



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



PARECER À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 222, de 11 de abril de 2014.

Parecer nº 2083/2014.

AUTORIA: Governador do Estado

RELATOR: Deputado VITURIANO DE ABREU

Altera dispositivos das Leis Estaduais nºs 8.672 e 8.673, ambas de 29 de outubro de 2008, e da Lei Complementar Estadual nº 85, de 12 de agosto de 2008, dispondo sobre redistribuição de classes e promoção nas carreiras da Polícia Civil, e o escalonamento remuneratório de seus Delegados, e dá outras providências. **Exara-se o parecer pela INADMISSIBILIDADE, ante à falta dos pressupostos de relevância e urgência.**

I - RELATÓRIO

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação recebe para análise e parecer a Mensagem nº 007, de 07 de abril de 2014 (adicionada do Ofício nº 143, do Gabinete do Governador, de 11 de abril de 2014), referente à **Medida Provisória nº 222**, publicada em 04 de abril de 2014 e **republicada em 11 de abril de 2014**) da iniciativa do Senhor Governador do Estado, que "Altera dispositivos das Leis Estaduais nos 8.672 e 8.673, ambas de 29 de outubro de 2008, e da Lei Complementar Estadual nº 85, de 12 de agosto de 2008, dispondo sobre redistribuição de classes e promoção nas carreiras da Polícia Civil, e o escalonamento remuneratório de seus Delegados, e dá outras providências".

Na exposição de motivos, alega o Excelentíssimo Senhor Governador que a medida provisória visa a destravar promoções, de forma equitativa, no âmbito da Polícia Civil, a readequar as vagas por cargos, a estimular o aperfeiçoamento dos policiais civis e a reescalonar a remuneração das classes dos delegados da Polícia Civil, tudo a fim de melhorar a segurança e a prestação de serviços públicos à sociedade.

Adotado o procedimento legislativo na forma regimental, fora distribuída a proposição a esta relatoria para estudo e parecer.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Embora a matéria objeto da medida provisória esteja abrangida pela competência do Governador do Estado (art. 61, §1º), faz-se necessária a análise dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Preliminarmente, entretanto, deve ser investigado se: a) o ordenamento jurídico exige a edição de lei complementar para organizar e elaborar o Estatuto da Polícia Civil e b) se a Lei Complementar Estadual nº85/2008 pode ser alterada através de medidas provisórias.

Preliminarmente. Expressão “legislação complementar” (art. 43, §2º, CE/PB). Inexegibilidade de Lei Complementar.

O artigo 44, *caput*, da Constituição Estadual, traz a previsão de que a Polícia Civil será instituída mediante lei:

Art. 44. À Polícia Civil, instituída por lei como órgão de preservação da ordem jurídica, auxiliar direta e imediata da função jurisdicional do Estado, estruturada em carreira (...) [grifo nosso].

Entretanto, no parágrafo 2º de seu art. 43, a Carta Paraibana carrega a expressão “legislação complementar”, no tocante à estruturação da carreira dos policiais civis:

§2º A Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar terão estatutos próprios e serão organizados pela legislação complementar, em carreiras regidas pelos princípios da hierarquia e da disciplina [grifo nosso].

Antes de adentrarmos na análise da expressão acima, devemos averiguar se a Magna Carta prescreve alguma exigência para a regulação das carreiras dos policiais civis. A Constituição Federal, no parágrafo 7º do artigo 144, definiu que “lei” disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública.

Como a lei complementar só existe nos casos expressos pela Constituição, a simples expressão “lei” deve ser entendida como lei ordinária¹. Assim, resta-nos afirmar que não há nenhum imperativo na Constituição Federal para que a matéria em comento seja tratada por meio de lei complementar. Qualquer previsão ou obstáculo em sentido contrário seriam inconstitucionais, por afronta ao Princípio da Simetria, especialmente no que toca ao processo legislativo, valendo lembrar que este se revela uma garantia para o Poder Executivo².

¹ ADI 789, DJ de 19-12-1994, Rel. Min. Celso de Mello.

² ADI 2314, DJ 08-06-2001, Rel. Min. Moreira Alves.



Com relação à Lei Maior Paraibana, esta utiliza-se do termo técnico "legislação complementar" em alguns outros trechos: artigo 117, e artigos 24, §1º, e 64, *caput*, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O termo não deve ser entendido como sinônimo de "lei complementar", mas como lei *lato sensu*, ou seja, como qualquer espécie normativa (art. 59, CF/88) que venha a tratar da matéria descrita naqueles dispositivos constitucionais. Aqui também há de ser seguida a regra de que, onde o Constituinte não previu expressamente lei complementar, é assunto a ser tratado por lei ordinária.

Esclareça-se que, ainda que o parágrafo 2º, do artigo 43 da Constituição Estadual, estivesse a exigir regulamentação por lei complementar, seria o referido dispositivo inconstitucional. O Princípio da Simetria, conforme visto acima, afirma que a Carta Estadual não poderia fazer essa exigência³, uma vez que a Constituição Federal, dispondo sobre o processo legislativo, deixou a cargo de lei ordinária disciplinar a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública (art. 144, §7º).

Dessa maneira, tem-se como inexigível a edição de lei complementar para a organização da Polícia Civil e elaboração de seu estatuto.

Preliminarmente. Natureza da LC 85/2008. Alteração por Medida Provisória. Art. 62, III, CF/88.

A Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado da Paraíba foi instituída por meio da espécie normativa "Lei Complementar" (Lei Complementar nº 85, de 12 de agosto de 2008), figura prevista no artigo 59, inciso II, da Constituição Federal. A elaboração de leis complementares, quando comparada à das leis ordinárias, apresenta diferenças formais e materiais.

Formalmente, exige-se o quórum de maioria absoluta para sua aprovação (art. 69, CF/88). Materialmente, tem-se que as hipóteses de leis complementares se estendem, taxativamente, às "situações para as quais a própria Constituição exigiu — de modo expresse e inequívoco — a edição dessa qualificada espécie de caráter legislativo"⁴.

Nesse condão, e como já visto, tem-se que onde o Constituinte não cobrou esse processo legislativo especial, expressamente, é matéria a ser tratada por lei ordinária⁵. Eventual lei complementar que regulamente esse assunto possuiria apenas a forma — ou a "roupa" — de lei complementar. Consequentemente, a lei complementar, ao invadir

³ ADI 2872, DJ 05/09/2011, Rel. Min. Eros Grau.

⁴ *Idem*.

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1024.



matéria reservada à lei ordinária, possuiria a natureza – ou a “materialidade” – desta, permitindo-se sua revogação ou alteração por outra lei ordinária⁶.

Resta-nos perguntar se medida provisória, também, teria o poder de revogar essa norma. O artigo 62, inciso III, da Constituição Federal, veda a edição de medidas provisórias sobre matérias reservadas à lei complementar. Contudo, vimos que, caso lei complementar invada assunto destinado à lei ordinária, terá a natureza desta, e a matéria continuará reservada à lei ordinária. Portanto, nessa hipótese não se aplicaria o referido impedimento constitucional.

Desse modo, ao possuir natureza de lei ordinária, não seria vedada a alteração da Lei Complementar nº 85, de 12 de agosto de 2008, por medida provisória, consoante artigo 62, III, da Constituição Federal, desde que atendidos os pressupostos de relevância e urgência (art. 62, *caput*).

Relevância e Urgência. Inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 222/2014.

A Constituição Federal, no *caput* de seu artigo 62, estabelece que o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, nos casos de **“relevância e urgência”** [grifo nosso].

A Carta Estadual, no parágrafo 3º de seu artigo 63, também reproduz as exigências de relevância e urgência, quando da previsão de edição de medida provisória:



“Em caso de **relevância e urgência**, o Governador do Estado poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato à Assembleia Legislativa, que, estando em recesso, será convocada extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias” [grifo nosso].

Esse são os requisitos formais para a edição da medida provisória, comuns às medidas cautelares em geral⁷. Celso Antônio nos explica que as medidas provisórias são via excepcional de regular certos assuntos, enquanto que as leis são a via normal de discipliná-los⁸.

Além da excepcionalidade, em contraposição às leis, revestem-se dos atributos de: i) efemeridade (prazo de 120 dias – art. 62, §3º, CF/88), ii) precariedade (podem ser infirmadas pelo Poder Legislativo), iii) perderem sua eficácia *ex tunc* quando não aprovadas pela Casa legislativa e iv) dependerem dos pressupostos de relevância e urgência.

Tendo em vista o caráter de excepcionalidade e efemeridade da medida provisória, o ilustre administrativista Celso Antônio nos ensina que desse expediente

⁶ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 513.

⁷ MENDES, *op. cit.*, p. 1024

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 133)

só poderia o Chefe do Poder Executivo utilizar-se quando: a) a situação for muito grave, reclamando providências imediatas, sob pena de perecimento do interesse público, e b) a natureza da medida seja compatível com a fragilidade inerente ao seu caráter efêmero e precário.

Na mesma esteira, ressalta que, pela expressão “**relevância**”, não se deve entender qualquer interesse – pois todo interesse público é, a princípio, relevante – como abrangido, mas apenas aqueles revestidos de um caráter especial, muito graves ou invulgarmente importantes, “a falta de quê a sociedade expor-se-ia sérios riscos ou danos”⁹. Quando a Constituição exigiu relevância, não o foi de maneira leviana ou inútil, referiu-se a interesses “realmente relevantes”.

Explica, ainda, que por “**urgência**”, deve-se entender a situação que deve ser enfrentada imediatamente, sob o sério risco de sobrevirem efeitos desastrosos em caso de demora. Consequentemente, não pode ser considerado como urgente aquilo que possa aguardar o prazo necessário para que o Poder Legislativo aprecie projeto de lei do Executivo, sob o regime de tramitação urgente, sem comprometimento do interesse público. Ademais, a efemeridade e precariedade das medidas provisórias retiram destas a qualidade de tratarem de situações com caráter de definitividade, de maneira não estritamente imediata.

Analisando-se as leis cuja alteração é objeto da medida provisória, tem-se que esta medida visa a: i) redistribuição das classes das carreiras que integram a Polícia Civil (altera o art. 2º, da Lei nº 8.672/2008); ii) escalonamento remuneratório das classes dos Delegados da Polícia Civil (acrescenta um parágrafo único ao art. 1ª da Lei 8.673/2008); e iii) modifica o procedimento atinente à promoção dos integrantes das carreiras da Polícia Civil do Estado da Paraíba (altera os arts. 69, X, 252 a 267, 273 e 274; e acrescente o art 272-A à Lei Complementar 85/2008).

Vê-se que as matérias tratadas na medida provisória não padecem de invulgar gravidade, nem exporiam a sociedade e o interesse público, caso seguissem o trâmite legislativo do projeto de lei, a sério e manifesto risco. Ademais, o assunto, ligado à reestruturação das carreiras de servidores públicos incumbidos da Segurança Pública, demanda o cuidadoso debate democrático e a discussão com as categorias envolvidas.

Portanto, a medida provisória não se reveste dos requisitos relevância e urgência, não sendo a via adequada para regulamentação das matérias nela dispostas. Estas, inclusive, são aqui tratadas com caráter de definitividade, o que não se coaduna com a índole emergencial, provisória e resolúvel dessa espécie normativa¹⁰.

Por fim, deve-se ressaltar que, caso o Excelentíssimo Governador do Estado entenda haver necessidade de maior celeridade, pode requisitar, ao projeto de lei de sua iniciativa, o regime de Urgência, conforme artigo 64, §1º, da Constituição Estadual, e artigos 158 a 160 da Resolução nº 1.578/2012 (Regimento Interno).

⁹ MELLO, *op. cit.*, p. 134.

¹⁰ MENDES, *op. cit.*, p. 1027.



Da Conclusão

Pelo exposto, e em razão do artigo 231, §1º, do Regimento Interno, voto pela **INADMISSIBILIDADE, ante à falta dos pressupostos de relevância e urgência**, da Medida Provisória nº 222, de 11 de abril 2014, na forma original apresentada.

Por fim, recomendo ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado o encaminhamento, a esta Casa, de Projeto de Lei disciplinando a matéria.

É o voto.

Sala das Comissões, em 06 de maio de 2014.


Deputado VITURIANO DE ABREU
RELATOR



III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação se posiciona pela **INADMISSIBILIDADE** da Medida Provisória nº 222, de 11 de abril 2014, nos termos do voto do Relator.

É o parecer da Comissão.

Apreciada Pela Comissão

No Dia 06/05/14

Sala das Comissões, em 06 de maio de 2014.



DEP. JANDUHY CARNEIRO

Presidente

Voto Contrário
Ao Parecer do Relator
DEP. OLENKA MARANHÃO
Membro **DEPUTADO**

Voto Contrário
Ao Parecer do Relator
Em, **DEP. DR. ANÍBAL MARCOLINO**
Membro **DEPUTADO**

DEP. LÉA TOSCANO
Membro

DEP. JUTAY MENESES
Membro

Voto Contrário
Ao Parecer do Relator
Em, **DEP. JOÃO HENRIQUE**
Membro **DEPUTADO**

DEP. VITURIANO DE ABREU
Relator



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA



PARECER VENCEDOR nº 2083/14

(Ao parecer proferido à Medida Provisória nº 222, de 11 de abril de 2014)

Autor : Governador do Estado

Relator: Deputado Vituriano de Abreu

Relatora Designada (Voto Vencedor): Deputada Olenka Maranhão

DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

De autoria do Governador do Estado, foi apreciada, na data de hoje, a **Medida Provisória nº 222/2014**, que: "Altera dispositivos das Leis Estaduais nos 8.672 e 8.673, ambas de 29 de outubro de 2008, e da Lei Complementar Estadual nº 85, de 12 de agosto de 2008, dispondo sobre redistribuição de classes e promoção nas carreiras da Polícia Civil, e o escalonamento remuneratório de seus Delegados, e dá outras providências".

Remetida a proposição, nos termos regimentais, a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise da matéria, foi designado relator o Deputado Vituriano de Abreu, que se manifestou pela INADMISSIBILIDADE DA MEDIDA PROVISÓRIA, seguindo o seu voto o Deputado Janduhy Carneiro. Abrindo divergência, a Deputada Olenka Maranhão votou em sentido contrário, no sentido da ADMISSIBILIDADE DA MEDIDA PROVISÓRIA, voto este seguido pelos Senhores Deputados Doutor Aníbal Marcolino e João Henrique

Em virtude de a maioria dissentir, o parecer do Deputado Relator Vituriano de Abreu foi VENCIDO. A Excelentíssima Deputada Olenka maranhão entendeu estarem presentes os pressupostos de relevância e urgência na medida provisória nº 222/2014, em razão de tratar de matéria de Segurança Pública, cujo interesse à sociedade demanda, presumidamente, relevância e urgência.

Assim, com o devido respeito, mostra-se inconsistente o parecer do Excelentíssimo Deputado Vituriano de Abreu, ao obstruir uma medida que visa a aperfeiçoar a segurança pública do Estado, interesse este excepcional à sociedade, regulando o procedimento de promoção dos servidores da Polícia Civil e reescalando os salários de parte dessas categorias.

Dessa forma, **presentes os requisitos de relevância e urgência**, designada relatora para o voto vencedor, opino pela **ADMISSIBILIDADE DA**

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 222/2014, de autoria do Excelentíssimo Governador do Estado

É o voto.

Sala das Comissões, em 05 de maio de 2014.




Deputado JANDUHY CARNEIRO
Presidente


Deputada OLENKA MARANHÃO
Relatora Substituta


Deputado Doutor ANIBAL
Membro


Deputado JOÃO HENRIQUE
Membro

Deputado JUTAY MENESES
Membro


Deputado VITURIANO DE ABREU
Membro

Deputada LÉA TOSCANO
Membro