

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 59-A, DE 2007, DO SR. MÁRCIO FRANÇA, QUE “ACRESCENTA DISPOSITIVOS AO ART. 144, CRIANDO A POLÍCIA PORTUÁRIA FEDERAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 59-A/2007

**VOTO EM SEPARADO
(DEPUTADO ANTONIO CARLOS BISCAIA – PT/RJ)**

“Acrescenta dispositivos ao art. 144, criando a Polícia Portuária Federal, e dá outras providências.”

I – RELATÓRIO

A presente Proposta de Emenda à Constituição foi apresentada em plenário em 10/05/07 e tem por finalidade acrescentar ao Artigo 144 o inciso III-A, criando a Polícia Portuária Federal, o §3º no mesmo artigo dispendo sobre as atribuições do novo órgão e o Artigo 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT para regulamentar a situação jurídica dos atuais guardas portuários, nos seguintes termos:

“Art. 1º Acrescentem-se ao art. 144, o inciso III-A e o § 3ºA, com a seguinte redação:

“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;

III-A - polícia portuária federal;

IV- polícias civis;

V- polícias militares e corpos de bombeiros militares.

.....
.....
“§ 3º-A A polícia portuária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da Lei, ao patrulhamento ostensivo dos portos organizados.
.....”

Art. 2º. Acrescente-se ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o seguinte art. 95:

*“Art. 95. Os Guardas Portuários, oriundos das Administrações Portuárias, vinculados ao Ministério dos Transportes, que tenham sido nomeados em data anterior e após a regulamentação do art. 33 da Lei nº. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, poderão fazer a opção de integrarem a Polícia Portuária Federal, na área onde estiver classificado, independentemente da lotação e registro trabalhista atual.”
(NR)”.*

Distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC foi designado relator o i. Deputado Valtenir Pereira que proferiu parecer em 14/08/2007 pela admissibilidade da proposição, tendo sido este aprovado em 17/10/2007.

Em 24/06/2008 o Relator nesta Comissão Especial, Deputado Arnaldo Faria de Sá, apresentou requerimento junto à Mesa para constituição de Comissão Especial a fim de analisar a Proposta de Emenda à Constituição, o que foi deferido pela Presidência em 10/11/2008.

No último dia 02 a Comissão reuniu-se para leitura do relatório produzido pelo Relator, manifestando-se pela admissibilidade da PEC.

É o relatório.

II – Voto – Da Inadmissibilidade da PEC 59-A/2007.

II.a – Da inconstitucionalidade formal – Vício de Iniciativa (Artigo 61, §1º, inciso II, da Constituição Federal/88

Cabe-me, como membro desta Comissão, analisar os projetos sob os aspectos da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos regimentais (Art. 34, I, do RICD).

Em que pese a louvável iniciativa do nobre Deputado Márcio França no sentido de constitucionalizar a carreira de Guarda Portuária em nosso País, a criação de cargos no âmbito do Poder Executivo é de iniciativa exclusiva de seu representante, “in casu”, do Presidente da República.

Consoante dispõem as alíneas ‘a’ e ‘e’ do inciso II do Parágrafo 1º do Artigo 61 da Constituição Federal de 1988:

“Artigo 61.....;

§1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

.....;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;(...)”.

A Proposta de Emenda à Constituição viola frontalmente os dispositivos apontados acima, já que cria um órgão público na Administração Direta até o momento inexistente e, por conseguinte, cria também diversos cargos públicos, matéria cuja iniciativa pertence exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo Federal.

Consoante ensinamento do Professor José Afonso da Silva, em sua obra Comentário Contextual à Constituição, Editora Malheiros, página 447: “(...) **3. Iniciativa Exclusiva: 3.1 Generalidade. Ao princípio da iniciativa concorrente a Constituição opõe algumas exceções em relação a determinadas matérias, que entrega à competência exclusiva de determinado titular do poder de iniciativa, como se verá em seguida.(...).**

Mais adiante arremata o ilustre constitucionalista: “(...) **3.2 Iniciativa exclusiva do presidente da República. O presidente da República tem a iniciativa exclusiva das leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; que disponham sobre: (a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;(...) (e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública, observado o disposto no art. 84, VI;(...)”.**

O Supremo Tribunal Federal também já se manifestou em sede de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade no sentido de que: **“A iniciativa reservada das leis que versem o regime jurídico dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo, projeção específica do princípio da separação dos Poderes”.** ADIN 248/RJ, in RTJ 152/341.”.

É visível, portanto, a inconstitucionalidade formal da presente Proposta de Emenda à Constituição por vício de iniciativa, já que há cláusula constitucional de reserva conferindo ao chefe do Executivo tal prerrogativa.

II.b – Da inconstitucionalidade material – Provimento derivado de cargos públicos (Artigo 37, inciso II, da Constituição Federal/88

Por outro lado, entendo que também há vício de inconstitucionalidade material no Artigo 95 da Proposta, que dispõe: **“Os Guardas Portuários, oriundos das Administrações Portuárias, vinculados ao Ministério dos Transportes, que tenham sido nomeados em data anterior e após a regulamentação do art. 33 da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, poderão fazer a opção de integrarem a Polícia Portuária Federal, na área onde estiver classificado, independentemente da lotação e registro trabalhista atual”(NR).**

A transformação dos atuais guardas portuários vinculados ao regime celetista em servidores públicos estatutários ou submetidos ao regime jurídico único dos servidores da União, incluindo-se aqueles vinculados aos estados e municípios, viola frontalmente também o Artigo 37, inciso II, da Constituição de 88 que assim dispõe:

“(...) II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;(...)”.

Este dispositivo constante da PEC 59-A/2007 busca resgatar o chamado 'provimento derivado' de cargos públicos, expressamente vedado pelo Artigo 37, II, da Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal também já decidiu, em voto de lavra da Eminente Ministra Cármen Lúcia que:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DA RESOLUÇÃO Nº 825/2002, DA ASSEMBLEIA DO ESTADO DE SÃO PAULO; AFRONTA AO ART. 37, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

(...)

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República, em 8.11.2004, na qual se questiona a constitucionalidade formal e material da Resolução n. 825, de 14.6.2002, da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, que estabelecem:

Art. 1º - Ficam transformados em cargos do QSAL, as funções-atividades dos servidores estáveis, por força do artigo 19 das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme quadro abaixo.

(...)

Art. 4º - O servidor, ocupante, em 5 de outubro de 1988, do cargo de Agente Legislativo de Serviços Auxiliares (Portaria), nomeado com fundamento no inciso III do artigo 92 da Constituição do Estado, de 13 de maio de 1967, estabilizado pela Decisão da Mesa nº 649/98, fica enquadrado no cargo, vago, de Agente Legislativo de Serviços Técnicos e administrativos, SQC-II, Nível I, Grau A, do QSAL.(...)”.

2. O Autor alega que a Resolução questionada dispõe sobre enquadramento de servidores estáveis ou transferidos para o Quadro da Assembleia Legislativa, sem a devida prestação de concurso público, o que afrontaria o art. 37, inc. II, da Constituição brasileira.

VOTO

10. Quanto à alegada afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República, tem-se, na espécie, efetivamente, provimento derivado de servidores, que antes desempenhavam funções e passaram – por força do que constante na Resolução impugnada – a titularizar cargos da estrutura da Assembleia Legislativa, sem o prévio concurso público.

Esta matéria não é nova neste Supremo Tribunal, que, invariavelmente, tem reconhecido a inconstitucionalidade de normas como a que ora se examina, por entender que as formas de provimento derivado de cargos públicos foram abolidas pela Constituição da República de 1988.

(...)14. Pelo exposto, voto no sentido de julgar procedente a presente ação direta e declarar a inconstitucionalidade da Resolução n. 825, da Assembleia Legislativa de São Paulo.”. (ADIN 3.342-5/SP, DJ Nº 99 de 28/05/2009)

Concluindo, cito os ensinamentos do Professor Victor Nunes Leal, in Estudos de direito público, Rio de Janeiro, 1960, p. 7: **“Tal é o poder da lei que a sua elaboração reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei é como**

se estivesse acondicionando materiais explosivos. As conseqüências da imprevisão e da imperícia não serão tão especulares, e quase sempre só de modo indireto atingirão o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis.”.

Resta evidente, nesse contexto, a inconstitucionalidade formal e material da Proposta de Emenda Constitucional nº 59-A/2007, por violação aos Artigos 37, II, e 61, §1º, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘e’ da Constituição Federal de 1988.

Face ao exposto, voto pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 59-A/2007.

Sala das Sessões, 16 de setembro de 2009.

Antonio Carlos Biscaia – PT/RJ
DEPUTADO FEDERAL.