

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 549, DE 2006 (Apenso a Proposta de Emenda à Constituição nº 44, de 2007)

Acrescenta preceito às Disposições Constitucionais Gerais, dispondo sobre o regime constitucional peculiar das Carreiras Policiais que indica.

Autor: Deputado Arnaldo Faria de Sá

Relator: Deputado Regis de Oliveira

I – Relatório

A Proposta de Emenda à Constituição nº 549/2006, de autoria do ilustre Deputado Arnaldo Faria de Sá, acrescenta o art. 251, às Disposições Gerais da Constituição Federal, **concedendo aos Delegados de Polícia o direito à remuneração por intermédio do subsídio, previsto no § 4º, do art. 39, da Magna Carta, equivalente à retribuição pecuniária paga aos membros do Ministério Público**, que participam da persecução criminal preliminar.

O autor do projeto em discussão defende a inserção destas prerrogativas, por entender, de um lado, que os Delegados de Polícia são agentes políticos e, de outro, porque as relevantes atividades exercidas pelas autoridades policiais se revestem de natureza jurídica semelhante às desenvolvidas pelos membros do Ministério Público.



Aduz, finalmente, que a aprovação de tal proposta restabelecerá direito contido no art. 241, do texto original da Constituição Federal, eliminado, de forma injusta, pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

Finalmente, em razão da identidade e natureza da matéria, foi apensada a Proposta de Emenda à Constituição nº 44, de 2007, de autoria do nobre Deputado Carlos Willian, que estabelece a remuneração dos Delegados de Polícia por intermédio de subsídio; a isonomia de vencimentos das Autoridades Policiais Estaduais com os Delegados da Polícia Federal; e a ascensão funcional dos integrantes das carreiras de nível médio da Polícia Civil ao cargo de Delegado de Polícia.

É o relatório.

II – Voto do Relator

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, *b*, c/c art. 202), cumpre que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronuncie acerca da admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nº 549, de 2006 e nº 44, de 2007.

A proposição principal foi legitimamente apresentada, tendo sido confirmadas, pela Secretaria-Geral da Mesa, 192 (cento e noventa e duas) assinaturas, número este superior ao mínimo exigido constitucionalmente.

De outra parte, não há óbice circunstancial que impeça a regular tramitação da proposição. O país encontra-se em plena normalidade político institucional, não estando em vigor intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

Igualmente, a proposta não afronta as cláusulas pétreas previstas no § 4º do art. 60 da Constituição Federal, uma vez que não se observa na proposição qualquer 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.

Sob o aspecto formal, pois, nosso voto é no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 549, 2006.



Entretanto, é necessário, também, verificar a admissibilidade desta proposta sob o **aspecto material**, ou seja, **se as matérias apresentadas se revestem de natureza constitucional**.

De fato, conforme lição ministrada por Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior¹:

“são normas materialmente constitucionais aquelas que identificam a forma e a estrutura do Estado, o sistema de governo, a divisão e o funcionamento dos Poderes, o modelo econômico e os direitos, deveres e garantias fundamentais”.

Em outras palavras, não basta verificar se as limitações ao poder reformador foram observadas, é preciso avaliar se o assunto objeto de discussão pode fazer parte da Lei Suprema.

Importante registrar que **a inclusão desta matéria no texto da Constituição Federal é cabível, porque doutrinariamente os Delegados de Polícia já são classificados como agentes políticos**.

De fato, Hely Lopes Meirelles² ensina que:

*“Agentes Políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou **delegação para o exercício de atribuições constitucionais**”.*

Indiscutivelmente, **os Delegados de Polícia recebem por delegação a importante missão constitucional de realizar a segurança pública**, nos termos do “*caput*” e § 4º, do art. 144, da Magna Carta.

*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:***

¹ ARAUJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vital Serrano. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. Ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2006, pág. 05.

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 23ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1998, página 75.



IV – Polícias Civis;

§ 4º - Às Polícias Civis, dirigidas por Delegado de Polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de Polícia Judiciária e Apuração de Infrações Penais, exceto as militares.

Além disso, como bem destacou o nobre Deputado Arnaldo Faria de Sá, autor desta proposta, as autoridades policiais são consideradas agentes políticos, **porque atuam com independência no exercício das relevantes atribuições de Polícia Judiciária, preventiva especializada e administrativa.**

Ressalte-se, ainda, que a redação do inciso XI, do art. 37, da Constituição Federal, permite a inclusão de outras Autoridades na relação dos profissionais considerados Agentes Políticos.

Art. 37 - ...

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos...;

Corroborando este entendimento, Hely Lopes Meireles³ leciona:

“Nesta categoria encontram-se os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado e de Município); os membros das Corporações Legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores); os membros do Poder Judiciário (Magistrados em geral); os membros do Ministério Público (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros); os representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 23ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1998, página 77.



independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do serviço público"

Efetivamente, o mencionado dispositivo, ao relacionar os agentes políticos remunerados mediante subsídio, menciona os membros de qualquer dos poderes, os detentores de mandato eletivo, **e emprega, a seguir, a expressão e dos demais agentes políticos, deixando, assim, entrever que outros agentes também são considerados agentes políticos.**

A inserção deste tema no texto da Constituição Federal é adequada, **porque as relevantes atividades exercidas pelos delegados de polícia são consideradas jurídicas e semelhantes às desenvolvidas pelos promotores de justiça e procuradores da república, que participam da persecução criminal preliminar,** circunstância que justifica o tratamento remuneratório equivalente ao dos membros do Ministério Público.

Com efeito, a **definição de atividade jurídica** é estabelecida pelo artigo 2º, da Resolução nº 11, de 31 de janeiro de 2006, do Conselho Nacional de Justiça.

*Artigo 2º - Considera-se **atividade jurídica** aquela exercida com exclusividade por bacharel em Direito, bem inclusive de magistério superior, que **exija a utilização preponderante de conhecimento jurídico,** vedada a contagem do estágio acadêmico ou qualquer atividade anterior à colação de grau.*

Somente para ilustrar, o **Delegado de Polícia**, entre outras, realiza as seguintes **atividades que exigem profundo conhecimento jurídico:**

CONSTITUIÇÃO FEDERAL – 1988

Artigo 144, inciso IV - § 4º.

Direção da Polícia Civil – Incumbência: Função de Polícia Judiciária e a Apuração das Infrações penais e sua autoria.

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL – DECRETO LEI Nº. 3.689/41

(Arts. 4º a 23, 38 e 39, 118 a 124, 125 a 144, 149 a 154, 155 a 250, 185 a 196, 226 a 230, 301 a 310, 311 a 316, 321 a 350).

1 – Apurar as infrações penais e sua autoria, procedendo às investigações necessárias;



- 2 – Instaurar Inquérito Policial;
- 3 – Comparecer em local de infração penal;
- 4 – Apreender os objetos que tiverem relação com a infração penal;
- 5 – Colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias;
- 6 – Ouvir o ofendido e testemunhas;
- 7 – Decidir, fundamentadamente, a respeito do indiciamento e interrogar o indiciado;
- 8 – Proceder a reconhecimento de pessoas e coisas e acareação;
- 9 – Determinar a realização de exame de corpo de delito e outras perícias, requisitando os respectivos exames;
- 10 – Designar, não havendo peritos oficiais, pessoas idôneas para realização de exames periciais;
- 11 – Ordenar a identificação do indiciado (art. 5º LVIII CF e Lei nº 10.054/2000)
- 12 – Averiguar a vida pregressa do indiciado;
- 13 – Proceder à reprodução simulada dos fatos;
- 14 – Prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito;
- 15 – Documentar, através do auto de prisão em flagrante, a captura de todo aquele que lhe for apresentado por ter sido surpreendido em flagrante;
- 16 – Expedir nota de culpa entregando-a ao preso em flagrante;
- 17 – Documentar a captura em flagrante, quando esta ocorre através de voz de prisão emanada do próprio Delegado por infração penal praticada contra o próprio Delegado ou em sua presença;
- 18 – Mandar recolher à prisão, o autuado em flagrante;
- 19 – Conceder, nos casos definidos em lei, a liberdade provisória com ou sem fiança;
- 20 – Elaborar relatório final nos autos de inquérito policial, encaminhando-o à Autoridade Judiciária;
- 21 – Fornecer à Autoridade Judiciária as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos;
- 22 – Realizar as diligências requisitadas pelo juiz ou Ministério Público;
- 23 – Cumprir os mandados de prisão expedidos pela Autoridade Judiciária;
- 24 – Representar à Autoridade Judiciária acerca da prisão preventiva e prisão temporária;
- 25 – Decretar sigilo nos autos de inquérito policial;
- 26 – Ordenar, quando cabível, a restituição de coisas apreendidas;
- 27 – Representar à Autoridade Judiciária a respeito de seqüestro de bens imóveis adquiridos pelo indiciado com proventos da infração;
- 28 – Representar à Autoridade Judiciária a respeito do exame de insanidade mental do indiciado;
- 29 – Proceder à busca e apreensão, domiciliar ou pessoal, respeitando-se as exigências de autorização judicial.

JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL

(Lei nº 9.099/95 e Lei nº. 10.259/2001)

- 1 – Lavrar o Termo Circunstanciado nas infrações penais de menor potencial ofensivo;
- 2 – Requisitar os exames periciais necessários à instrução do Termo Circunstanciado.

TRÁFICO ILÍCITO E USO INDEVIDO DE SUBSTÂNCIAS ENTORPECENTES – (Lei nº 11.343/2006).

- 1 – Emitir relatório, fundamentando, para caracterização dos crimes a respeito de substâncias entorpecentes, a classificação legal do fato.

AÇÕES PRATICADAS POR ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS – (Leis nºs. 9.034/95 e 10.217/01).



Procedimentos de investigação e formação de provas:

1 – Autorizar a ação controlada que consiste em retardar a interdição policial do que se supõe ação praticada por organizações criminosas ou a elas vinculada;

2 – Organizar infiltração por agentes de polícia ou de inteligência, em tarefas de investigação, mediante autorização judicial;

3 – Ter acesso a dados, documentos e informações fiscais, bancárias, financeiras e eleitorais;

4 – Proceder à interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos, e o seu registro e análise, mediante autorização judicial.

CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO – artigo 294 da Lei nº. 9.503/97

1 - Representar à Autoridade Judiciária, por necessidade da garantia da ordem pública e como medida cautelar, acerca do decreto de suspensão da permissão ou da habilitação para dirigir veículo automotor, ou da proibição de sua obtenção.

INTERCEPTAÇÃO DE COMUNICAÇÕES TELEFÔNICAS (Lei nº 9.296/96).

1 – Requerer a interceptação de comunicações telefônicas de qualquer natureza à Autoridade Judiciária;

2 – Conduzir os procedimentos de interceptação telefônica;

3 – Requisitar serviços e técnicos especializados às concessionárias de serviço público.

CRIMES DE “LAVAGEM” OU OCULTAÇÃO DE BENS, DIREITOS E VALORES (Lei nº 9.613/98).

1 – Representar a Autoridade Judiciária para decreto de apreensão ou seqüestro de bens, direitos ou valores do acusado, ou existentes em seu nome, objeto dos crimes previstos nessa lei.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Lei nº 8.069/90).

1 – Exercer as atividades de Polícia Judiciária na apuração dos atos infracionais atribuídos a adolescentes;

2 – Lavar auto de apreensão em flagrante de ato infracional.

Indiscutivelmente, em razão das características das atribuições relacionadas, todas inseridas na área do Direito, **o Delegado de Polícia utiliza preponderantemente de seus conhecimentos jurídicos, para interpretar e aplicar tais normas aos casos concretos.**

Logo, a natureza da atividade desenvolvida pelo Delegado de Polícia é jurídica.

Fortalecendo este entendimento, ressalte-se que o inciso I, do artigo 93 e o § 3º, do artigo 129, da Constituição Federal, exigem para o **ingresso às carreiras da Magistratura e do Ministério Público, no mínimo, três anos de atividade jurídica.**

A jurisprudência e a doutrina são unânimes em afirmar que **o exercício do cargo de Delegado de Polícia, durante o período de três anos, é**



reconhecido como atividade jurídica para o concurso de ingresso às carreiras de Juiz e de Promotor de Justiça.

A respeito da definição da expressão “atividade jurídica”, é importante transcrever a lição do Ministro Carlos Ayres Brito, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.460-0:

“Há exceções, reconheço, nesse plano do preparo técnico para a solução de controvérsias. E elas estão, assim penso, justamente nas atividades policiais e nas de natureza cartorária. É que a Constituição mesma já distingue as coisas. Quero dizer: se a atividade policial diz respeito ao cargo de Delegado, ela se define como de caráter jurídico. (...) Isto porque: a) desde o primitivo § 4º, do artigo 144, da Constituição, que o cargo de Delegado de Polícia é tido como equiparável àqueles integrantes das chamadas carreiras jurídicas ...”.

Acrescente-se, ainda, que **o concurso público de provas e títulos de ingresso à carreira de Delegado de Polícia**, a exemplo do que ocorre no processo de admissão dos Juízes, Promotores de Justiça, Procuradores do Estado, Defensores Públicos, **exige que o candidato seja bacharel em Direito.**

Tal fato constitui mais uma demonstração inequívoca que a **natureza da atividade exercida pelas Autoridades Policiais é essencialmente jurídica.**

Confirmando a procedência da tese aqui sustentada, saliente-se que **os conhecimentos exigidos para aprovação no concurso de ingresso à carreira de Delegado de Polícia são exclusivamente na área Jurídica.**

Ora, **não teria nenhum sentido exigir profundos conhecimentos na área do Direito Penal, Direito Processual Penal, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Civil e Direitos Humanos, se a natureza da atividade exercida pelo Delegado de Polícia não fosse essencialmente jurídica.**

A propósito, o concurso de ingresso à carreira de Delegado de Polícia é tão semelhante ao processo de admissão dos Juízes, Promotores de Justiça e Procuradores do Estado **que se exige a participação na banca examinadora de representante da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.**



Como bem salientou o autor desta Proposta, no mesmo sentido a opinião do Jurista Celso Bastos, extraída de sua obra Comentários à Constituição do Brasil, que citando o Professor José Afonso da Silva, assim se posiciona:

“Todas elas são de carreiras jurídicas – preleciona JOSÉ AFONSO DA SILVA – primeiro porque exigem formação jurídica como requisito essencial para que nelas alguém possa ingressar; segundo porque todas têm o mesmo objeto, qual seja: a aplicação da norma jurídica; terceiro porque, por isso mesmo, sua atividade é essencialmente idêntica, qual seja, a do exame de situações fáticas específicas, emergentes, que requeiram a solução concreta em face da norma jurídica, na busca de seu enquadramento nesta, o que significa a subsunção das situações de fato na descrição normativa, operação que envolve interpretação e aplicação jurídica, campo essencial comum que dá o conceito dessas carreiras” (...)

“Tudo está, pois, a evidenciar que a Constituição assemelhou, ela própria e desde logo, para efeito de lhes conferir isonomia de vencimentos, as carreiras jurídicas do Estado, compreendendo as versadas no seu Título IV e mais a de Delegado de Polícia” (OP. Cit., 9º Volume, p.130).

Celso Bastos recorda, ainda, que:

“todos os delegados são bacharéis em direito, como os membros do Ministério Público, do Poder Judiciário, das Procuradorias e Defensorias. Exercem, por outro lado, função de relevo, pois constituem a primeira frente oficial dos governos para barrar o crime organizado, sendo, por outro lado, os que mais se expõem para ofertar tranqüilidade aos cidadãos”. (...)

“Pretender dispensar-lhe tratamento diverso permitindo remuneração inferior, como se se tratasse de função menor, com menor dignidade é, de rigor, considerar ser a segurança pública atividade estatal de menor relevo,



quando é aquela que o cidadão mais deseja do Estado.”
(Op. Cit., p. 131).

Por todos os ângulos que se focaliza a questão, **constata-se que a carreira de Delegado de Polícia é classificada como jurídica, não por uma ficção legislativa, mas sim por força de sua própria natureza.** Conseqüentemente, as Autoridades Policiais têm o direito de receber tratamento retributivo, vantagem e prerrogativas inerentes às carreiras típicas de Estado e às funções essenciais à Justiça.

Finalmente, a inclusão da matéria em tela no texto da Constituição Federal é admissível, porque, apesar da alteração da redação dos artigos 39, 135 e 241, da Carta Magna, que estabeleciam a isonomia de vencimentos entre os Delegados de Polícia e as demais carreiras jurídicas, **nosso Ordenamento Jurídico não veda a adoção de tratamento remuneratório igualitário aos profissionais que exercem atividades de natureza semelhantes.**

Ao contrário, **os princípios que alicerçam e sustentam a estrutura legislativa vigente tutelam tal isonomia, que tem origem no sagrado direito à igualdade, disposto no “caput”, do artigo 5º, da Carta Política.**

É importante esclarecer, para que não ocorra confusão, que o inciso XIII, do art. 37, da Constituição Federal, **veda a equiparação de remuneração, que é instituto totalmente diverso da isonomia,** conforme ensina o Professor José Afonso da Silva⁴:

*“Isonomia é igualdade de vencimento para cargos de atribuições iguais ou **assemelhados**. ... **Equiparação** é a comparação de cargos de denominação e **atribuições diversas**, considerando-os iguais para fins de se lhes conferirem os mesmos vencimentos; é **igualação jurídico-formal de cargos ontologicamente desiguais, para efeito de se lhes darem vencimentos idênticos, de tal sorte que, ao aumentar-se o padrão do cargo-paradigma, automaticamente o do outro ficará também majorado na mesma proporção**”.*

Indiscutivelmente, as atividades exercidas pelos Delegados de Polícia são **semelhantes** às desenvolvidas pelos membros do Ministério Público na fase da persecução criminal preliminar – produção de provas na etapa inquisitiva, sendo o principal ponto convergente a **realização da Justiça Penal.**

⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 8ª edição, 1992, página 584.



A propósito, procedentes os argumentos apresentados pelo nobre Deputado autor da presente Proposta:

“que após a Emenda Constitucional nº 19/98, o constituinte derivado vem restaurando, progressivamente, a essencial vinculação entre as carreiras jurídicas. Em passado recente, a Emenda Constitucional nº 45/2004 estabeleceu no novo inciso V, do art. 93, a isonomia das diversas carreiras da Magistratura, em nível federal e estadual, mantida a equiparação dos Ministros dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal. Os Ministérios Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, por outro lado, têm os seus subsídios atrelados aos da Magistratura”.

De fato, o Constituinte pormenorizou, em diversos artigos, o que haveria de ser entendido por igualdade, quais seriam as formas de igualdade protegidas pela Constituição. É o caso do **artigo 5º, inciso I (igualdade de tratamento); do artigo 7º, inciso XXXII (igualdade entre o trabalho intelectual)**, dentre outros que poderiam ser, aqui, facilmente colacionados.

Ora, se os princípios fundamentais da Constituição Federal protegem e defendem a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados, como alhures restou demonstrado, **a Proposta de Emenda à Constituição nº 549/2006**, que pretende valorizar o Delegado de Polícia, por intermédio da concessão de tratamento retributivo, vantagens e prerrogativas inerentes às Carreiras Jurídicas, **está em perfeita sintonia e harmonia com o sistema normativo vigente, devendo integrar o texto da Lei Suprema.**

À luz de todo o exposto, nosso voto é no sentido da **admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 549, 2006, também, sob o aspecto material, pois os temas apresentados se revestem de natureza constitucional.**

Finalmente, no que se refere à Proposta de Emenda à Constituição nº 44/2007, apensada à Proposta principal, voto pela sua admissibilidade, com a ressalva de que esta iniciativa traz em seu bojo **flagrante violação ao princípio constitucional da obrigatoriedade de concurso para ocupar cargo público**, descrito no inciso II, do art. 37, da Magna Carta, ao



permitir a ascensão funcional dos integrantes das carreiras de nível médio da Polícia Civil ao cargo de Delegado de Polícia, sem cumprir a exigência da realização de tal certame.

Sala da Comissão, em 08 de maio de 2007.

Deputado Regis de Oliveira
Relator

