polícia.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

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.

Identifico alguns problemas pontuais, contudo, na de nº 430/2009. 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 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.

Observo que o poder de emenda constitucional 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 parece-nos inadmissível à luz do que dispõe o art. 60, § 4º, I, da Constituição da República.

Igualmente, desponta violação de cláusula pétrea em parcela da Proposta de Emenda Constitucional nº 89, de 2015. Nos seus artigos 2º e 3º, há a previsão e tratamento dos juizados de instrução e garantias, que seriam órgãos que integrariam o Poder Judiciário, providos por juízes de instrução e garantias, incumbidos da instrução probatória e do controle judicial dos procedimentos investigatórios criminais. A gestação de tal faceta do Poder Judiciário traz um grave vício de origem, qual seja, a transposição de Delegados de Polícia para sua estruturação. Desta forma,

haveria desrespeito ao contido nos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição da República. Logo, sem concurso público, servidores do Poder Executivo, por meio de certo contorcionismo legislativo, migrariam para o Poder Judiciário, para o cumprimento de funções claramente diversas.¹ Além da cristalina agressão à separação dos poderes, depara-se com violação de direito fundamental, contido no *caput* do art. 5º do Texto Magno, qual seja, o direito à igualdade. Como já assentou o Supremo Tribunal Federal, no seio de remédio constitucional aforado pelo nobre Deputado Delegado Waldir, a afronta ao primado do concurso público acarreta contrariedade ao princípio da isonomia, cláusula pétrea (MS 33.866, Rel. Min. Dias Toffoli, DJE nº 10, divulgado em 20/01/2016). Além de tais óbices, a Associação dos Magistrados Brasileiros apontou, em nota técnica, a existência de desrespeito à estrutura federativa, com a previsão, na PEC nº 89/2015, de remanejamento de verbas para suportar os gastos com o cogitado braço do Poder Judiciários nos Estados e no Distrito Federal.

No particular, tem-se como imperioso invocar as conclusões de estudo realizado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Tratando do juizado de instrução ou do inquérito judicial no limiar da persecução penal, foram asseverados diversos obstáculos, inclusive no atinente ao art. 60, § 4º, IV, da Constituição da República, porquanto a inserção de uma fase judicial a mais no procedimento de responsabilização criminal, impregnada do contraditório, poderia atrasar, ainda mais, a busca da verdade real, agredindo o direito individual, fundamental, à razoável duração do processo, insculpido no inciso LXXVIII do art. 5º da Lei Maior. Extrai-se de tal pesquisa, que foi publicada em coletânea de artigos científicos em homenagem à ex-diretora da Faculdade de Direito da USP, Ivette Senise Ferreira:

I. A ideia de se substituir o inquérito policial por um inquérito judicial não é inédita no Brasil, sendo que, invariavelmente, a

¹ Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que, mesmo internamente, dentro dos quadros da própria Polícia, seria vedada a transposição: “A forma pela qual foi conduzido o rearranjo administrativo revela que houve, de fato, burla ao postulado do concurso público, mediante o favorecimento de agentes públicos alçados por via legislativa a cargo de maior responsabilidade do que aquele para o qual foram eles aprovados em concurso. Não se verificou, no caso, um gradual processo de sincretismo entre os cargos, senão que uma abrupta reformulação da condição dos comissários de polícia, que em menos de três anos deixaram de ter suas características originais para passar a um cargo organizado em carreira. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 3415, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 24/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-249 DIVULG 10-12-2015 PUBLIC 11-12-2015). Se assim é, o que se dizer da pretensão de transmutar Delegados de Polícia em “membros” de Poder diferente daquele do qual oriundos? Patente o golpe contra o § 4º do art. 60 da Constituição da República.

formulação, cientificamente orientada, cedeu passo diante de ponderações de colorido sistemático, empiricamente deduzidas. Mesmo em países em que adotam tal formato, o rito não é infenso a críticas, decorrentes de abusos estatais.

II. O histórico de proposições legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal indica que há resistência parlamentar à substituição do inquérito policial por um inquérito judicial.

(...)

VI. Mostra-se na contramão dos princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração do processo, arts. 37 e 5º, LXXVIII, do Texto Magno, intercalar-se uma fase processual no rito destinado à responsabilização penal, com maior dispêndio dos já escassos recursos materiais e humanos (Defensores Públicos, membros do Ministério Público e Magistrados) para, eventualmente, sequer se alcançar uma pretensão acusatória viável. Ademais, a judicialização do inquérito traria a necessidade de respeito ao contraditório, que, naturalmente, acarretaria lentidão, decorrente da necessidade de comunicações processuais, sem falar no risco de eventuais declarações de nulidade, que levariam à renovação do procedimento.

VII. Mais adequado ao fim de aprestar o deslinde da perseguição penal é, no plano administrativo, a destinação de maiores recursos para treinamento e aparelhamento da polícia judiciária/científica, e, em termos de reforma legislativo-penal, o estabelecimento de um prazo fatal para o término do inquérito policial, ao cabo do qual, deverá o procedimento ser arquivado.²

Também se encontra tisonada de grave inconstitucionalidade, em parte, a PEC nº 423, de 2014. Busca-se inserir, inadvertidamente, § 3º no art. 98 da Constituição da República, para prever que a “polícia poderá, nos termos da lei, realizar a composição preliminar dos danos civis decorrentes das ocorrências de menor potencial ofensivo”. Verifica-se violação do inciso III do § 4º do art. 60 da Lei Maior, na medida em que, no corpo da disciplina do Poder Judiciário, subtrai-se competência deste, redirecionando-a a órgão do Poder Executivo. Conquanto conciliação e mediação não sejam atividades privativas do Poder Judiciário, não é demais lembrar que a composição de danos em testilha é qualificada, na justa medida em que contemplada pela própria Lei Maior, no inciso I do art. 98, no horizonte de competências dos juizados especiais. Nessa linha, conforme dita o art. 75 da Lei nº 9.099, de 1995, trata-se de instituto que pode acarretar a extinção do poder punitivo estatal, devendo, pois, remanescer sob os auspícios do Poder

² MAHMOUD, Mohamad Ale Hasan. Inquérito policial, inquérito judicial e a razoável duração do processo. In: *Estudos em homenagem a Ivette Senise Ferreira*. Coord. Renato Silveira e Mariangela Gomes. São Paulo: LiberArs, 2015, p. 379-380.

Judiciário. Cumpre ter presente, ainda, que, no art. 73 da Lei dos Juizados Especiais, estatui-se que a conciliação será conduzida pelo Juiz ou por conciliador *sob sua orientação*. Assim, tem-se por configurada violação do princípio da separação dos Poderes.

Essa a razão por que as emendas saneadoras ora anexadas se revelam essenciais para permitir a continuidade da tramitação das propostas de números 430/2009, 423/2014 e 89/2015.

Quanto aos pressupostos formais de admissibilidade, verifica-se que todas 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.

Para que não parem dúvidas acerca de eventual questionamento sobre a possibilidade jurídica de redesenho do art. 144 da Constituição, mediante a inserção das Perícias Criminais, relativamente a eventual invasão de atribuição do Poder Executivo, dada a modificação de estrutura da Administração, certo é que a jurisprudência do Pretório Excelso não divisa vício de iniciativa na espécie. Tanto assim que, caso contrário, seria impraticável qualquer reforma constitucional do Poder Judiciário, dado que o Supremo Tribunal Federal, malgrado possua competência privativa para inauguração de processo legislativo nos termos do art. 96, II, da Lei Maior, não figura dentre os legitimados para a apresentação de proposta de emenda à Constituição, conforme o *caput* do art. 60 do Texto Magno. E a promulgação e higidez da Emenda Constitucional 45, de 2004, que veiculou a Reforma do Judiciário, criando, *inter alia*, o Conselho Nacional de Justiça, comprova a inexistência de vício de iniciativa em situações como a presente. De mais a mais, a simples previsão dos órgãos, sem o ectópico esquadramento administrativo, como acentuado no exame da PEC nº 430/2009, sintoniza-se com o escoreito mister nomogenético-constitucional. 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 nºs 430, de 2009, 423, de 2014, e 89, de 2015, com as emendas saneadoras ora anexadas, e 432, de 2009; 321, de 2013; 431, de 2014; 127, de 2015; e 198 e 273, de 2016.

Sala da Comissão, em 04 de abril de 2017.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator

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

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 04 de abril de 2017.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 423, DE 2014

Altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências.

EMENDA

Suprima-se, do art. 2º, a pretendida alteração do § 3º do art. 98 da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em 04 de abril de 2017.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 89, DE 2015

Altera a Constituição Federal para dispor sobre a reforma do sistema de persecução penal, e dá outras providências.

EMENDA

Suprimam-se os arts. 2º e 3º da proposta de emenda à Constituição em epígrafe, renumerando-se o art. 4º para art. 2º.

Sala da Comissão, em 04 de abril de 2017.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator