

INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI DA POLÍCIA FEDERAL (Lei 9.266, DE 15 DE MARÇO DE 1996)

CANEPPPELE, Eduardo Vinicius¹
VIEIRA, Tiago Vidal²

RESUMO

O artigo apresenta a atual estrutura da carreira policial federal, instituída pelo Decreto-Lei nº 2.251, de 26 de Fevereiro de 1985, posteriormente reorganizada pela Lei 9.266, de 15 de Março de 1996, a qual está em desconformidade com a Constituição Federal de 1988, se fazendo necessário portanto uma nova alteração legislativa para organização da carreira policial federal conforme previsão constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição Federal, carreira policial federal, carreira única, promoção.

LAW OF THE FEDERAL POLICE UNCONSTITUTIONALITY (Law 9.266 , OF 15 MARCH 1996)

ABSTRACT

The article presents the current structure of the federal police career, established by Decree-Law No. 2.251, of February 26, 1985, reorganized by Law 9.266 of 15 March 1996, which is in discordance with the Federal Constitution of 1988, so, it is necessary a new legislative change to the organization of federal police career as constitutional provision.

KEYWORDS: Federal Constitution, federal police career, single career, promotion.

1. INTRODUÇÃO

A Carreira Policial Federal foi instituída pelo Decreto-Lei nº 2.251, de 26 de Fevereiro de 1985, e reorganizada pela lei 9.266 de 15 de Março de 1996, a qual dividiu a carreira policial em cinco diferentes cargos sendo: Delegado de Polícia Federal, Perito Criminal Federal, Agente de Polícia Federal, Escrivão de Polícia Federal e Papiloscopista Policial Federal.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, § 1º, estabelece que a polícia federal é instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em

¹ACADÊMICO: Eduardo Vinicius Caneppele, estudante do 9º Período do Curso de Direito do Centro Universitário da Fundação Assis Gurgacz, graduado em Engenharia de Produção Agroindustrial pela União Pan Americana de Ensino (UNIPAN), servidor público federal, Escrivão de Polícia Federal, e-mail: kneple@hotmail.com

²ORIENTADOR: Tiago Vidal Vieira, Advogado graduado pela Universidade Estadual de Londrina (2008). Concluiu pós-graduação em Ministério Público - Estado Democrático de Direito pela Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (2010). Professor de Direito Penal, Direito Administrativo e Prática Penal Simulada na Faculdade Assis Gurgacz - Cascavel/PR.

carreira. Também estabelece da mesma forma para a Polícia Rodoviária Federal no §2º daquele artigo.

Desta forma, verifica-se que o constituinte originário objetivava a criação de dois órgãos federais estruturados em carreira, na qual o servidor ingressasse pela base da carreira e com o passar do tempo fosse sendo promovido.

Tal objetivo foi alcançado com relação à Carreira da Polícia Rodoviária Federal, para a qual a lei criou apenas o cargo de Policial Rodoviário Federal, diferentemente do que aconteceu para a Carreira da Polícia Federal a qual se dividiu nos cinco diferentes cargos supracitados, sem possibilidade de promoção entre os cargos.

Na verdade, criou-se um entendimento jurídico equivocado de que uma carreira pode ter cargos incomunicáveis de padrões de salário e atribuições diferentes. Na prática, a Polícia Federal é organizada como se fosse apenas uma Polícia Judiciária, nos moldes das Polícias Cíveis estaduais, inclusive seus cargos, o que impede que suas atribuições sejam cumpridas com a efetividade e qualidade necessárias.

Além disso, do reconhecimento fático da carreira única já prevista na legislação há grandes repercussões. Além de uma estruturação única para um órgão de segurança pública o que refletiria diretamente no serviço público prestado, o desenvolvimento dos cargos existentes da carreira seriam totalmente modificados tendo em vista que não seriam mais cargos isolados, mas membros de uma única carreira, com o fenômeno jurídico da promoção entre os cargos da carreira ou a criação de um cargo único dentro da carreira.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A CARREIRA POLICIAL FEDERAL

A Polícia Federal é constitucionalmente organizada em carreira única, conforme prevê a Constituição Federal de 1988 em seu “art. 144 [...] §1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e **estruturado em carreira**, destina-se a...” (grifos nossos).

No entanto, esta única carreira é uma ficção jurídica nunca instaurada na prática. Na realidade, o órgão é estruturado em cargos isolados e não em cargos em carreira como prevê a CF/88 e demais leis de organização do órgão.

A CF/88 dispõe sobre as atribuições de todos os órgãos de segurança pública do Brasil. Dentro do Título V - “Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas”, há um capítulo específico sobre as forças de segurança pública. O Capítulo III “Da Segurança Pública” especifica que:

[...] 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;

[...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União **e estruturado em carreira**, destina-se a [...] (grifo nosso).

Já a Lei nº 9.266/96 que reorganizou as classes da Carreira Policial Federal e fixou a remuneração dos cargos prevê no mesmo sentido que:

[...] Art. 2º - A Carreira Policial Federal é composta por cargos de nível superior, cujo ingresso ocorrerá sempre na terceira classe, mediante concurso público, de provas ou de provas e títulos, exigido o curso superior completo, em nível de graduação, observados os requisitos fixados na legislação pertinente. (Redação dada pela Medida Provisória nº 650, de 2014).

Pelo exposto, tanto a legislação constitucional quanto a infraconstitucional é indubitável ao estabelecer uma só carreira à Polícia Federal. Esta carreira é, no entanto, dividida em cargos. A carreira única constitucional policial federal foi estruturada em cargos típicos das Polícias Cíveis estaduais. São 5 (cinco) os cargos que compõe tal carreira, sendo Delegado de Polícia Federal, Perito Criminal Federal, Escrivão de Polícia Federal, Papiloscopista Policial Federal e Agente de Polícia Federal, todos de nível superior, conforme redação dada pela Lei nº 13.034/14 que dispõe sobre a reestruturação da Carreira Policial Federal, alterando a Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996.

Antes da exposição mais aprofundada do problema, é interessante ressaltar que não foi equívoco do constituinte originário a redação Carreira. As notas taquigráficas que registraram o teor da Ata da 7ª Reunião Ordinária, de 20 de setembro de 1988, demonstram qual a intenção do

legislador constituinte na estruturação da carreira para a Polícia Federal. A Emenda nº 292, do então constituinte Nelson Jobim, criou a Carreira Policial Federal.

Por ter reflexos administrativos e organizacionais que ainda nesta fundamentação serão tratados, os próprios constituintes tiveram dúvidas oriundas sobre a forma em que o texto fora proposto. Tanto que ficou registrada na ata que foi discutida a redação mais inteligível possível, para evitar entendimento diverso:

[...] O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Em vez de "instituída por lei", "estruturada".

O SR. CONSTITUINTE SÓLON BORGES DOS REIS: – Em carreira única ou carreiras? A polícia civil e a ferroviária têm a mesma carreira?

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Não, é a mesma linguagem.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – A proposta do Constituinte Nelson Jobim, diz: "A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturada em carreira."

[...]

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ FOGAÇA: – A melhor concordância é "estruturado em carreira". É o órgão que é estruturado em carreira, como nas outras.

De toda forma, a suposta “Carreira Policial Federal” foi separada em diferentes cargos, com atribuições únicas e com “promoção”, termo em questionamento como veremos mais adiante, em classes dentro do mesmo cargo. O Decreto nº 7.014/2009 estabelece que cada cargo da carreira Policial Federal é dividido em 4 (quatro) classes iniciando na 3ª classe e terminando na classe especial, chegando ao topo da suposta “carreira” com 13 (treze) anos de serviço público ininterrupto.

[...] Art. 1º - Aos servidores integrantes da Carreira Policial Federal, instituída pelo art. 1º do Decreto-Lei no 2.251, de 26 de fevereiro de 1985, e reorganizada pela Lei no 9.266, de 15 de março de 1996, aplicar-se-ão os requisitos e condições de promoção de acordo com as normas constantes deste Decreto.

Art. 2º - A promoção consiste na mudança de classe em que esteja posicionado o servidor para a classe imediatamente superior.

Art. 3º - São requisitos para promoção nos cargos da Carreira Policial Federal:

I - exercício ininterrupto do cargo:

- a) na terceira classe, por três anos, para promoção da terceira para a segunda classe;
- b) na segunda classe, por cinco anos, para promoção da segunda para a primeira classe;
- c) na primeira classe, por cinco anos, para promoção da primeira para a classe especial;

II - avaliação de desempenho satisfatória; e

III - conclusão, com aproveitamento, de curso de aperfeiçoamento.

Parágrafo único: Interrompido o exercício, a contagem do interstício começará a correr a partir do retorno do servidor à atividade.” (Decreto nº 7.014/2009)

Em que pese todos os cargos serem de nível superior do executivo federal, possuem padrões de vencimento diferenciados e não se comunicam, ou seja, não é possível alguém do cargo de Agente passar para o cargo de Delegado, por exemplo, somente realizando novo concurso público.

Cabe ressaltar que até a edição da Lei nº 13.034/14, os cargos de Escrivão, Agente e Papiloscopista Policial Federal eram considerados cargos de nível médio, enquanto Delegado de Polícia Federal e Perito Criminal Federal, cargos de nível superior.

2.2 DIFERENÇA ENTRE CARGO E CARREIRA PÚBLICA

O regime jurídico único dos servidores civis da união dá o entendimento do que seria cargo público. Em seu artigo 3ª, a Lei nº 8.112/90 especifica que “Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.” Desta forma, cargo é uma unidade estrutural, uma célula que compõe o organismo administrativo.

Cada cargo da administração pública possui características próprias que os distinguem e são ocupados por servidores públicos. Os cargos públicos são providos de forma efetiva ou por comissão. Em caráter efetivo, segundo o artigo 9º da Lei nº 8112/90 é quando se trata de cargo isolado de provimento efetivo ou de carreira, em comissão para cargos de confiança vagos, inclusive na condição de interino. Para o presente artigo será discutido relação dos cargos públicos providos em caráter efetivo, principalmente no que tange à diferença do provimento de cargo isolado ou de carreira.

Conforme Mazza (2012, p. 453), a investidura em cargo público se dá com a posse e existem 7 (sete) formas de provimentos. A única forma de provimento originário é a nomeação, sendo formas de provimento derivado a promoção, readaptação, reversão, aproveitamento, reintegração, recondução. A promoção será instituto de grande valia para demonstrar que a Carreira Policial Federal, em que pese ser constitucionalmente única, na prática não é estruturada de tal forma, mas ilegalmente como cargos isolados dentro de uma suposta carreira.

“A nomeação em caráter efetivo é a única forma de provimento originário na medida em que não depende de prévia relação jurídica do servidor com o Estado, dependendo sempre de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade”. (MAZZA, 2012, p. 454)

Desta forma, nomeação é a primeira relação jurídica de vinculação do servidor com a administração. Por outro lado, Mazza (2012, p. 455) explica que “A promoção é uma forma de provimento derivado, pois só pode favorecer os servidores públicos que já ocupam cargos públicos em caráter efetivo.”

“Além da aprovação em concurso público, os demais requisitos para o ingresso e desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção, serão estabelecidos pela lei que fixar as diretrizes do sistema de carreira na Administração Pública Federal e seus regulamentos” (art. 10º, parágrafo único, da Lei n. 8.112/90).

Este entendimento da forma de provimento derivado denominada promoção nos faz compreender que a promoção é uma forma de ocupação de novo cargo público, dentro de uma carreira, como uma maneira de desenvolvimento profissional do servidor público que avança em sua profissão seja por antiguidade ou merecimento.

Desta forma, compreendemos o que é carreira pública. É uma forma de organização administrativa de cargos públicos. Ou eles são organizados de forma isoladas ou em carreira, sendo esta última que permite a promoção. Em cargos isolados, existe a progressão funcional, dentro do mesmo cargo, não sendo forma de provimento. Pela similitude existe grande confusão de entendimento entre os institutos da progressão e promoção, sendo que se tratam de mecanismos similares mas diferentes, pois a promoção é uma mudança de cargo dentro da carreira, já a progressão é uma mudança de classe dentro de um mesmo cargo.

A CF/88 garantiu ainda a promoção como forma de provimento em diversos dispositivos. No capítulo da Administração Pública, o texto constitucional engloba no artigo 37 a “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, para no próximo artigo deixar explícita a necessidade de tratar requisitos para a promoção:

[...] Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

[...]

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento. (Constituição Federal 1988).

O artigo § 2º do art. 39 da CF/88 também prevê o fenômeno da promoção como implemento na carreira, posto que o objetivo é o aperfeiçoamento do servidor:

[...] Art. 39 [...]

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (Constituição Federal de 1988)

Neste diapasão, a doutrina majoritária respeita os ditames constitucionais aceitando a promoção como forma de provimento, como se verifica neste entendimento:

“A promoção constitui a primeira hipótese de provimento derivado, hipótese diretamente vinculada à existência de cargos organizados em carreira. [...] Tomemos o exemplo do Ministério Público. Nesta carreira, o provimento originário dá-se mediante nomeação para o cargo de promotor de justiça adjunto. Investido neste cargo, o titular poderá ser promovido ao cargo de promotor de justiça e, posteriormente, ao cargo de procurador de justiça.” (FURTADO, 2012, p. 809/810)

2.3 DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Os vícios materiais, diferentemente dos formais, estão ligados ao próprio mérito do ato, referindo-se a conflitos de regras e princípios estabelecidos na Constituição.

Gilmar Mendes apresenta o seguinte entendimento da questão:

“A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo.

É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade, isto é, de se proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo”. (In: BRANCO; COELHO; MENDES, 2010, p. 1172).

Conforme Barroso (2006, p. 29) a inconstitucionalidade material expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva entre a lei ou o ato normativo e a Constituição. Pode traduzir-se no confronto com uma regra constitucional – e.g., a fixação da remuneração de uma categoria de servidores públicos acima do limite constitucional (art. 37, XI) – ou com um princípio constitucional, como no caso de lei que restrinja ilegítimamente a participação de candidatos em concurso público, em razão do sexo ou idade (arts. 5º, caput, e 3º, IV), em desarmonia com o mandamento da isonomia. O controle material de constitucionalidade pode ter como parâmetro todas as categorias de normas constitucionais: de organização, definidoras de direitos e programáticas.

Assim, a inconstitucionalidade material se dá quando a norma vai contra os parâmetros explícitos da Constituição, como é o caso da Lei 9.266/96, a qual vai contra o art. 144, §1º da CF/88 que institui por lei a Polícia Federal como órgão permanente e estruturado em carreira. (grifo nosso).

3. METODOLOGIA

O presente trabalho trata-se de uma pesquisa qualitativa com a utilização da técnica bibliográfica, com fontes de artigos científicos, livros e legislações sendo a maioria na área do Direito Administrativo. Foram ainda consultados documentos jurídicos frutos de discussões sindicais e de categorias públicas que debatem sobre o tema em questão, além, de jurisprudências proferidas pelos tribunais pátrios em ações que envolvem direta ou indiretamente o assunto apresentado.

Para o desenvolvimento do trabalho, considerou-se relevante, inicialmente, apresentar como a Constituição Federal de 1988 (CF/88) propunha organizar seus órgãos policiais federais, ou seja, estruturados em carreira. Em segundo lugar, falou-se sobre a carreira policial federal, que na prática é inexistente, pois não há promoção entre os cargos, o que vai de encontro à CF/88. Outro argumento apresentado, em busca da tese deste trabalho, foi a explicação sobre promoção e progressão conforme a legislação pátria e as doutrinas. Por fim, foi apresentado como se enquadra a inconstitucionalidade apresentada pela referida lei, a qual deve ser alterada para se adequar aos anseios do constituinte.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo até aqui exposto, verifica-se que na polícia federal não há carreira, tendo em vista que não há promoção de cargos, mas somente progressão funcional, dentro um mesmo e estanque cargo. Tanto que o Decreto nº 2.565/98 que regulamentava este desenvolvimento profissional utilizava a denominação progressão. Em seu artigo 2º, o decreto previa que “A progressão consiste na mudança de classe em que esteja posicionado o servidor, para a imediatamente superior.”

Acontece que, para maquiar e suprir a falha legislativa, qual seja, a falta de promoção entre os cargos da carreira única da Polícia Federal, o poder executivo simplesmente editou novo decreto pelo qual deu definição e aplicação completamente errônea para o termo promoção. Desta forma, o novo Decreto nº 7.014/2009 simplesmente alterou o termo progressão por promoção, criando problema ainda maior. O novo artigo ficou com a seguinte redação “Art. 2º - A promoção consiste na mudança de classe em que esteja posicionado o servidor para a classe imediatamente superior”.

Verifica-se assim a necessidade de uma completa reestruturação da organização dos cargos e respectivas progressões e promoções dentro da carreira única da Polícia Federal, como também a necessidade de atualização das normas e leis que regem sua organização para que esta seja instituída conforme prevê a Constituição Brasileira.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 5 de outubro 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 29 ago 2015.
- BRASIL. Senado Federal. **Ata da 7ª Reunião Ordinária, 1988**. Anais da Assembleia Constituinte, de 20.09.1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em 29 ago 2015.
- BRASIL. **Lei 9.266/96, de 15 de Março de 1996**. Reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104114/lei-9266-96>>. Acesso em 10 set 2015.
- BRASIL. **Lei 8.112/90, de 11 de Dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em 10 set 2015.
- BRASIL. **Lei nº 13.034, de 28 de Outubro de 2014**. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Policial Federal, alterando a Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, e sobre a remuneração da Carreira de Perito Federal Agrário,



alterando a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002; altera a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.320, de 26 de janeiro de 1987; e dá outras providências. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/148599334/lei-13034-14>>. Acesso em 10 set 2015.

BRASIL. **Decreto 7.014, de 23 de Novembro de 2014.** Disciplina os requisitos e condições de promoção na Carreira Policial Federal, de que trata o § 1º do art. 2º da Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2009/Decreto/D7014.htm>. Acesso em 10 set 2015.

BRASIL. **Decreto 2.565/98, de 28 de Abril de 1998.** Disciplina o instituto de progressão a que se refere o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/111742/decreto-2565-98>>. Acesso em 10 set 2015.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo.** 3ª ed., rev. ampl. e atual., Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012.