

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
PROJETO DE LEI Nº 5.045, de 2005
(PLS nº. 102 de 2004 na Casa de Origem)

“Altera o Decreto-Lei nº. 667, de 2 de julho de 1969, que dispõe sobre a organização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.”

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado **ANTONIO BULHÕES**

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº. 5.045, de 2005, dispõe que o militar da reserva remunerada poderá ser convocado, em caráter temporário, para o serviço ativo, por ato do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios, em caso de grave perturbação da ordem ou de iminência de sua irrupção, para exercer funções de assessoramento, administrativas ou operacionais de natureza especial. Ficam, todavia, excluídos de tal convocação os que já se encontrem há cinco anos em inatividade.

Ainda segundo o Projeto, o policial-militar revertido ao serviço ativo em caráter temporário poderá ser aproveitado em quadro diverso do que ocupava anteriormente, não podendo concorrer aos quadros de acesso para fins de promoção, exceto, por bravura e post-mortem.

Na Câmara dos Deputados, a proposição, antes de alcançar esta Comissão, tramitou por outras três: a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, a Comissão de

Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e a Comissão de Finanças e Tributação.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (**CTASP**) a proposição foi aprovada na forma de Substitutivo que, em suma, propõe as seguintes **alterações**:

a) no caput do art. 3º-A:

a.1) substituição da expressão “da reserva remunerada” pela expressão “na condição de inatividade remunerada”;

a.2) inserção da expressão “e dos corpos de bombeiros militares”;

a.3) substituição do termo “convocado” pelo termo “revertido”;

a.4) inserção da expressão “ouvido o respectivo Comandante-Geral”; e

a.5) inserção de dois incisos ao caput do artigo, definindo duas hipóteses de reversão ao serviço ativo, a saber:

a.5.1) convocação compulsória no caso de grave comprometimento da ordem pública; e

a.5.2) designação voluntária para funções de assessoramento técnico, administrativo, segurança de dignitários e defesa civil;

b) inserção de um novo §1º prevendo que a convocação terá prazo certo e determinado, com a duração de três meses, prorrogável, uma única vez por igual período, não podendo ser convocados os militares estaduais que estejam na reserva há mais de cinco anos;

c) renumeração do atual § 1º para § 2º, inserindo-se ao final do texto a expressão “e ficará excedente, não ocupando cargos ou funções da ativa”;

d) renumeração do atual § 2º para § 3º, substituindo a expressão “à segurança de dignitários, ou de instalações públicas, cuja segurança exija proteção armada, bem como as atividades de defesa civil” pela expressão “à atividade militar estadual ou do Distrito Federal prevista na legislação e no ato de reversão”;

e) renumeração do atual § 3º para § 4º, substituindo a expressão “na forma da lei aplicável aos servidores em atividade” pela expressão “na forma da regulamentação do respectivo ente federado, devendo estar apto física e mentalmente, bem como possuir comportamento ético adequado”;

f) limita em trinta por cento do efetivo ativo o número de militares que podem ser revertidos em caráter temporário ao serviço ativo.

Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (**CSPCCO**) a proposição foi aprovada também na forma de **Substitutivo**, que **apenas reitera aquele concebido pela CTASP**.

Por sua vez, a Comissão de Finanças Públicas e Tributação se manifestou pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº. 5.045, de 2005, e do Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

É o relatório.

II - ANÁLISE

Cabe a esta Comissão examinar as proposições sob os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa, consoante a alínea *a* do inciso IV do art. 32 do Regimento Interno desta Casa.

A **Constituição Federal** atribui em seu **artigo 22, inciso XXI** a **competência privativa da União para legislar sobre** “*normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;*”.

Doutra quadra, o **§ 7º do art. 144** da Carta Cidadã determina que as **normas sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública devem ser fixadas em lei**, denotando, mais uma vez, a legitimidade da iniciativa do Parlamento Federal para legislar sobre a matéria.

O Projeto de Lei nº 5.045, de 2005, é, desse modo, constitucional.

Quanto à juridicidade, o Projeto de Lei nº. 5.405, de 2005, em nenhum momento afronta princípios gerais do direito que informam o sistema jurídico do país. É, portanto, jurídico.

No que concerne à técnica legislativa e à redação, a proposição em exame não merece reparos.

As inovações, contudo, concebidas no Substitutivo apresentado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e reiterado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), não merecem prosperar, pelas razões a seguir alinhadas:

Emendas sugeridas ao caput do art. 3-A:

(a.1) A substituição da expressão “da reserva remunerada” pela expressão “na condição de inatividade remunerada” desconsidera que a legislação castrense já consagra a terminologia contida no PL 5.405, de 2005, vejamos:

Lei nº. 6.880, de 1980

Dispõe sobre o Estatuto dos Militares.

“

Art. 3º

§ 1º *Os militares encontram-se em uma das seguintes situações:*

.....

b) *na inatividade:*

I - os da **reserva remunerada**, quando pertençam à reserva das Forças Armadas e percebam remuneração da União, porém **sujeitos, ainda, à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização;**

.....

.....

Art. 4º *São considerados reserva das Forças Armadas:*

I - *individualmente:*

a) os militares da **reserva remunerada;** e

b) os demais cidadãos **em condições de convocação ou de mobilização para a ativa.**

II - *no seu conjunto:*

- a) as Polícias Militares; e**
- b) os Corpos de Bombeiros Militares.**

.....”

Ora, essa é exatamente a circunstância de que trata este Projeto, a de retorno à ativa de militares na reserva remunerada em condições de serem convocados.

Não bastasse, também o **Decreto-Lei nº. 667, de 1969**, que é objeto da alteração proposta pelo PL nº. 5.045, de 2005, adota essa mesma nomenclatura, observe-se:

“.....
Art. 27. *Em igualdade de posto e graduação os militares das Forças Armadas em serviço ativo e da **reserva remunerada** têm precedência hierárquica sobre o pessoal das Polícias Militares.*
.....”

Por fim, impende reconhecer que **a proposta** contida no Substitutivo **afronta a Lei Complementar nº. 95, de 1998**, que ao regulamentar o art. 59 da Constituição Federal, traça os princípios reitores para a redação, a alteração, e a consolidação das leis, norma de vital importância no desenvolvimento do processo legislativo, confira-se:

“.....”

Art. 11. As **disposições normativas** serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes **normas**:

.....

II – para obtenção de precisão:

.....

b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

.....”

Dito isso, exercendo a competência cometida a essa Comissão pelo art. 32, inciso IV do Regimento Interno desta Casa, impõe-se reconhecer que a **sugestão** de alteração do caput do art. 3º-A, contida no **Substitutivo** e referida como **(a.1)** neste Relatório, deve ser **rejeitada**, eis que **inadequada sob a ótica da boa técnica legislativa**.

(a.2) Quanto à inserção da expressão “e dos corpos de bombeiros militares”, também no caput do art. 3-A, ela objetiva estender a possibilidade de incluir no ato convocatório do Governador de Estado os bombeiros militares inativos. Entretanto, ela é desnecessária, haja vista que o diploma legal que se busca aperfeiçoar com este projeto já estende suas disposições a tais militares, confira-se:

Decreto-Lei nº. 667, de 1969

“Art. 26.”

Parágrafo único. Aos Corpos de Bombeiros Militares aplicar-se-ão as disposições contidas neste Decreto-lei. (Redação dada pelo Del nº 1.406, de 24.6.1975)

.....”

a.3) Ainda no caput do art. 3-A, é sugerida a substituição do termo “convocado” pelo termo “revertido”. Essa alteração é inadequada, eis que reversão é procedimento distinto, sempre dependente do requerimento e/ou aceite do servidor, hipótese que não se coaduna com o retorno compulsório ao serviço ativo, tema tratado no Decreto-Lei nº. 667, de 1969 e na proposição em análise.

O professor Hely Lopes Meirelles, ao distinguir a reintegração, readmissão e **reversão**, conceitua esta como “**a volta ao cargo ou ao posto quando se tornam necessários os serviços do aposentado ou do reformado, mediante solicitação do interessado, mas sempre a critério da Administração**” (In “Direito Administrativo Brasileiro”, RT, 15ª Edição, pág. 383/384.).

Não bastasse, a aferição da necessidade e da conveniência de **reversão** de servidor público estadual, no interesse da Administração, é matéria de natureza regional, portanto, estadual, indicando a competência dos Estados, consoante proclama a **Carta Magna**, a saber:

“
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.
.....”

Como a Constituição Federal silencia sobre a reversão de servidor público estadual civil, apenas cuidando de sua mobilização ou convocação (CF, art. 22, inciso XXI), constata-se a inconstitucionalidade da sugestão ofertada pelo Substitutivo.

Feita esta análise, mais uma vez exsurge necessária a **rejeição** da **sugestão** referida como **(a.3)** neste Relatório, por sua flagrante **inconstitucionalidade e injuridicidade**, embora se preste como alerta à impropriedade da expressão **“revertido”, em vez de “convocado”**, no § 1º do art. 3º-A do PL nº. 5.045, de 2005, à semelhança da contida no caput do mesmo artigo.

(a.4) Igualmente no caput do art. 3-A, é concebida a inserção da expressão “ouvido o respectivo Comandante-Geral”. Sugere-se verdadeira subversão hierárquica. O que se propõe é que, para dar cumprimento ao ato convocatório emanado do Governador de Estado, a quem se submetem, juntamente com a Polícia Civil, a Polícia Militar e os Corpos de Bombeiros Militares (Constituição Federal, § 6º do art. 144), sejam antes

ouvidos os Comandante-Gerais dessas corporações. Ora, porventura estes também não se subordinam ao Governador? A proposta, se acolhida, será inócua, vale dizer, **carente dos quesitos efetividade e inovação**, estes que são requisitos indispensáveis para conferir juridicidade às proposições legislativas.

Por esta razão, igualmente se tem por necessária a **rejeição** da **sugestão** do Substitutivo referida como **(a.4)** neste Relatório, por sua **injuridicidade**.

(a.5) Propõe-se a inserção de dois incisos no caput do artigo art. 3-A, para definir duas hipóteses de retorno ao serviço ativo, a saber: **(a.5.1) convocação compulsória**, no caso de grave comprometimento da ordem pública; e **(a.5.2) designação voluntária**, para o exercício de funções de assessoramento técnico, administrativo, segurança de dignitários e defesa civil.

Também estas propostas não merecem acolhida. A primeira, porque a sugestão já é contemplada pelo Projeto em exame. Aliás, o desdobramento em incisos se prestaria apenas a permitir a inclusão no projeto, em um inciso II, com a hipótese de retorno voluntário ao serviço ativo. Isso é reversão, matéria com regramento próprio e legislação diversa da que é objeto o PL nº. 5.045, de 2005, como já analisamos.

Diante desta constatação, mais uma vez se impõe a **rejeição** da **sugestão** contida no Substitutivo, referida como **(a.5)** neste Relatório, por sua evidente **injuridicidade**.

(b) O Substitutivo também sugere a inserção de um novo §1º ao art. 3º-A, prevendo que a convocação do policial militar terá prazo certo e determinado, estabelecendo a sua duração em três meses, prorrogável, uma única vez por igual período, e reitera o PL nº 5.045, de 2005, quanto à ressalva de não serem convocados os militares estaduais que estejam na reserva remunerada há mais de cinco anos.

A estipulação de prazo máximo sugerida iria conflitar com aquele estabelecido na hipótese de convocação pelo governo federal, de um ano, estabelecido pelo art. 3º, § 3º, do Decreto-Lei nº. 667, de 1969, criando injustificável disparidade.

Ademais, no que se refere a estabelecer no art. 3-A que a convocação se dará por “prazo certo e determinado”, a providência já está bem atendida pelo projeto original, que estabelece que este retorno ao serviço ativo se dará em “caráter temporário”, como se vê do art. 3º-A do PL nº. 5.045, de 2005.

A estipulação do prazo de convocação deve ser deixada ao alvedrio do Governador de Estado no ato convocatório, por ser quem melhor pode avaliar a necessidade de sua duração.

Por fim, cabe mesmo indagar qual foi o critério considerado para estabelecer o prazo de três meses? E se houver necessidade de manutenção desses militares na ativa passado os seis meses concebidos no Substitutivo? Não existem respostas satisfatórias para essas indagações nos Pareceres proferidos pelas comissões temáticas que nos antecederam no exame do PL 5.045/2005.

Assim, constata-se que a **proposta** referida neste Relatório como **(b)** padece de **vício de injuridicidade**, razão pela qual deve ser **rejeitada**.

(c) Trata-se de renumeração do atual § 1º para § 2º, inserindo-se ao final do texto a expressão “e ficará excedente, não ocupando cargos ou funções da ativa”.

Mais uma vez o que propõe o Substitutivo carece de sustento, eis que a solução alvitrada é de todo inconveniente.

Como já foi registrado, caso a redação original do PL nº. 5.045, de 2005, seja aqui aprovada, ficará submetido ao exame de conveniência do Governador do Estado a decisão quanto ao cargo que o policial militar convocado ocupará ao retornar à ativa, se aquele em que ele se encontrava antes de passar à inatividade ou outro. Trata-se de decisão discricionária que deve ser assegurada ao comandante das forças de segurança pública estadual, ou seja, ao Governador (CF, art. 144, § 6º).

Por outra quadra, se for acolhido o que sugere o Substitutivo, essa competência será usurpada daquele comandante pelo legislador federal, ao impor que o militar convocado não poderá ser lotado em determinado cargo na estrutura de segurança pública estadual, ainda que vago. Ou seja, teremos a figura do comandante de tropa que sequer pode fazer a lotação de seus comandados, segundo a conveniência ditada pelos conflitos que diante dele estão a ocorrer.

Essa explanação, por si só, evidencia que o proposto no Substitutivo se ressentia da **ausência de** outro requisito vinculado ao exame da juridicidade das proposições legislativas: a sua **conveniência**.

Mas a solução alvitrada também não merece acolhida por extrapolar a competência conferida ao Congresso sobre o tema, pois ela excede o requisito constitucional de ser “norma geral” (art. 21, inciso XXI). Para que não parem dúvidas quanto à competência estadual, recorro à Constituição do Estado de São Paulo, que represento, que a esse respeito prevê:

“Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

.....
§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

.....
5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

.....”

Mais uma vez cabe a advertência de que o texto não se refere, como não poderia mesmo, à hipótese da convocação, tema de que se ocupa a proposição em exame.

Dessa forma, não resta outra solução que a **rejeição** da **proposta** referida neste Relatório como **(c)**, por restar eivada de **injuridicidade** e de **vícios material e formal de inconstitucionalidade**.

Todavia, justamente pelas razões vazadas, a Emenda proposta tem a utilidade de servir de advertência para a necessidade de se retirar da proposição parte da previsão contida no bojo do novel art. 3º-A.

Referimo-nos à designação das funções passíveis de serem exercitadas pelo militar convocado, tarefa que deve ser deixada a cargo do Chefe do Executivo estadual, consoante a simetria prevista no art. 25 da Constituição Federal e a definição de competência nela fixada ao Presidente da República pelo art. art. 61, § 1º, alínea *f*).

Com efeito, prevendo a Carta Cidadã que é privativa do Presidente da República a competência para deflagrar o processo legislativo quando a proposta versar sobre *“regime jurídico, **provimento de cargo**, promoções, estabilidade, reforma, remuneração, reforma e transferência para a inatividade”* (art. 61, § 1º, alínea *f*) e, por outro lado, que **“Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”** (art. 25), impõe-se reconhecer ao Governador de Estado igual atribuição em relação aos membros de sua Polícia Militar e de seu Corpo de Bombeiro Militar.

Pelas mesmas razões se impõe rejeitar a proposta de inclusão dos novos §§ 1º, 2º e 3º, tarefa da qual nos ocuparemos adiante.

Por oportuno, merece gizamento que a competência para a “convocação” de militares inativos estaduais foi fixada ao “Governo Federal” pelo art. 3º, alínea *d*), do Decreto-Lei nº. 667, de 2 de julho de 1969, descabendo se cogitar de invasão de competência cometida aos governadores de estado pela presente proposta. Aliás, a proposição tem como mérito justamente o de estender essa competência aos governadores, para que enfrentem ocorrências regionais de grave comprometimento na segurança pública.

(d) No tocante a sugerida renumeração do atual § 2º para § 3º, substituindo a expressão “à segurança de dignitários, ou de instalações públicas, cuja segurança exija proteção armada, bem como as atividades de defesa civil” pela expressão “à atividade militar estadual ou do Distrito Federal prevista na legislação e no ato de **reversão**”, em razão da disposição de suprimi-lo, por **vício material de inconstitucionalidade**, o veredito pela **rejeição** se impõe à **proposta** referida neste Relatório como **(d)**.

(e) Em relação à renumeração do atual § 3º para § 4º, substituindo a expressão “na forma da lei aplicável aos servidores em atividade” pela expressão “na forma da regulamentação do respectivo ente federado, devendo estar apto física e mentalmente, bem como possuir comportamento ético adequado”, a proposta deve ser repelida.

Sem prejuízo à rejeição desse dispositivo, a proposta do Substitutivo peca por falta de observância aos limites de atuação impostos pela Constituição, ao descer a um nível de detalhamento incompatível com a nossa competência legislativa. Não bastasse, sugere que a remuneração dos militares convocados possa ser diferenciada dos demais em serviço ativo, discriminação injustificável ante a paridade das funções a serem exercidas.

Dito isso, a **rejeição** da **proposta** referida neste Relatório como **(e)**, ante os seus **vícios de inconstitucionalidade formal e material**.

f) Finalmente, passo à análise da última alteração sugerida pelo Substitutivo, que limita em trinta por cento do efetivo ativo o número de militares que podem ser revertidos em caráter temporário ao serviço ativo, que merece o mesmo destino das demais (art. 3º-A, § 5º do Substitutivo da CSPCCO).

Embora vá se recomendar a rejeição de todo o dispositivo em questão, merece registro que a proposta traduz uma intolerável usurpação do poder conferido aos Governadores de Estado, enquanto comandantes máximos de suas corporações militares e profundos conhecedores das peculiaridades de seus Estados.

Essa convocação em número igual a trinta por cento do efetivo ativo atende ao combate à violência em Estados como o Rio de Janeiro ou São Paulo? Qual o propósito dessa limitação? Qual o fundamento de serem trinta por cento? Por que não dez ou setenta por cento? Essas indagações não podem

ser respondidas por nós aqui de Brasília. A responsabilidade para responder a essas indagações deve permanecer confiada àqueles que têm o nobilitante dever de comandar o destino desses entes federados e de avaliar tais conveniências.

Ademais, mais uma vez o Substitutivo sugere mudança que extrapola a nossa competência legislativa, além de ferir de morte a autonomia dos Estados assegurada pela Constituição Federal.

São estes os motivos que recomendam a **rejeição** da **proposta** referida neste Relatório como **(f)**, ante a sua **injuridicidade e os seus vícios de inconstitucionalidade formal e material**.

Ao encerrar, considero oportuno abordar aspecto ligado a peculiaridade da Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiro Militar do Distrito Federal, que são remunerados pela União.

No que concerne à ausência de previsão orçamentária para atender eventual convocação desses militares, temos que ela não representa óbice à aprovação da proposta, haja vista que coube à Constituição Federal prever excepcional possibilidade de abertura de crédito para atendê-la, a saber:

“

Art. 167.

§ 3º - A abertura de **crédito extraordinário** somente será admitida para atender a **despesas** imprevisíveis e urgentes, como as **decorrentes de guerra, comoção interna** ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

O vocábulo “comoção”, a que se refere o dispositivo transcrito, deve ser interpretado como sinonímia de “perturbação”, consoante preleciona Aurélio Buarque de Holanda Ferreira em seu “Novo Dicionário Aurélio”.

III - VOTO

Ante o exposto, voto pela **rejeição do Substitutivo** apresentado pela Comissão de Trabalho, de Administração (**CTASP**) e reiterado pela Comissão de Serviço Público e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (**CSPCCO**) e pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº. 5.045, de 2005, após os reparos objeto das Emendas ora ofertadas.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado ANTONIO BULHÕES
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI n°. 5.045, de 2005
(PLS n°. 102 de 2004, na Casa de Origem)

“Altera o Decreto-Lei n°. 667, de 2 de julho de 1969, que dispõe sobre a organização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.”

EMENDA n°. , de 2012
(Ao PL. n°. 5.045, de 2005)

Dê-se ao art. 3º-A do Projeto de Lei n°. 5.045, de 2005, a seguinte redação:

“.....
Art. 3º-A. Sem prejuízo das disposições do art. 3º, o militar da reserva remunerada das polícias militares poderá ser convocado, em caráter temporário, para o serviço ativo, por ato do chefe do Poder Executivo estadual, do Distrito Federal ou dos Territórios, em caso de grave perturbação da ordem ou de iminência de sua irrupção, ficando excluídos dessa convocação aqueles em inatividade há mais de 5 (cinco) anos.
.....(NR)”

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado ANTONIO BULHÕES
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI nº. 5.045, de 2005
(PLS nº. 102 de 2004, na Casa de Origem)

“Altera o Decreto-Lei nº. 667, de 2 de julho de 1969, que dispõe sobre a organização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.”

EMENDA nº. , de 2012
(Ao PL. nº. 5.045, de 2005)

Suprima-se do Art. 3º-A do Projeto de Lei nº. 5.045, de 2005, os seus §§ 1º, 2º e 3º.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado ANTONIO BULHÕES
Relator