

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 89, DE 1999

Estabelece a organização dos Quadros nas Instituições Militares Estaduais e do Distrito Federal

Autor: Deputado ALBERTO FRAGA

Relator: Deputado BENEDITO DE LIRA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei sob exame visa a alterar a redação do artigo 8º do Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969, de modo que passaria a elencar oficiais, praças especiais e praças.

Prevê que a alteração de efetivo e organização deve ser comunicada ao órgão federal responsável pelo controle para efeito de registro e de mobilização federal.

Prevê, também, que na fixação do efetivo devem ser levadas em conta as condições geo-socio-econômicas, a evolução demográfica, a extensão territorial, os índices de criminalidade e a capacidade máxima de recrutamento e formação dos quadros.

Diz, por fim, que a unificação de quadros, para atender ao aí disposto, deve observar a data da formatura e respectiva média de aprovação final.

Em outubro de 1999 a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público aprovou o projeto.

O projeto chegou à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, mas não chegou a ser apreciado.

Em outubro de 2003 a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico aprovou o projeto com substitutivo.

Vem agora a esta Comissão para que se manifeste sobre constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição sob exame tramita numa espécie de “faixa de fronteira” formada pelo conjunto de competências da União e dos Estados.

Vejamos os dispositivos constitucionais de referência obrigatória neste caso:

a) artigo 22, inciso XXI:

“Art. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

.....”

b) artigo 32, § 4º:

“Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

.....

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.”

b) Artigo 42:

“Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios

§ 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.

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal.”

c) Artigo 144, § 7º:

“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:

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

O exame de tais dispositivos revela que, no que toca às duas instituições militares estaduais, o texto constitucional serviu-se muito mais da criação de remissões a dispositivos tratando das instituições militares da União do que de declarações expressamente dirigidas àquelas estaduais.

De certa forma, é como se houvesse uma “área de silêncio” no que toca à atribuição de competências nesse tema.

No entanto, esta situação não traz espanto, já que decorre do princípio que rege a repartição de competências.

Para os Estados a Constituição reservou as competências que não lhes sejam vedadas no próprio texto constitucional.

O que temos, genericamente, é uma razoavelmente minuciosa enunciação das competências da União e uma bem menor exposição das competências dos Municípios.

Entre umas e outras, ao lado dos serviços de gás e da criação de regiões (§§ 2º e 3º do artigo 25), surgirão as competências dos Estados.

Ora, se houve especificação de competências federais e ao Estado foi deixado um conjunto de atribuições, é certo que os elementos desse conjunto somente poderão ser identificados se os dispositivos onde se atribui competência à União forem interpretados restritivamente.

De fato, se a interpretação do texto constitucional, nesses pontos, for ampliativa, haverá diminuição do campo de atuação do Estado – o que, à vista do § 1º do artigo 25, só pode ser tomado por inconstitucional.

Sendo assim, é forçoso considerar presente o enunciado de autonomia do Estado (artigo 18), verificado e verificável, muito especialmente, pelo exercício da sua competência para criar, organizar e fazer funcionar os órgãos da Administração Pública.

As instituições militares, obviamente, fazem parte desse corpo de Administração. Pelo que resulta dos dispositivos constitucionais, podemos tomar como certo que, em princípio, será do Estado a competência para dizer a lei sobre todos os aspectos das instituições que integram a respectiva Administração – salvo quando, pelo previsto no texto constitucional, tal competência cabe à União.

Vejamos, então, os pontos tocados na proposição sob exame.

O primeiro artigo diz que os quadros dos bombeiros militares e policiais militares serão compostos por “oficiais, praças especiais e praças”.

Trata-se, à evidência, da definição de que patentes existem nesses corpos militares. Em decorrência do disposto no artigo 142, § 3º, I, da Constituição (aplicável aos Estados, como reza o artigo 42, § 1º), parece-me indiscutível caber à União definir graus na hierarquia militar, sejam as instituições federais ou estaduais. Não é despidendo, para esta conclusão, que o § 6º do artigo 144 diga que as polícias militares e os corpos de bombeiros militares sejam “forças auxiliares e reserva do Exército”.

Se cabe à União definir quais são esses graus (patentes), como alterar o Decreto-lei 667/69 para deixar de dizer quais são essas patentes? Como aplicar o disposto no **caput** do artigo 42, se a União silenciar sobre as patentes, base da hierarquia militar ?

Como abdicar, a União, de uma competência que é sua?

Anote-se que nesse mesmo primeiro artigo, o projeto de lei prevê que os quadros “serão estabelecidos quanto a especialidade e aos níveis na forma de legislação estadual” (sic).

A proposta, portanto, promove o abandono de competência da União, a ela atribuída pelo texto constitucional.

Prossigamos.

O § 1º desse primeiro artigo diz que a alteração do efetivo e organização deve ser comunicada ao órgão federal responsável pelo controle para efeito de registro e de mobilização federal – sem dúvida é em atenção ao papel de forças auxiliares e reserva do Exército que este dispositivo foi escrito.

Desejo observar que o parágrafo trata de “alteração de efetivo e organização” dando como certo que tais tarefas são do Estado.

Alterar o efetivo (números e postos) certamente cabe ao Estado.

Mas, e quanto à “organização”?

O questionamento impõe-se face ao disposto no § 7º do artigo 144 da Constituição da República, que reza o seguinte:

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

A melhor doutrina ensina que, no texto constitucional, o emprego da palavra “lei” destituída de indicação de autoria significa a edição de lei federal.

Assim, lei da União disporia sobre “organização e funcionamento” dos órgãos responsáveis, pela segurança pública.

A lei de obrigatória referência é, exatamente, o Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Há alterações em seu texto, ditadas pelos Decretos-leis nºs 1.070/69, 1.406/75, 2.010/83 e 2.106/84.

A leitura do DL nº 667/69 e dos que o alteraram revela que, em vista geral, há em vigor a lei a que se refere o § 7º do citado artigo 144 da Constituição. Essa lei dispõe sobre a organização, e funcionamento (sistema de patentes, comando, atribuições, etc...) das polícias e dos corpos de bombeiros militares.

Em nenhum trecho do DL 667/69 (já incorporadas as alterações) trata-se de matérias como “fixação do efetivo” e condições para tal decisão do Estado (artigo 1º, § 2º, do projeto de lei) ou de “unificação de quadros” (artigo 2º do projeto).

Observemos que essa norma legal foi editada no auge de um regime de força e utilizando um veículo – o decreto-lei – altamente discutível (e indissociável dos governos não-democráticos), e, ainda assim, nele respeitou-se a competência estadual como definidora última do perfil das instituições militares de sua administração.

No projeto de lei sob exame tal competência estadual é, neste particular, ignorada.

Concluindo, entendo que:

a) não pode a lei federal, no caso presente, promover o abandono de competência constitucionalmente deferida à União;

b) não pode lei federal dispor sobre temas afetos à esfera de competência do Estado.

Esses problemas ocorrem no projeto de lei e não foram corrigidos no substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico.

Pelo exposto, opino pela inconstitucionalidade do PL nº 89, de 1999, e do Substitutivo da sobredita Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado BENEDITO DE LIRA
Relator