

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2016

(Do Sr. Moses Rodrigues)

Altera dispositivos do art. 22 e do art. 144 da Constituição Federal para criar as polícias municipais, com missões de policiamento ostensivo e de manutenção da ordem pública.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 22 e o art. 144 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 22.....

.....  
*XXX- normas gerais de organização, efetivos, material bélico, formação e garantias das polícias municipais;*

.....  
Art. 144.....

.....  
*VI – polícias municipais.*

.....  
*§ 8º Os Municípios poderão instituir polícias municipais, órgãos permanentes, estruturados em carreira e subordinados aos seus respectivos Prefeitos, destinando-se, além do policiamento ostensivo e da manutenção da ordem pública, também à proteção da população, seus bens, serviços e instalações municipais.*

*§ 8º-A Lei federal disciplinará a coordenação e os limites entre as atribuições das polícias militares e das polícias municipais.*

.....” (NR)

Art. 2º As atuais guardas municipais serão transformadas em polícias municipais.

Parágrafo único. Nos Municípios em que já se houver instituído a guarda municipal, seus servidores efetivos comporão o quadro inicial de servidores da polícia municipal, observada a correspondência de escolaridade entre os cargos de origem e de destino.

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

O quadro atual da segurança pública brasileira é, utilizando-se de uma visão otimista, completamente nefasto. O 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública<sup>1</sup> (2015) traz números que atestam essa realidade no que tange ao ano de 2014: (1) quase 60.000 mortes violentas no País; (2) cerca de 400 policiais foram mortos; (3) a cada 3 horas uma pessoa foi morta pela polícia; (4) aproximadamente 200.000 armas de fogo apreendidas; (5) mais de 23.000 adolescentes cumpriam medidas socioeducativas; (6) quase 610.000 pessoas encarceradas; e (7) aproximadamente 50.000 estupros registrados.

O Poder Legislativo Federal precisa avançar com as medidas que possibilitem a reversão desse quadro. Nesse passo, nossa proposição vem ao encontro dessa necessidade, propondo a valorização e a efetiva utilização das guardas municipais, transformando-as em polícias municipais.

As guardas municipais, atualmente, contam com um efetivo aproximado de 100.000 homens e mulheres em todo País. Transformá-

---

<sup>1</sup> Disponível em [http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario\\_2015.retificado\\_.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015.retificado_.pdf). Acesso em 6 jan. 2016.

los em policiais, alçando as guardas municipais ao nível de órgão de segurança pública, fará com que, na prática, o Brasil receba um reforço considerável em efetivo nesse campo de atuação, o que redundará em sensível de melhora da situação nefasta anteriormente descrita.

A Proposta de Emenda à Constituição por nós apresentada, nesse contexto, vem se somar a outros esforços legislativos no mesmo sentido. Esperamos, assim, contribuir para uma expressiva melhora na segurança pública nacional, suscitando debates e deflagrando discussões que nos conduzam a um aperfeiçoamento substantivo em nosso ordenamento jurídico.

Destacamos, pois, as principais alterações constitucionais propostas:

(1) inclusão de um inciso XXX ao art. 22, de forma a permitir que a União estabeleça as normas gerais de organização das polícias municipais, de modo simétrico ao que ocorre com as polícias militares de todo o País (art. 22, XXI, CF) e com o fito de se garantir uma padronização mínima desses órgãos nos mais de 5.000 municípios brasileiros;

(2) inclusão de um inciso VI ao art. 144, estabelecendo a previsão constitucional de mais um órgão formal de segurança pública: importante medida para encerrar as discussões hoje existentes acerca da natureza jurídica das guardas municipais que, embora constantes do Capítulo III, Da Segurança Pública, do Título V, Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, da Constituição Federal, não são consideradas órgãos de segurança pública *stricto sensu*;

(3) alteração do texto do § 8º do art. 144, de forma a deixar claras as atribuições gerais das novas polícias municipais, sua subordinação aos respectivos Prefeitos e a necessidade de sua instituição por lei municipal;

(4) inclusão de um § 8º-A no art. 144, de forma a permitir que lei federal posterior estabeleça a coordenação e os limites de atuação entre os órgãos estaduais de segurança pública nele referidos e os municipais;

e

(5) a determinação para que se transformem as guardas municipais hoje existentes em polícias municipais, aproveitando-se os servidores efetivos das carreiras das primeiras nas das segundas, desde que observada a correspondência entre a escolaridade requerida nos cargos de origem e de destino.

Quanto ao item (5) anteriormente explicitado, cabe uma ressalva importante. Este Parlamentar não ignora a possibilidade de interpretação, quando da análise da constitucionalidade desta proposição, no sentido de que se estaria diante da ocorrência do fenômeno indesejável da transposição de cargos, desaconselhada por nossa jurisprudência (vide Súmula n. 685<sup>2</sup>, do STF) e pela melhor doutrina no País.

No intuito de mitigar essa possibilidade, destacamos os seguintes argumentos: (1) a proposição em tela limita a possibilidade de aproveitamento somente de servidores efetivos, de forma a evitar a efetivação de servidores comissionados sem a aprovação no devido concurso público; (2) as atribuições dos novos policiais municipais, embora alargadas, podem ser consideradas similares às exercidas pelos atuais guardas municipais; (3) contribui para a aceitação da medida a imposição de respeito à escolaridade exigida nos cargos de origem e de destino e (4) melhor do que propor a inclusão dos atuais guardas municipais em quadro em extinção é sugerir seu aproveitamento no próprio órgão ao qual pertencem, transformado, agora, num órgão aperfeiçoado em função da ampliação de competências ligadas à segurança pública.

Nesse contexto, interessante passagem de artigo doutrinário nos sustenta<sup>3</sup>:

*Obviamente que a transposição do servidor em outro cargo diverso do original **não restará maculada** quando se tratar de servidor efetivado no órgão em que se dará a recolocação e quando tenha se submetido a **concurso público similar em dificuldade e exigências***

---

<sup>2</sup> “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”

<sup>3</sup> Disponível em <https://jus.com.br/artigos/6605/da-transposicao-de-cargos-na-administracao-publica>. Acesso em 19 abr. 2016.

ao realizado para o cargo em que se dará o novo provimento, e quando houver similaridade nas atribuições do cargo. Nessa hipótese, o STF adotou posição que mitiga o rigor do princípio constitucional sob exame, conforme se vê, por exemplo, nas ADIn's 2713/DF e 1.150/RJ, cujos acórdãos aparentemente colidem com o teor da súmula acima mencionada, mas que, a uma análise mais acurada, nada mais são do que uma aplicação da jurisprudência consagrada na corte a situações especiais, que mereceriam, por parte do Poder Judiciário, um tratamento diferenciado pela especificidade da matéria posta à discussão. Trata-se aqui, a bem da verdade, não de transposição, mas de unificação ou fusão de carreiras, hipótese possível quando os cargos das carreiras a serem fundidas possuem idênticas atribuições, assim como se tenha atendido, no provimento dos respectivos cargos, ao princípio do concurso público, com similaridade de exigências e complexidade.

Nessa hipótese, não basta que o servidor a ser transposto tenha se submetido a concurso público para ocupação do cargo anterior. **É fundamental que esses servidores tenham se submetido a concurso com o mesmo grau de dificuldade e exigência do concurso a que foram submetidos os ocupantes do cargo para os quais eles foram transpostos.** (grifos nossos).

Efetivamente, a ementa da ADI n. 2713-DF, acima citada, reforça o argumento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11 E PARÁGRAFOS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 43, DE 25.06.2002, CONVERTIDA NA LEI Nº 10.549 , DE 13.11.2002. TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS DE ASSISTENTE JURÍDICO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM CARGOS DE ADVOGADO DA UNIÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 131, CAPUT; 62, § 1º, III; 37, II E 131, § 2º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. [...] É que a análise do regime normativo das carreiras da AGU em exame aponta para uma racionalização, no âmbito da AGU, do desempenho de seu papel constitucional por meio de uma completa identidade substancial entre os cargos em exame, verificada a **compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso**. Precedente: ADI nº 1.591, Rel. Min. Octavio Gallotti. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

*(STF - ADI: 2713 DF, Relator: Min. ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 18/12/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 07-03-2003<span id="jusCitacao"> PP-00033 </span>EMENT VOL-02101-01<span id="jusCitacao"> PP-00153</span>) (grifos nossos).*

Diante de todo o exposto e das imensas virtudes da proposição legislativa ora submetida às vossas considerações, solicitamos aos Nobres Pares que esposam as ideias anteriormente apresentadas, concedendo seus apoios à presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em            de            de 2016.

Deputado MOSES RODRIGUES