

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , **DE 2016**
(Do Sr. Subtenente Gonzaga e outros)

*Dá nova redação ao art. 144 da
Constituição Federal, para
acrescentar-lhe mais um parágrafo.*

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

Art. 1º O art. 144 da Constituição federal passa a vigorar acrescido de mais um parágrafo, com a seguinte redação.

“Art. 144.....
.....

§ 11 Os integrantes de cada um dos órgãos descritos no *caput* serão organizados em carreira, cujo provimento originário se dará no primeiro nível.

Parágrafo único. Lei específica da União e de cada ente federado definirá as condições de ingresso e a progressão na carreira.

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O Estado brasileiro viveu várias reformas administrativas em diversos momentos de sua história, mas a profissionalização e a otimização dos serviços a serem prestados à população, tem que ser permanente e voltados para o aperfeiçoamento das tarefas que lhes são afetas.

A partir de 1988, com o advento da Constituição Cidadã, os cargos efetivos passaram, obrigatoriamente, a ser preenchidos pelo mérito daqueles que se submetem ao concurso público, não só para sua primeira investidura, como previa as Constituições que a antecederam, mas, também, para as demais investiduras eventualmente sobrevindas no decorrer da vida profissional do funcionário, como se extrai do voto do eminente Ministro Moreira Alves na ADI nº 231-7, Rio de Janeiro, de 5 de agosto de 1992. Com isso, a bem da moralidade, engessamos as movimentações relativas a provimento à luz do ditame do princípio do concurso público inscrito no art. 37 da Constituição Federal.

Assim é que, a partir de decisões reiteradas do STF, firmou-se o entendimento de não haver mais a possibilidade da promoção derivada vertical, restando, somente, a promoção derivada horizontal que é inerente à existência de carreira. Com isso, atividades com peculiaridades que destoam deste entendimento geral, foram constrangidas a manterem-se refletindo, em sua organização, uma estruturação que não atende mais às demandas de uma governança democratizada, eficiente e justa.

Um primeiro passo em respeito à peculiaridade de atividades destoantes dessa regra geral pôde ser dado com o advento da Emenda Constitucional nº 18, de 1998 que “Dispõe sobre o regime constitucional dos militares”, distinguindo os servidores públicos dos militares, criando para estes últimos, regras próprias, inclusive, para o ingresso nas forças Armadas. Um grande passo de adequação foi dado, pois, quando, no inciso X do §3º do art. 142 da Constituição, ficou estabelecido que

“Art. 142.....
§3º.....

*X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, **consideradas as peculiaridades de suas atividades**, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*

Por conta disso, dentre outras circunstâncias, no que tange às polícias militares, ficou estabelecido, no §1º do art. 42, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, que

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, **as disposições** do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e **do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X**, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

As peculiaridades da carreira militar, que se baseia em disciplina e hierarquia, não podem, no entanto, expressar a consolidação de valores antidemocráticos. Repetir um passado antidemocrático que se reflete na manutenção do desenho organizacional tanto dos órgãos militares quanto nos órgãos submetidos ao regime jurídico dos servidores civis ainda que enredados em atividades com as peculiaridades das atividades de natureza policial. Nesse sentido é que propugnamos pela carreira de acesso único, no âmbito das polícias militares e das polícias civis estaduais.

A democratização da governança é algo que se impõe como princípio diretor por diversos dispositivos constitucionais, como pode ser visto dos

arts.10¹; 14²; 198, III³; 204, II⁴; 194, VII⁵; 216, §1º, X⁶, e deve se refletir organicamente também sobre os aparatos administrativos, não só nos de natureza militar, mas também nos demais órgãos de segurança pública, de natureza policial civil. Em outras palavras, sem descurar da disciplina e da hierarquização, é preciso democratizar a gestão dos órgãos de segurança pública em consonância com os valores eleitos como fundamentais à própria existência de nossa República Federativa, em especial a dignidade da pessoa humana e a cidadania (art. 1º, II e III, CF) em harmonia com a necessidade de eficiência administrativa.

¹Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

²Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

³Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade.

⁴Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

⁵Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

⁶Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;

Nesse contexto, de modo consonante com diretrizes dadas pelo Constituinte Originário e em contraposição a leituras antidemocráticas do Texto Maior que, naturalmente, ainda se prende a valores do passado, é que tomo a presente iniciativa. Para dar vazão a um desejo do constituinte de estruturar a atividade policial, seja ela civil ou militar, em carreira, com acesso único. Para tanto, valho-me da circunstância de que a Constituição Federal, de modo consentâneo com os fundamentos e princípios pilares de nosso Estado Democrático de Direito, estabeleceu a carreira única como expressão desse avanço, no sentido democrático, no âmbito da gestão da segurança pública no Brasil nos moldes que a eficiência administrativa impõe.

É o que se constata do Capítulo III, “Da Segurança Pública” do Título V, intitulado “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, onde a referência a vários órgãos de segurança pública, em diversos dispositivos, está sempre atrelada à expressão “**estruturado em carreira**”⁷, no singular, como é o caso da Polícia Federal. Se não há dúvida – quem assim diz é o STF⁸ – que

⁷ § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e **estruturado em carreira**, destina-se a: § 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. § 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.

⁸ Considerando que a Lei 8.112/90 (revogadora da Lei nº 1.711/52) não dispôs sobre as definições de cargos, carreira, classe, quadro, tem-se, por diversos julgados de nossa Corte Constitucional, como legítimos os conceitos referidos na lei revogada. Vide, nesse sentido, diversos julgados de nosso TCU, no sentido de que (...) a) os servidores pertencentes a um **cargo de carreira**, cujas **classes** possuam denominações distintas ou o vocábulo ‘cargo’ para designar a classe, só poderão aposentar-se na classe em que se encontrarem, se houver contribuído para a previdência durante cinco anos, no mínimo, com base na remuneração daquela **classe** (nível) [p. ex.: **carreira** de Juiz Federal, que é composta das **classes** de Juiz Federal Substitutos, Juiz Federal e Juiz do TRF; **carreira** de Diplomata, formada por Terceiro Secretário (1º nível/classe), Segundo Secretário (2º nível/classe), Primeiro Secretário (3º nível/classe), Conselheiro (4º nível/classe), Ministro de Segunda Classe (5º nível/classe) e Ministro de Primeira Classe (6º nível/classe)], **carreira** do Ministério Público Federal, que é constituída pelos cargos (classes) de Procurador da República (1º nível), Procurador Regional da República (2º nível) e Subprocurador-Geral da República (3º nível); **carreira** de Advogado da União, composta pelos cargos (classes) de advogado da União de 2ª Categoria (inicial, Advogado da União de 1ª Categoria (intermediário), e Advogado da União Categoria Especial (final)], b) os servidores pertencentes a um **cargo de carreira**, cujas **classes** sejam nomeadas por letras, e o padrão por número, poderão aposentar-se na classe em que se encontrarem, mesmo se não houver contribuído para a previdência durante cinco anos, no mínimo, com base

carreira é um agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, com denominação própria; e, ainda, que não haverá equivalência entre as diferentes carreiras quanto às suas atribuições funcionais⁹, não pode perdurar a atual organização desses órgãos, estruturados em diversas carreiras e a consolidação das diferenças de tratamento entre seus membros que disso decorre com efeitos nefastos à eficiência administrativa.

Não pode, por exigência de sede constitucional, no que tange às polícias civis federais, e, por conseguinte, das polícias civis estaduais em decorrência da inteligência imposta pelo princípio da simetria estadual – mantermos a pluralidade das carreiras policiais. É o que se vê dos seguintes dispositivos que exigem a estruturação da atividade policial em uma única carreira:

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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) (...)

§ 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. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 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. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

*na remuneração daquela classe (nível).[p. ex. : **carreira** (ou cargo de carreira) de Procurador do Banco Central, a qual é constituída pela **Classe A** – Padrões I-II-III-IV, **Classe B** – Padrões I-II-III-IV, **Classe C** – Padrões I-II-III-IV, **Classe D** – Padrões I-II-III-IV; **carreira** (ou cargo de carreira) de Analista de Controle Externo do TCU, formada pela **Classe A** – Padrões 1-2-3-4-5, **Classe B** – Padrões 6-7-8-9, **Classe Especial** – Padrões 10-11-12-13],*

⁹ Vide decisões in

A carreira única no âmbito das atividades das polícias militares e das polícias civis também é um imperativo constitucional por conta da racionalidade imposta pelo §7º do art. 144 de nossa Lei Fundamental. É o que se vê, *verbis*, do dispositivo:

“Art.....

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

Assim é que, consonante com os princípios constitucionais arrolados no sentido da democratização da gestão administrativa das polícias civis e militares tendo em vista uma organização que dê azo à eficiência esperada pela sociedade brasileira, proponho o acréscimo do § 11 ao art. 144 da Constituição Federal, para estabelecer que *os integrantes de cada um dos órgãos descritos no caput serão organizados em carreira, cujo provimento originário se dará no primeiro nível; Parágrafo único. Lei específica da União e de cada ente federado definirá as condições de ingresso e a progressão na carreira.*

Com a aprovação da redação acima proposta, teremos finalmente como implantar uma verdadeira carreira para agasalhar os profissionais integrantes dos órgãos responsáveis pela segurança pública, com a observância de todos os requisitos formais e matérias próprios de sua natureza, observados os parâmetros estabelecidos pelo STF, a partir do entendimento da ementa da ADIn 231, quando estabeleceu que o ingresso em uma carreira se dará sempre por concurso público, na sua classe inicial, com a perspectiva de alcançar o topo da sua estrutura, via promoção (desenvolvimento funcional) entre cargos ou postos da mesma carreira.

E mais. Se dará um basta na fragmentação hoje existente entre seus integrantes (p.ex. agentes e delegados da Polícia Federal) que por não estarem estruturados em uma carreira verdadeira, seus cargos não se comunicam, via promoção, o que vem gerando injustiças e incongruências insuperáveis entre os vários segmentos profissionais que a compõem, nefastas e prejudiciais à qualidade da prestação dos serviços à população., como, também, ocorre em relação aos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública

Este é o primeiro passo visando à melhoria do Sistema de Segurança Pública, mas sem ferir a hierarquia necessária à sua gestão. Sistema este, também, fragmentado, uma vez que os órgãos, arrolados no art. 144 da CF no formato atual, é composto de meias polícias, já que estas não atendem de forma adequada e completa o cidadão quando ele mais precisa.

Aprovada a presente emenda, todas carreiras policiais, civis ou militares, no âmbito de cada ente federativo, serão únicas, com ingresso por concurso público em classe inicial, obtendo seus integrantes – todos eles –, com isso, a perspectiva de alcançarem, isonomicamente, o topo da estrutura, como já o é a Polícia Rodoviária Federal, exemplo de eficiência e eficácia, por meio da promoção, para, conseqüentemente, estruturar polícias mais cidadãs e mais adequadas às exigências inerentes a um Estado Democrático de Direito que tem seus olhos voltados para a equidade e a eficiência administrativa.

Em razão pela qual espero total apoio dos *dd.* membros desta Casa em sua aprovação.

Deputado Federal Subtenente Gonzaga
PDT-MG

