

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2019, da Senadora Eliziane Gama e outros, que *altera o art. 144 da Constituição Federal, para incluir a Força Nacional de Segurança Pública dentre os órgãos de segurança pública.*

SF/19288.94951-09

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 19, de 2019, da Senadora Eliziane Gama e outros, que *altera o art. 144 da Constituição Federal, para incluir a Força Nacional de Segurança Pública dentre os órgãos de segurança pública.*

A PEC nº 19, de 2019, é composta por dois artigos.

O art. 1º trata das alterações desejadas no texto da Constituição Federal. Propõe o acréscimo de inciso VI ao art. 144 da Constituição Federal para expressamente incluir a Força Nacional de Segurança Pública no rol dos órgãos através dos quais o Estado exerce seu dever de prover a segurança pública. Prevê, ainda, o acréscimo de § 11 ao art. 144 da CF, para dispor sobre o caráter permanente da Força Nacional de Segurança Pública, assim como dispor sobre suas competências – *executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio* – e forma de organização e funcionamento – *mediante cooperação federativa de caráter consensual, sob coordenação conjunta da União, dos Estados e do Distrito Federal.*

O art. 2º da PEC veicula a cláusula de vigência imediata da Emenda Constitucional que decorra de sua aprovação a contar da data de sua publicação.

Na justificação da proposição, seus autores destacam que a sociedade brasileira clama por mais segurança e paz. Citam dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública que atestam o grau alarmante de violência alcançado, em especial, o número de 63 mil mortes violentas intencionais registradas no ano de 2017, o que corresponde, aproximadamente, a 175 mortos por dia. Consignam, ainda, os autores, que, na última década, esses dados indicam a ocorrência de 550 mil mortes. Apontam que, nesse cenário, avulta o papel da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), importante instrumento de preservação da ordem pública que, todavia, por ser um programa de cooperação entre a União, os Estados e o Distrito Federal, não dispõe de estrutura própria e depende, para seu funcionamento, que policiais sejam cedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal. Sublinham, ao final, que esta Proposta de Emenda à Constituição objetiva a perenização dessa iniciativa transformando-a em órgão dotado de quadro de pessoal próprio, sem prejuízo do aporte das forças policiais estaduais e do Distrito Federal, para que a violência seja adequadamente enfrentada.

A matéria foi lida em 14 de março deste ano no Plenário do Senado Federal, e nessa data foi distribuída à CCJ. Em 3 de abril próximo passado tive a honra de ser designado seu relator.

II – ANÁLISE

Compete à CCJ, nos termos regimentais indicados, a análise quanto à admissibilidade e ao mérito da proposição.

No que concerne à admissibilidade da PEC nº 19, de 2019, cumpre salientar que a proposição observa o número mínimo de subscritores de que trata o inciso I do art. 60 da Constituição Federal (CF).

Não incidem, no caso sob análise, as limitações circunstanciais que obstam o emendamento do texto constitucional previstas no § 1º do art. 60, visto que o País não se encontra na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Da mesma forma, a matéria constante da PEC nº 19, de 2019, não foi objeto de outra proposta de emenda à Constituição rejeitada ou



SF/19288.94951-09

havida por prejudicada nesta sessão legislativa, consoante o que estabelece o § 5º do art. 60 da CF.

A proposição não contém dispositivos que tendam a abolir alguma das cláusulas pétreas de nossa Constituição, relacionadas nos quatro incisos do § 4º de seu art. 60.

Nem se alegue a existência de violação de cláusula pétreia por vício de iniciativa (art. 61, § 1º, II, e, da CF) e consequente mitigação do princípio da separação de Poderes previsto no art. 2º e petrificado pelo inciso III do § 4º do art. 60, ambos da Constituição, pelo fato de a proposição, de origem parlamentar, tratar da organização e funcionamento do Poder Executivo federal.

É que o Supremo Tribunal Federal (STF), em entendimento veiculado no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI/MC) nº 5.296, relatora Ministra Rosa Weber, julgada em 18 de maio de 2016, decidiu que a cláusula de reserva de iniciativa legislativa não se aplica às propostas de emenda à Constituição. Ademais, a PEC propõe a criação de órgão com abrangência de atuação nacional, submetido à gestão coordenada da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Prosseguindo na análise, entendemos inexistir qualquer reparo no que tange à constitucionalidade material e mérito da proposição. A PEC nº 19, de 2019, é absolutamente consentânea com as diretrizes e objetivos estabelecidos pela Carta Magna no que concerne à segurança pública.

Com efeito, a Constituição Federal estabelece no *caput* de seu art. 144, que 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, e elenca, em seus incisos, os órgãos através dos quais o dever do Estado será exercido.

Não consta desse rol a Força Nacional de Segurança Pública pelo fato de, como bem apontado na justificação da PEC, não se tratar de órgão, mas de um programa de cooperação federativa para auxiliar nos esforços da área de segurança pública, nos precisos termos da Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que o previu, com as alterações promovidas pelas Leis posteriores.

SF/19288.94951-09

Assim, como o objetivo da PEC é criar um novo órgão de segurança pública – de caráter permanente, dotado de quadro de pessoal próprio, cujos servidores policiais sejam remunerados por subsídio, em face do que estabelecem o § 9º do art. 144 e o § 4º do art. 39, ambos da CF – é necessária sua previsão expressa, mediante acréscimo de inciso VI ao *caput* do art. 144, como faz o art. 1º da PEC nº 19, de 2019.

A análise do Capítulo III, “Da Segurança Pública”, do Título V, “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, da Constituição Federal, em especial de seu art. 144, permite que se conclua que seus parágrafos almejam explicitar a natureza, as competências e alguns detalhes da organização e funcionamento dos órgãos de segurança pública elencados nos incisos.

Dessa forma, a técnica legislativa adotada pela PEC é perfeita, pois especifica no § 11 que seu art. 1º pretende acrescentar ao art. 144 da CF, a natureza jurídica, competências e aspectos da organização e funcionamento da Força Nacional de Segurança Pública, agora como órgão e não mais como programa de cooperação federativa.

Fazemos um breve reparo sobre a necessidade de o texto da PEC prever expressamente, na parte permanente da Constituição, a instituição de quadro próprio da Força Nacional de Segurança Pública, com cargos providos por concurso público de provas ou de provas e títulos em suas classes iniciais, sem prejuízo da eventual realização de convênios entre a União, os Estados e o Distrito Federal, para complementar a força de trabalho policial, nos termos da lei.

Entendemos necessária, também, a estipulação de prazo para que essa providência seja adotada, assim como de regras de funcionamento no período de transição, para impedir qualquer solução de continuidade no funcionamento da Força Nacional de Segurança Pública. Propomos que enquanto sua estruturação como órgão permanente não for efetivada, seguirá atuando consoante as regras de cooperação federativa para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos da legislação vigente. Apresentaremos, ao final, emendas à PEC, observando o que estabelece o parágrafo único do art. 356 do RISF, para que esses ajustes constem do texto.

No mérito, manifestamos nossa concordância com a proposição, visto que deseja criar condições orgânicas, de pessoal e logísticas necessárias ao aprimoramento do combate à violência em nosso país.

SF/19288.94951-09

Cabe sublinhar, por fim, a correção da ênfase conferida pelos autores da proposição à atuação concertada da União, Estados e Distrito Federal na coordenação da atuação da Força Nacional de Segurança Pública, para que suas missões institucionais sejam fielmente cumpridas, observadas as peculiaridades regionais de nosso país.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela admissibilidade e, no mérito, pela aprovação da PEC nº 19, de 2019, com as seguintes emendas:

EMENDA N° - CCJ

Dê-se ao art. 1º da PEC nº 19, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 1º.....

‘Art. 144.....

.....
VI – força nacional de segurança pública.

§ 11. A força nacional de segurança pública, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União, estruturado em carreira, com cargos providos, em suas classes iniciais, por concurso público de provas ou de provas e títulos, destina-se a executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mediante cooperação federativa de caráter consensual, sob coordenação da União, através da Força Nacional.

§ 12. É facultada a celebração de convênios entre a União, os Estados e o Distrito Federal para complementar o efetivo da força nacional de segurança pública nas hipóteses estipuladas em lei.’(NR)’

EMENDA N° - CCJ

Acrescente-se o seguinte art. 2º à PEC nº 19, de 2019, renumerando-se o atual art. 2º como art. 3º:

SF/19288.94951-09

“Art. 2º Os cargos de que trata o art. 144, § 11, da Constituição serão criados e providos por concurso público de provas ou de provas e títulos até o dia 1º de julho de 2020.

Parágrafo único. A força nacional de segurança pública permanecerá integrada por militares e servidores públicos, e no caso dos reservistas conforme necessidade, recrutados consoante as regras de cooperação federativa previstas na legislação específica, até que os cargos de que trata o *caput* sejam criados e providos.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19288.94951-09