



# **CARREIRA E CARGO ÚNICOS NA POLÍCIA FEDERAL**

**CLAUDIONOR ROCHA**

Consultor Legislativo da Área XVII  
Segurança Pública e Defesa Nacional

**DEZEMBRO/2013**

NOTA TÉCNICA

**SUMÁRIO**

1 INTRODUÇÃO .....	3
2 ANÁLISE .....	10
2.1 Objeto .....	10
2.2 Legislação aplicável .....	11
2.3 Formas de investidura .....	14
2.4 Provimento derivado .....	17
2.5 Jurisprudência .....	20
2.6 Mérito .....	23
3 CONCLUSÃO .....	27
4 REFERÊNCIAS .....	30

© 2009 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

# CARREIRA E CARGO ÚNICOS NA POLÍCIA FEDERAL

## 1 INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica foi produzida em razão de solicitação de parlamentar desta Casa de Leis, no sentido de analisar constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa de minuta de Proposta de Emenda à Constituição encaminhada, assim como viabilidade e consequências das mudanças propostas.

Trata-se do texto abaixo, que pretende promover alterações na cabeça do § 1º do art. 144 da Constituição:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº \_\_\_\_\_, DE 2013  
(Do Sr. e outros)

Dá nova redação ao “caput” do  
§ 1º do Art. 144 da Constituição  
Federal.

EMENDA Nº \_\_\_\_\_

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos da art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O “caput” do § 1º do Artigo 144 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

“Art.144. ....

§ 1º A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União, estruturado em carreira única, composta do cargo de policial federal, de nível superior, escalonado em classes, cujo provimento originário dar-se-á na classe inicial da carreira, destina-se a:”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

A minuta é acompanhada de Justificativa com o seguinte teor, nas quais foram mantidos os destaques e respectivas remissões:

É cediço que as polícias judiciárias brasileiras há muito carecem de mudanças. Salta aos olhos a crise na área da segurança pública em nosso país. A sociedade civil clama e merece polícias modernas, bem pagas, treinadas, e que respeitem os inafastáveis direitos humanos. Neste passo, é evidente que a melhoria salarial pura e simples não trará a transformação que o povo brasileiro anseia.

Cabe destacar, que este mesmo povo que é credor de um aparato policial estatal que lhe garanta a paz social, reunido através de representantes dos mais variados setores da sociedade civil durante a 1ª CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública no ano de 2009 (evento que congregou integrantes das mais variadas posições da sociedade brasileira), com a finalidade de discutir soluções para o grave problema da segurança pública no Brasil, concluiu que o formato ideal para modernização das polícias brasileiras consiste naquele modelo há muito empregado nas Polícias dos países considerados avançados nesta área, vale dizer, uma Polícia estruturada em uma carreira única, onde o acesso se dá pela base da carreira, e a promoção na mesma respeitará critérios de meritocracia e reconhecida experiência. Naquela oportunidade, foram estabelecidos Princípios e Diretrizes, e, em sua hierarquia de nº 18 com 331 votos, priorizou-se a Carreira Única na seguinte forma:

*3.2. A - Carreira única - Criar e implantar carreira única para os profissionais de segurança pública, desmilitarizada com formação acadêmica superior e especialização com plano de cargos e salários em nível nacional, efetivando a progressão vertical e horizontal na carreira funcional.*

Oportuno ressaltar que no direito comparado, em modelos de Polícias consideradas de excelência em razão da alta taxa de elucidação de crimes, como o FBI e nas Polícias Estaduais norte americanas, Scotland Yard na Inglaterra, a BKA na Alemanha, dentre tantas outras, o molde utilizado é o da carreira única, onde o policial mais experiente coordena.

Embora a Constituição Federal no Parágrafo 1º. Do Art. 144, estabeleça que a Carreira Policial Federal é única, frise-se, ÚNICA, bem como ter sido exatamente este o entendimento do Legislador Constituinte, que deixou claro em sua justificativa que tanto a Polícia Federal, como a Rodoviária Federal e a Ferroviária Federal teriam que ser constituídas em Carreira única, os dirigentes da Polícia Federal não efetuam a Promoção dos seus Policiais do início ao fim da Carreira, impondo a Progressão Funcional para os Agentes, Escrivães e Papiloscopistas somente até o meio da Carreira. Já com relação às classes de Delegado de Polícia Federal e de Perito Criminal Federal, infringindo a norma Constitucional, bem como o princípio da hierarquia, faz-se concurso para o ingresso no meio da Carreira Policial, quando então muitos jovens recém saídos dos bancos das universidades ingressam no meio da Carreira como Delegados ou Peritos, e, já passam de imediato a chefiar os outros Policiais Federais com o mesmo nível acadêmico e que já contam com muitos anos de experiência, passando a serem comandados por esses policiais novatos sem qualquer experiência policial ou de comando e que nunca travaram contato com a investigação policial.

Tal fato tem causado **enorme insatisfação e desmotivação** em relevante parcela do efetivo do DPF, o que coloca em evidente risco a produtividade do Órgão e, por conseguinte, a toda a sociedade.

Assim, por mais qualificado e amadurecido que seja o policial federal “não delegado”, este jamais poderá oferecer à sociedade sua contraprestação por tudo que esta investiu em sua formação, haja vista que sempre será chefiado por um delegado mais jovem e com pouco, ou muitas vezes nenhum conhecimento de causa sobre as investigações que maneja.

Cumprir acrescentar que a atividade de segurança pública não é apenas jurídica, mas multidisciplinar, modernamente fala-se até da ciência policial. Ciência, pois, é área do conhecimento e pensamento humano, que envolve

investigação, perícia, adequação jurídica, tudo para que ao final a sociedade apresente uma resposta (punição) a um comportamento humano considerado transgressor. Resposta esta, que só virá em tamanho e proporção corretos e adequados, se aqueles órgãos policiais incumbidos de tal mister, forem suficientemente modernos e eficientes. Eis a polícia cidadã que tanto se busca.

Quanto à natural preocupação com a afetação do princípio constitucional do concurso público, insculpido no art. 37 e seguintes da Carta Magna, algumas considerações se fazem úteis.

A primeira delas deve ser o esforço para se extrair a “letra” da lei maior, tornando-a o ponto de partida até chegarmos ao caso concreto. Para tanto, seria preciso enveredar na concepção da Carta Magna em seu nascedouro, sendo indispensável mergulharmos nos anais do Poder Legislativo, para entendermos melhor o pensamento do legislador constituinte originário.

Dessa forma, com a finalidade de preservar a essência do pensamento do legislador do Decreto-Lei criador da Carreira Policial Federal, o então Deputado Constituinte Nelson Jobim na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988, objetivando preservar a Carreira Policial Federal nos moldes existentes, apresentou em 16 de setembro de 1988 a Emenda nº 292 protocolizada sob nº A94050300144, referente ao parágrafo 1º do art. 144, com a finalidade de garantir a Polícia Federal permanecer estruturada em Carreira.

Importante se torna trazer a baila os debates dos parlamentares constituintes ocorridos na Assembléia Nacional Constituinte 1987/1988 sobre a recepção da emenda nº 292 do então Deputado Nelson Jobim, conforme consta em ATA DA 7ª REUNIÃO ORDINÁRIA, EM 20 DE SETEMBRO DE 1988, publicada no Diário da Assembléia Nacional Constituinte (suplemento B) página 157/164, que assim se processou:

(...)

“II – ORDEM DO DIA - DISCUSSÃO E VOTAÇÃO DO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO "C" – REDAÇÃO FINAL, DA COMISSÃO DE REDAÇÃO – PROPOSTAS EXCLUSIVAMENTE DE REDAÇÃO OFERECIDAS PELOS CONSTITUINTES. (MATÉRIA DESTACADA)

(...)

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Página 16 do segundo bloco, art. 144, § 1º Proposta nº 292, de minha autoria. Diz o texto:

“A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, destina-se a:”

A proposta pretende compatibilizar o § 1º com os §§ 2º e 3º. Tanto o § 2º como § 3º, que tratam da polícia rodoviária federal e da polícia ferroviária federal, determinam:

“§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.”

O § 1º, “a polícia federal, instituída por lei como órgão permanente”, pretende incluir **“estruturado em carreira”**, tal qual se encontra nos parágrafos que tratam das demais polícias. (grifei)

O SR. CONSTITUINTE SÓLON BORGES DOS REIS: – Fica carreira única, polícia ferroviária com a rodoviária? (grifei)

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Não, a lei decidirá depois. Cada uma terá a sua. (grifei)

- O SR. CONSTITUINTE SÓLON BORGES DOS REIS: – Fica claro isso?
- O SR. CONSTITUINTE GASTONE RIGHI: – Não ficou claro para mim.
- O SR. CONSTITUINTE SÓLON BORGES DOS REIS: – Se ficou claro, tudo bem.
- O SR. CONSTITUINTE SÓLON BORGES DOS REIS: – Gostaria de ouvir o Relator.
- O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Está aprovada, então.
- O SR. CONSTITUINTE SÓLON BORGES DOS REIS: – Sem ouvir o Relator?
- O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Procura S. Ex.<sup>a</sup> uniformizar a linguagem utilizada tanto para a polícia rodoviária quanto para a polícia ferroviária.
- O SR. CONSTITUINTE SÓLON BORGES DOS REIS: – É que fala em carreiras.
- O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – **Em vez de “instituída por lei”, “estruturada”.** (grifo nosso)
- 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 texto não falava e S. Ex.<sup>a</sup> está disciplinando. Realmente a linguagem é compatibilizadora. Estou de acordo, Sr. Presidente.
- O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Estão de acordo?
- O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Constituinte Sólton Borges, a polícia rodoviária é uma polícia, a polícia ferroviária é outra.
- O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Está aprovada.
- O SR. CONSTITUINTE JOSÉ FOGAÇA: – A melhor concordância é “estruturado em carreira”. É o órgão que é estruturado em carreira, como nas outras. (grifei)
- O SR. CONSTITUINTE GASTONE RIGHI: – Sr. Presidente, gostaria que o Relator me prestasse um esclarecimento. A única coisa que muda é o § 1º? A Polícia Federal, estruturada em carreira – é isso?
- O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Em vez de “instituída”, “estruturada em carreira”. Uniformiza nos demais casos.
- O SR. CONSTITUINTE JOSÉ MARIA EYMAEL: – Sr. Presidente, só mais um esclarecimento do Relator. Com este texto não se estará criando a figura da carreira única para todas as polícias? (grifei)
- O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Não. (grifei)
- O SR. CONSTITUINTE JOSÉ MARIA EYMAEL: – **Quero apenas registrar a intenção do legislador. Não se está criando com isso a figura da carreira única para todas as polícias?** É este o entendimento da Relatoria?
- O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Ficará o registro interpretativo da intervenção de V. Ex.<sup>a</sup>.
- O SR. CONSTITUINTE RICARDO FIÚZA: – Sr. Presidente, permite-me V. Ex.<sup>a</sup> a palavra?
- O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Concedo a palavra ao Constituinte Ricardo Fiúza.
- O SR. CONSTITUINTE RICARDO FIÚZA: – Sr. Presidente, desejo perguntar ao Relator se o fato desta inclusão não obrigará necessariamente o Diretor da Polícia Federal ser do quadro, porque aí estaremos modificando.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Não. O que se quer é compatibilizar.

O SR. CONSTITUINTE RICARDO FIÚZA: – Estou perguntando porque quero que fique nos Anais o espírito do legislador, para amanhã os Tribunais saberem a verdade para interpretar o texto.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – O que o Constituinte Nelson Jobim fez foi compatibilizar o § 1º com o 2º. O que é que diz o § 2º? “A polícia rodoviária e a polícia ferroviária federais, órgãos permanentes estruturados em carreira.” Compatibilizou S. Ex.<sup>a</sup> para melhor o § 1º. Quanto à chefia da diretoria geral, o Dr. Romeu Tuma vai... (Inaudível.)

O SR. CONSTITUINTE RICARDO FIÚZA: – O meu entendimento era exatamente este. Queria apenas que ficasse consignado o espírito do legislador.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Está aprovado.”

Estes debates e aprovação da emenda do Deputado Nelson Jobim e, conseqüentemente a promulgação da Constituição Federal de 1988, deixam claro o dispositivo do artigo 144 § 1º, senão vejamos:

“Art. 144. ....

I - Policial Federal;

II - Polícia Rodoviária Federal;

III - Polícia Ferroviária Federal;

IV - Polícias Cíveis;

V - Policiais Militares e Corpo de Bombeiros Militares;

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

É evidente, portanto, mesmo em exame perfunctório nem é necessário muito esforço para perceber que o pensamento do legislador constituinte originário ao elaborar a norma, deixou consignado em suas palavras que se trata da polícia federal ser um órgão estruturado em “carreira” e não em “carreiras”, de forma que, se estabeleceu com essa redação, a compatibilidade com as demais polícias rodoviária e ferroviária federal.

Para uma melhor compreensão do que se quer dizer com cargos isolados e carreira, calha à citação de Mestre Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>1</sup>:

Carreira. Se existir mais de uma classe com as mesmas atividades, dispostas hierarquicamente ou escalonadas com incremento gradativo de responsabilidades a cada nível e com reservas de lugares da classe superior aos ocupantes elevados da imediatamente inferior, forma uma carreira ou série de classes, e a seus respectivos cargos dá-se o nome de cargos de carreira.

Certas classes, entretanto, ficam isoladas, não se dispondo em séries da mesma profissão: são as classes singulares e os seus cargos se denominam cargos isolados.

Também ao ser editada a Lei 9.266, de 15 de março de 1996, o relator deixou bem claro que a Carreira Policial Federal é uma carreira única, quando rejeitou as duas emendas (4 e 5) que buscavam exatamente criar diversas **carreiras** dentro da Polícia Federal. Vejamos abaixo:

Nesse ponto passamos a reproduzir apenas os trechos destacados pelo texto da Justificativa encaminhado com a minuta, os quais foram extraídos dos documentos creditados, com observações nossas entre colchetes:

<sup>1</sup>Curso de Direito Administrativo, 12ª ed. São Paulo: Editora Forense, 2001, p. 281. [nota no original]

O SR. ZAIRE REZENDE (PMDB – MG. Sem revisão do orador) – Sr. Presidente, tenho em mãos cinco emendas, cada qual versando um aspecto de um artigo. Requeiro a V. Ex<sup>a</sup> me sejam concedidas pelo menos 24 horas para fazer uma avaliação e chegar a uma conclusão quanto ao mérito das mesmas. [Diário da Câmara dos Deputados, 11 de janeiro de 1996, página 429]

[PROJETO DE LEI Nº 1.355, DE 1955 (Do Poder Executivo)]

.....  
Justificação

O projeto estrutura uma carreira policial federal que é composta por cargos diferenciados (perito, escrivão, agente, etc), quando na verdade carreira deve ser uma unidade do quadro de pessoal, composta pelos cargos de idêntica natureza de atribuições e nível de complexidade. Assim, na verdade, dada (*sic*) um dos cargos da carreira policial é uma carreira específica, e como tal deve ser estruturado o quadro da polícia federal. Somente mediante esta concepção e formulação se estará atendendo à decisão do STF na ADIn 245, que indica a necessidade de desmembrar as carreiras da polícia federal, à semelhança do que já foi feito, em parte, pelo Projeto de Lei nº 1.353/95, recentemente aprovado. [idem, página 429]

.....  
Por fim, assim se resume o parecer final da Comissão de Trabalho incumbida da análise das 05 emendas apresentadas:

O parecer da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público é contrário às 5 emendas. [idem, página 432]

.....  
Sr. Presidente, data vênua da justificativa da emenda, apesar de, inclusive, ter grande inclinação pela carreira policial federal, a emenda é inconstitucional e injurídica, inclusive vazada em termos que não se coadunam com a técnica legislativa. [idem, página 432]

.....  
A Emenda nº 4, que se refere à carreira policial que estrutura uma carreira composta por cargos diferenciados (perito, escrivão, agente, etc), evidentemente, depende de uma regulamentação própria dentro da própria estrutura da Polícia. Ela é injurídica e inconstitucional e está vazada em termos inadequados dentro da nossa técnica legislativa.

Finalmente, Sr. Presidente, pretende o Deputado Inocêncio Oliveira a substituição nos arts. 2º (caput e parágrafo único), 3º, 8º e 9º da expressão Carreira Policial Federal por Carreiras de que trata o art. 1º desta Lei. Isso é totalmente inadequado se se colocar censor, nós que sempre substituímos essa expressão. É inadequado sob o ponto de vista da técnica legislativa, juridicidade e também na constitucionalidade.

Sr. Presidente, somos contrários a todas as cinco emendas, salvo melhor prejuízo. (*sic*) [idem, páginas 432/433]

Retomamos, daqui em diante, a transcrição *ipsis litteris* da Justificativa:

A obviedade do assunto incita o exagero da ampliação do texto, mas o fato é que após a leitura desses trechos fica evidente que as primeiras tentativas de se modificar o texto do projeto, contrastando o entendimento constitucional sobre a unidade da Carreira Policial Federal em uma só estrutura, ou seja, com um só cargo, foram frustradas pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público.



Por outro lado, verificamos que na ADIN 231, o Supremo Tribunal Federal se posiciona no sentido de que em toda a Carreira Policial Federal deverá haver a Promoção Funcional do início ao fim da Carreira, ou seja, do menor padrão de subsídio ao maior padrão de subsídio da dita Carreira.

É o que diz o voto do eminente Relator da Adin 231-STF:

“O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos é, no atual sistema constitucional, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, indispensável para cargo ou emprego público isolado ou em carreira. Para o isolado, em qualquer hipótese; para o em carreira, para o ingresso nela, que só se fará na classe inicial e pelo concurso de provas ou de provas e títulos, **não o sendo, porém, para os cargos subsequentes que nela se escalonam até o final dela a investidura se fará pela forma de provimento que é a ‘promoção’.**” (grifo nosso)

(Min. Moreira Alves; ADIN 231-7)

Do arcabouço doutrinário podemos resgatar a breve e eficaz lição da Profa. Di Pietro:

“Promoção [...] é a forma de provimento pela qual o servidor passa para cargo de maior grau de responsabilidade e maior complexidade de atribuições, dentro da carreira a que pertence”

(DI PIETRO, p489)

Avançando na farta lição doutrinária, a expressão “provimento”, no balizado dizer de Diógenes Gasparini<sup>2</sup>, é “*o ato administrativo que traduz o preenchimento de um cargo público*”, que se perfaz através de duas modalidades distintas:

“Há dois tipos de provimento: de acordo com a situação do indivíduo que vai ocupar o cargo. De um lado temos o *provimento originário*, aquele em que o preenchimento do cargo dá início a uma relação estatutária nova, seja porque o titular não pertencia ao serviço público anteriormente, seja porque pertencia a quadro funcional regido por estatuto diverso do que rege o cargo agora provido.

(...)

De outro lado, há também o *provimento derivado*, aquele em que o cargo é preenchido por alguém que já tenha vínculo anterior com outro cargo, sujeito ao mesmo estatuto. Se, por exemplo, o servidor é titular do cargo de Assistente Social nível “A” e, por promoção, passa a ocupar o cargo de Assistente Social nível “B”, o provimento é derivado.

(GASPARINI, p409)

As formas constitucionais mais conhecidas de *provimento originário* em cargos públicos, portanto, são as nomeações em caráter efetivo ou para cargo em comissão, realizada, no primeiro caso, após a aprovação em concurso público, e, no segundo, mediante livre escolha da autoridade competente. Já a forma mais conhecida de *provimento derivado* é a ***promoção***, prevista no artigo 8º, I, da Lei nº 8.112/1990, que significa a passagem do servidor de um cargo para outro, localizado na estrutura de carreira, sem mudança da exigência de escolaridade para o ingresso.

As demais formas de provimento previstas no artigo 8º, da Lei nº 8.112/1990 podem ser consideradas formas de *provimento derivado*, ainda que se refiram á situações vivenciadas por servidores que já ocupavam, anteriormente, cargo público efetivo. São elas:

- a) a investidura decorrente da necessidade de *readaptar* o servidor, em face de limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental;
- b) a *reversão à atividade* de servidor aposentado;

---

<sup>2</sup> Direito Administrativo, Ed. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 3ª Ed., 1999, pag. 409 [nota do texto original].

- c) a *reintegração* do servidor estável no cargo anteriormente ocupado, ou no cargo resultante de sua transformação;
- d) a *recondução do servidor estável* ao cargo anteriormente ocupado, em decorrência da inabilitação em estágio probatório relativo a outro cargo ou da reintegração do anterior ocupante; e,
- e) o *aproveitamento* do servidor colocado em disponibilidade, que se fará obrigatoriamente em cargo de atribuições e vencimentos compatíveis com o anteriormente ocupado.

É importante frisar, assim, que **a Constituição de 1988 não aboliu o chamado provimento derivado**, apenas proibindo que se este se desse sob uma de suas formas mais conhecidas, qual seja a *ascensão funcional*, de tal sorte que as demais modalidades permaneceram intactas, sendo usuais em todas as carreiras existentes no serviço público federal, eis que originárias da Lei nº 8.112/1990.

Com efeito, a vedação à ascensão funcional visava impedir aquelas situações – costumeiras até então – em que a Administração dava *provimento originário* do cidadão em um determinado cargo público para, em seguida, operar a sua migração, mediante ascensão, para cargo de nível de escolaridade mais elevada.

A organização em carreira, portanto, **é um mandamento constitucional expresso**, o mesmo podendo ser dito em relação á participação do servidor em cursos de aperfeiçoamento profissional, os quais deverão ser necessariamente utilizados como um dos critérios para a promoção na carreira.

Pela magnitude doutrinária, lógica e jurídica do que foi aqui exposto, conforme os preceitos trazidos pela Carta Magna, tanto em seu nascedouro quanto em sua “letra” pura, conforme a vasta jurisprudência e o conjunto inquestionável abordado pela doutrina, o texto proposto não vislumbra grandes transformações no texto constitucional. Pelo contrário, serve tão somente a uma melhor delimitação da pretensão, conforme visto, do constituinte originário.

Sala das Sessões em,        setembro de 2013

Dep.

Posteriormente foi solicitada a análise da viabilidade de inclusão do seguinte art. 2º à PEC:

Art. 2º Os servidores policiais ativos e inativos ocupantes dos cargos que forem objeto da exigência de carreira policial de cargo único, ingressarão na referida carreira mediante transformação e/ou reenquadramento, na forma da Lei Orgânica.

## 2 ANÁLISE

### 2.1 Objeto

Vejamos, em essência, o que pretende a proposta. Para tanto, necessário se faz esmiuçar o texto. Ei-lo, novamente:

---

Título Capa

“Art.144. ....

§ 1º A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União, estruturado em carreira única, composta do cargo de policial federal, de nível superior, escalonado em classes, cujo provimento originário dar-se-á na classe inicial da carreira, destina-se a:”

O texto atual assim se exprime:

“Art.144. ....

§ 1º A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:”<sup>3</sup>

O objetivo seria, portanto, instituir a carreira única. Atualmente há duas carreiras: a Carreira Policial Federal e o Plano Especial de Cargos, a primeira destinada aos cargos da atividade-fim, a segunda, aos da atividade-meio. Isto é, uma carreira de policiais, outra de apoio técnico-administrativo de níveis superior, intermediário e auxiliar, distribuída em vários cargos.

## 2.2 Legislação aplicável

A Lei n. 10.682, de 28 de maio de 2003, de conversão da Medida Provisória (MP) n. 112, de 2003, “cria cargos na Carreira Policial Federal e o Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal e dá outras providências”. Alterada por várias outras leis, define os seguintes cargos da polícia federal: Delegado de Polícia Federal, Perito Criminal Federal, Agente de Polícia Federal, Escrivão de Polícia Federal e Papiloscopista Policial Federal (art. 1º), que são internamente designados pelas siglas DPF, PCF, APF, EPF e PPF, respectivamente. Destarte, há cinco cargos distintos na Carreira Policial Federal, dos quais o de perito criminal é dividido em dezoito áreas.<sup>4</sup>

Referido artigo faz remissão ao art. 1º do Decreto-Lei n. 2.251, de 26 de fevereiro de 1985, que instituiu a carreira policial federal, reorganizada pela Lei n. 9.266, de 15 de março de 1996.

O art. 2º da Lei n. 10.682/2003 estrutura o Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, composto pelos cargos de provimento efetivo que não

---

<sup>3</sup> Toda a legislação está disponível no sítio da rede mundial de computadores da Presidência da República, no endereço <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/institucional/concursos/caracteristicas-dos-cargos/carreira-administrativa/requisitos-para-a-posse-nos-cargos-da-carreira-administrativa-plano-especial-de-cargos-da-policia-federal>>. Acesso em 11 dez. 2013.

estejam organizados em carreiras em 21 de março de 2003. Referidos servidores são regidos pela Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, sendo enquadrados no Quadro de Pessoal do Departamento de Polícia Federal (DPF) de acordo com as respectivas atribuições e requisitos de formação profissional. Os mencionados cargos do Plano Especial de Cargos são os decorrentes de transformação dos cargos vagos e a vagar, de nível superior e intermediário das categorias funcionais da sistemática de classificação da Lei n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970, sendo que os cargos de nível auxiliar serão extintos quando vagos. (§§ 5º e 6º do art. 2º). Há 29 cargos de nível superior e 9 de nível intermediário.<sup>5</sup>

O Decreto-Lei n. 2.251/1985, que “dispõe sobre a criação da Carreira Policial Federal e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos e dá outras providências”, abrangeu os cargos acima referidos e, ainda, o de Censor Federal (art. 1º). O art. 2º desse Decreto-Lei transformou as Categorias Funcionais do Grupo Polícia Federal (PF-500), criado pela Lei n. 5.645/1970, mediante transposição, em classes, designadas como de segunda, primeira e especial. A segunda classe é a de ingresso na carreira, no Padrão I, por concurso público (art. 4º). O art. 5º dispõe que a progressão funcional será feita na conformidade com a Lei n. 5.645/1970 e o Decreto-Lei n. 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, que “reajusta os vencimentos e salários dos servidores civis do Poder Executivo, dos membros da Magistratura e do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências”. O art. 6º, antecipando a regra constitucional atual, disciplina que “não haverá transferência nem ascensão (*sic*) funcional para a Carreira Policial Federal”.

A Lei n. 9.266/1996, que “reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências”, reafirma a exigibilidade do concurso público e estipula a exigência do terceiro grau de escolaridade (art. 2º), cuja nova redação, dada pela Lei n. 11.095, de 13 de janeiro de 2005, alterou a classe inicial de ingresso para terceira.

Os requisitos e condições de progressão e promoção são fornecidos por norma do Poder Executivo, segundo o § 1º, o que se concretizou por meio do Decreto n. 7.014, de 23 de novembro de 2009, que “disciplina os requisitos e condições de promoção na Carreira Policial Federal, de que trata o § 1º do art. 2º da Lei n. 9.266, de 15 de março de

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/institucional/concursos/caracteristicas-dos-cargos/carreira-policial/requisitos-e-atribuicoes-dos-cargos-da-carreira-policial-federal>>. Acesso em 11 dez. 2013.

1996”. Esse Decreto definiu o que seja a promoção, que segundo o art. 2º “consiste na mudança de classe em que esteja posicionado o servidor para a classe imediatamente superior”. O § 1º, incluído pela Lei n. 11.095/2005, exige, ainda, para promoção a “conclusão, com aproveitamento, de cursos de aperfeiçoamento, cujos conteúdos observarão a complexidade das atribuições e os níveis de responsabilidade de cada classe”.

O enquadramento nas classes ficou sujeito a opção do servidor (art. 6º), aplicando-se o disposto na lei aos inativos e pensionistas (art. 8º), sendo a carreira considerada típica de Estado (art. 10). Percebe-se, pelo Anexo I que, não obstante todos os cargos serem integrados por classes e estas por padrões, ambos em igual número e designação para todos os cargos, há dois níveis de remuneração, a dos delegados, peritos e censores, mais alta, e a dos agentes, escrivães e papiloscopistas, mais baixa (Anexo II).

A Lei n. 5.645/1970, que “estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências”, cria vários Grupos, dentre os quais o Grupo V – Polícia Federal (cargos com atribuições de natureza policial), naqueles de provimento efetivo, além dos Grupos ‘VIII – Serviços Auxiliares’, ‘IX – Outras atividades de nível superior’ e ‘X – Outras atividades de nível médio’, provavelmente tributários dos atuais cargos do Plano Especial. O art. 5º determina que cada Grupo terá sua própria escala de nível a ser aprovada pelo Poder Executivo, atendendo, primordialmente: à importância da atividade para o desenvolvimento nacional (inciso I), à complexidade e responsabilidade das atribuições exercidas (inciso II), e às qualificações requeridas para o desempenho das atribuições (inciso III).

O Decreto n. 84.669, de 29 de abril de 1980, “regulamenta o instituto da progressão funcional a que se referem a Lei n. 5.645/1970, e o Decreto-Lei n. 1.445/1976, e dá outras providências”, tendo sido alterado várias vezes. Esse Regulamento define progressão funcional em seu art. 2º, segundo o qual ela “consiste na mudança do servidor da referência em que se encontra para a imediatamente superior”. Pode ser horizontal, se ocorrer dentro da mesma classe, e vertical se implicar mudança de classe (parágrafo único, na redação dada pelo Decreto n. 89.310, de 19 de janeiro de 1984). Os arts. 3º, 4º e 5º dispõem sobre o quantitativo de progressão horizontal, metade por merecimento e outra por antiguidade, a qual decorrerá de avaliação de desempenho, que determinará o interstício, sendo que a progressão vertical abrange apenas os servidores localizados na última referên-

cia de cada classe. A norma dispõe, ainda, sobre outros detalhes acerca do interstício, avaliação de desempenho e progressão funcional. Ainda na redação dada pelo Decreto n. 89.310/1984, o art. 25 determina que na progressão vertical o servidor mudará de classe com o cargo ou emprego que ocupe.

### 2.3 Formas de investidura

Da análise da legislação resta evidente que há duas carreiras e vários cargos, sendo que na Carreira Policial Federal há cinco cargos distintos. Do teor da minuta infere-se que o interesse seria pela existência não de uma carreira única, mas de cargo único, ou seja do cargo único de ‘policial federal’. O escalonamento em classes é uma exigência básica para que haja promoções dentro de um mesmo cargo.

No tocante a promoções, vejamos o que dispõem os estatutos constitucionais e legais.

Ao se referir aos servidores policiais da União (polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal), o regime constitucional aplicável impõe iniciativa legislativa da União e, especificamente, exclusiva do Presidente da República (arts. 144, §§ 1º, 2º e 3º; art. 22, inciso XXII; art. 61, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘c’). Na hipótese de PEC evidentemente o parlamento tudo pode dispor, desde que não contrarie o disposto no art. 60.

Entretanto, a simples promoção para outro cargo, mesmo se criado a partir de outros cargos extintos, esbarra em vedação constitucional expressa, que não pode ser olvidada, a menos que a regra constitucional também fosse alterada.

Trata-se dos princípios estatuídos pelo art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), especialmente quanto ao disposto no inciso II, abaixo transcrito:

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;

Corolário do comando constitucional é a vedação de transposição de cargos, a ascensão funcional e qualquer outra forma de investidura que não a ali prescrita, vedações que se convencionou designar, em seu conjunto, de ‘provimento derivado’. Entretanto, não seria prudente inovação constitucional tendente a alterar o regime de promoções de determinada categoria isoladamente, em detrimento de todas as outras.

Nessa perspectiva, o que se poderia alvitrar seria alteração do dispositivo constitucional que exige concurso público para a investidura em cargo público (art. 37, inciso II).

Ocorre que em relação aos servidores civis<sup>6</sup>, para cada cargo é necessária uma investidura originária, em virtude do princípio que exige certame público acessível a todos que satisfaçam os requisitos próprios de cada cargo. Já os militares, por exemplo, sujeitos a estatuto diverso<sup>7</sup>, possuem duas ou três ‘janelas’ de ingresso – como soldado, como sargento ou como oficial – e, daí em diante, são promovidos a outros ‘postos e graduações’ – correspondentes aos ‘cargos’ no regime civil – segundo critérios legais de antiguidade e merecimento.

Destarte, o disposto no art. 37, inciso II não se aplica, *in totum*, aos militares, visto que a maioria dos cargos são acessíveis por promoção, sem concurso. É como se fosse um provimento derivado, visto que há apenas três instantes que pressupõem uma investidura propriamente dita.

Uma delas, como soldado, em decorrência do imperativo da legislação do serviço militar, o que implica seleção rigorosa, sob regras específicas, que poderiam ser tidas como etapas de um concurso público, visto que acessível a todos os interessados do sexo masculino que satisfaçam certos requisitos de idade, compleição e higidez física e mental.

As outras ocasiões de investidura inicial, exigível o concurso público, são para o cargo de terceiro-sargento e para o primeiro posto de oficial.<sup>8</sup> Nesses casos e quando do ingresso para prestação do serviço militar inicial, haveria a investidura semelhante àquela exigida para o servidor civil. Para os demais cargos das carreiras militares, contudo, a investidura é por promoção.

---

<sup>6</sup> No âmbito federal, estão sujeitos ao chamado ‘regime jurídico único’ instituído pela Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre os servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Embora a Lei n. 4.878, de 3 de dezembro de 1965, que “dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal”, esteja em vigor, muitos de seus dispositivos não se conformam com a nova ordem constitucional. Não obstante ser este o regime aplicável aos policiais federais, policiais rodoviários federais, policiais ferroviários federais e policiais civis do Distrito Federal, a Lei n. 8.112/1990 é aplicável, subsidiariamente, portanto, aos referidos servidores.

<sup>7</sup> Estatuto dos Militares, aprovado pela Lei n. 6.880, de 9 de dezembro de 1980, conhecido como E-1.

<sup>8</sup> Considera-se primeiro posto o de segundo-tenente, mas ao ingressar na carreira do oficialato o militar é declarado, inicialmente, aspirante-a-oficial, posto no qual permanece por cerca de seis meses, período em que, similarmente ao que ocorre quanto ao estágio probatório para os servidores civis, o militar é posto à prova e, ao ser promovido a segundo-tenente, é confirmado como oficial de carreira durante cerimônia solene chamada ‘compromisso do primeiro posto’.

A Lei n. 8.112/1990 dispõe sobre promoção no seguinte dispositivo:

Art. 10. A nomeação para cargo de carreira ou cargo isolado de provimento efetivo depende de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade.

Parágrafo único. Os demais requisitos para o ingresso e o 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.<sup>9</sup>

Observe-se que a terminologia da redação antiga do parágrafo único (vide nota) foi reduzida para promoção, o que implica a absorção do conceito de ascensão funcional. Dentre as formas de provimento de cargo público dispostas no art. 8º, a ascensão (inciso III) foi revogada pela Lei n. 9.527, de 10 de dezembro de 1997, enquanto a transferência teve sua execução suspensa pela Resolução do Senado Federal (RSF) n. 46, de 23 de maio de 1997<sup>10</sup>, sendo que o correspondente inciso IV foi, igualmente, revogado pela Lei n. 9.527/1997.

No tocante às normas referidas no parágrafo único do art. 10, apenas o Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que “institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990” abordou tangencialmente a questão, vez que regulou apenas os afastamentos para capacitação, consoante disposto nos arts. 87 e 102, incisos IV e VII, da Lei n. 8.112/1990.

Em outros dispositivos da Lei há referências indiretas à promoção. O art. 17 informa que a promoção não interrompe o tempo de exercício. O art. 33 dispõe sobre vacância, que pode decorrer de promoção (inciso III). O art. 102 aborda as ausências consideradas como tempo de efetivo serviço, que pode decorrer do “desempenho de mandato eletivo federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, exceto para promoção por merecimento” (inciso V), assim como a licença “para o desempenho de mandato classista ou participação de gerência ou administração em sociedade cooperativa constituída por servidores para prestar serviços a seus membros, exceto para efeito de promoção por merecimento” (inciso VIII, alínea ‘c’).<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Redação dada pela Lei n. 9.527, de 10 de dezembro de 1997. Eis a redação anterior: “Parágrafo único. Os demais requisitos para o ingresso e o desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção, ascensão e acesso, serão estabelecidos pela lei que fixar as diretrizes do sistema de carreira na Administração Pública Federal e seus regulamentos”.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/ressen/1997/resolucao-46-23-maio-1997-391932-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 17 dez. 2013.

<sup>11</sup> Redação dada pela Lei n. 11.094/2005.



A Lei n. 4.878/1965 traz apenas os seguintes dispositivos acerca de promoção:

Art. 15. As promoções serão realizadas em 21 de abril e 28 de outubro de cada ano, desde que verificada a existência de vaga e haja funcionários em condições de a ela concorrer.

Art. 16. Para a promoção por merecimento é requisito necessário a aprovação em curso da Academia Nacional de Polícia correspondente à classe imediatamente superior àquela a que pertence o funcionário.

## 2.4 Provimento derivado

A questão da proibição do provimento derivado é matéria de há muito pacificada. O ‘provimento derivado’, isto é, sem nova investidura, somente é possível, mediante promoção, dentro de uma mesma carreira.

A consistente jurisprudência do STF, a partir da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 231, cujo acórdão a Justificativa da minuta transcreve, permite afirmar a inconstitucionalidade da ascensão e da transferência, bem como de outras formas de provimento que tenham por objeto permitir ao servidor passar a uma carreira distinta daquela na qual tenha originalmente ingressado. Observa-se, na jurisprudência coligida no subitem 2.5 desta Nota Técnica, que até mesmo dispositivos de constituições estaduais nesse sentido foram tidos por inconstitucionais.

Viu-se, portanto, segundo Gasparini, que as formas admitidas de provimento derivado são a readaptação, a reversão, a reintegração, a recondução e o aproveitamento, formas excepcionais, além daquela, comum, que é a promoção, não mais admitida, portanto, a ascensão funcional.

Nos permitimos recomendar a leitura do estudo de nossa autoria “Unificação das polícias civil e militar”, no qual, analisando a hipótese epigrafada, discorreremos sobre promoção da seguinte forma:

Tipicamente de natureza militar, a promoção é uma espécie de ascensão funcional por provimento derivado, vedada ao servidor civil em geral, inclusive aos policiais civis.<sup>12</sup> Ou seja, a esses é vedada qualquer forma de provimento derivado. Tanto na polícia militar quanto no corpo de bombeiros militar e na polícia civil o provimento inicial é por concurso público. No passado era comum

---

<sup>12</sup> No meio militar esta é a única terminologia utilizada. A promoção para os servidores civis trata-se da progressão, vertical ou horizontal. No linguajar cotidiano, o vocábulo ‘promoção’ no âmbito dos servidores civis é mais utilizado no tocante a designação de servidor efetivo para função comissionada. [nota inexistente no original]

o recrutamento para o quadro de oficiais da polícia militar dentre os oficiais temporários licenciados das Forças Armadas e, para o de soldados, dentre reservistas dessas forças. No âmbito militar, contudo, há praticamente duas formas de entrada por recrutamento exógeno: como soldado, na base, ou como oficial, já no segmento superior da hierarquia.<sup>13</sup> Por recrutamento endógeno há o acesso ao segmento dos graduados (cabos e sargentos), mediante seleção interna.<sup>14</sup> Na polícia civil, igualmente, há a entrada pela base (agentes, escrivães e outros cargos de mesmo nível) e pela cúpula (delegados, legistas e peritos), ambos por recrutamento exógeno.

Os recrutamentos laterais existentes em países europeus, por exemplo, como exceção, com o intuito de oxigenar as forças pelo ingresso de pessoas mais jovens nos segmentos médios e superiores da hierarquia, é regra no Brasil.<sup>15</sup> Assim, dificilmente um policial que entra pela base atinge o topo durante a carreira, exceto se concorrer aos certames de recrutamento exógeno. Uma das formas de restringir ainda mais essa possibilidade é a limitação etária para tais certames, dificultando o acesso a um policial de meia-idade, por exemplo. Ainda seguindo a sistemática das Forças Armadas, de forma mimética, as polícias militares e corpos de bombeiros militares permitem o acesso de graduados a um quadro separado de oficiais (Quadro Auxiliar de Oficiais – QAO), criaram um Quadro Complementar de Oficiais (QCO), de recrutamento exógeno, para cargos da atividade-meio e buscam criar, também, quadros de oficiais e de soldados temporários. Os integrantes de tais quadros, porém, não atingem o topo, pois não têm destinação para o comando.

Entendemos que há necessidade de manter os recrutamentos laterais exógenos, com o fito de oxigenar a média e alta hierarquia, bem como do estabelecimento dos recrutamentos endógenos, a fim de estimular a permanência na carreira e a motivação, pela busca contínua da excelência visando a galgar cargos superiores. Não obstante a vedação constitucional do provimento derivado, com fulcro na diferenciação das atribuições para cada cargo, entendemos que a divisão dos cargos em classes, categorias, níveis, padrões ou referências tratou-se apenas de acomodação construída pelo legislador constituinte e assimilada pela legislação infraconstitucional, sob pena de se tornarem desinteressantes as carreiras do serviço público.

Assim, chame-se de promoção ou de progressão funcional (horizontal ou vertical), a única diferença diz respeito às atribuições diversas em relação aos cargos de natureza militar, pois em ambos os casos são levados em conta tempo de serviço, interstício e avaliação de desempenho. Dizemos isso porque um dos atributos da hie-

---

<sup>13</sup> Recrutamento exógeno é aquele a que todos os cidadãos que satisfaçam os requisitos do edital do concurso podem se candidatar. Endógeno é o recrutamento a que apenas os integrantes da força concorrem. [nota do original]

<sup>14</sup> No âmbito das Forças Armadas, também o acesso ao cargo (graduação) de sargento é por recrutamento exógeno, mediante concurso público. [nota do original]

<sup>15</sup> “Polícias e sociedades na Europa” (MONET, 2006). [nota inexistente no original]

rarquia é a diferenciação salarial, sem a qual a escala hierárquica seria uma mera sucessão de cargos honoríficos. Assim, aquelas classes, categorias, níveis, padrões ou referências equivalem, grosso modo, aos postos e graduações das forças militares, acessíveis, pelo menos em certa medida, por ascensão funcional (promoção). Outros institutos militares que auxiliam a regulação do fluxo de promoções e que poderiam ser adotados são a dependência da existência de vaga, o limite de permanência no último posto (cargo mais alto da hierarquia), o limite de idade para permanência na ativa para cada posto ou graduação e a quota compulsória (ROCHA, 2010).<sup>16</sup>

Mesmo considerando-se, portanto, as progressões (vertical e horizontal) como formas de provimento derivado dos servidores civis, as quais seriam equivalentes às promoções típicas dos militares, a circunstância comum é que não há mudança de cargo, efetivamente. As alterações de atribuições, quando normatizadas, basicamente consistem em atribuir tarefas de comando, chefia, planejamento e controle, sucessivamente mais complexas, às classes mais elevadas. Quando muito, se exige um curso de capacitação internamente concebido, sem a conclusão do qual se veda o acesso às classes superiores.<sup>17</sup>

Vejamos o que diz Furtado (2010) sobre a promoção:

A promoção constitui a primeira hipótese de provimento derivado, hipótese diretamente vinculada à existência de cargos organizados em carreira.

Caracterizam-se as carreiras pela existência de um cargo inicial, provido por meio de nomeação, e de cargos mais elevados, preenchidos por meio de promoção. Ou seja, após ser aprovado em concurso público, o servidor é nomeado para o cargo inicial da carreira. Observados os critérios definidos em lei, o servidor poderá ser promovido para os demais cargos da 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 de procurador de justiça.

Diferencia-se a carreira do Ministério Público das carreiras existentes na Polícia Civil. No âmbito das Polícias Cíveis estaduais, o cargo de agente de polícia e de delegado não são cargos da mesma carreira, mas de carreiras distintas.<sup>18</sup> Não há como reservar, desse modo, número de vagas da carreira de delegado para ser preenchido exclusivamente por agentes. Isto importaria em flagrante violação da regra de que os cargos devem ser preenchidos por meio de concurso público específico.

---

<sup>16</sup> A quota compulsória é um complexo mecanismo de compensação de promoções entre os vários postos e graduações, mediante antecipação da passagem para a reserva, regulado no art. 96 e seguintes da Lei n. 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares, E-1). [nota do original]

<sup>17</sup> Exemplos desses cursos são os de aperfeiçoamento de sargentos e de oficiais, os cursos especial e superior de polícia, dentre outros.

<sup>18</sup> Vide nota 16 [nota inexistente no original].

O acesso a cada uma dessas diferentes carreiras da Polícia Civil deve ser feito por meio de nomeação para os respectivos cargos iniciais, o que pressupõe a necessária aprovação em concurso público específico.

As carreiras se caracterizam pela existência de “única entrada”, o cargo inicial. Este deverá ser preenchido por meio de nomeação (provimento originário). Investido o servidor no cargo inicial da carreira, ele poderá ser promovido (provimento derivado) para ocupar os cargos mais elevados da carreira. Soluções contrárias a essa sistemática importam em violação à regra constitucional do concurso público e ao princípio da impessoalidade (FURTADO, 2010, pp. 992-993).

## 2.5 Jurisprudência

Como exemplo da pacificação jurisprudencial a respeito, transcreveremos, a seguir, os acórdãos referentes aos julgamentos das ADI 248, 806, 837 e 3857:<sup>19</sup>

### **ADI 248 / RJ - RIO DE JANEIRO**

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO

Julgamento: 18/11/1993

Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO

Publicação: DJ 08-04-1994 PP-07222-EMENT VOL-01739-01 PP-00008

Parte(s)

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REQDA.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA: ADIN - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ADCT, ARTS. 69 E 74) - PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS PUBLICOS (TRANSFERENCIA E TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS) - OFENSA AO POSTULADO DO CONCURSO PÚBLICO - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADO AO CHEFE DO EXECUTIVO - PROCEDENCIA DA ACÇÃO. - Os Estados-membros encontram-se vinculados, em face de explícita previsão constitucional (art. 37, caput), aos princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais ressalta, como vetor condicionante da atividade estatal, a exigência de observância do postulado do concurso público (art. 37, II). A partir da Constituição de 1988, a imprescindibilidade do certame público não mais se limita a hipótese singular da primeira investidura em cargos, funções ou empregos públicos, impondo-se as pessoas estatais como regra geral de observância compulsória. - A transformação de cargos e a transferência de servidores para outros cargos ou para categorias funcionais diversas traduzem, quando desacompanhadas da prévia realização do concurso público de provas ou de provas e títulos, formas inconstitucionais de provimento no Serviço Público, pois implicam o ingresso do servidor em cargos diversos daqueles nos quais foi ele legitimamente admitido. Insuficiência, para esse efeito, da mera prova de títulos e da realização de concurso interno. Ofensa ao princípio da isonomia. - 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

---

<sup>19</sup> Toda a jurisprudência está disponível no sítio do Supremo Tribunal Federal na rede mundial de computadores, no endereço <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>.

princípio da separação de poderes. Incide em inconstitucionalidade formal a norma inscrita em Constituição do Estado que, subtraindo a disciplina da matéria ao domínio normativo da lei, dispõe sobre provimento de cargos que integram a estrutura jurídico-administrativa do Poder Executivo local. - A supremacia jurídica das normas inscritas na Carta Federal não permite, ressalvadas as eventuais exceções proclamadas no próprio texto constitucional, que contra elas seja invocado o direito adquirido. Doutrina e jurisprudência.

#### **ADI-MC 806 / DF - DISTRITO FEDERAL**

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO

Julgamento: 11/11/1993

Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO

Publicação: DJ 11-03-1994 PP-04111-EMENT VOL-01736-01 PP-00117

Parte(s)

REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

REQUERIDA : CÂMARA DOS DEPUTADOS

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PLANO DE CARREIRA. CÂMARA DOS DEPUTADOS. RESOLUÇÃO N. 30, de 13.11.90; RESOLUÇÃO N. 21, de 04.11.92: INCONSTITUCIONALIDADE. I. - Suspensão cautelar de dispositivos das Resoluções 30, de 1990, e 21, de 1992, da Câmara dos Deputados, que instituem Plano de Carreira, dado que é relevante o fundamento da inicial no sentido de que os dispositivos acionados de inconstitucionais consagram forma de provimento derivado – ascensão funcional e transferência com mudança de atribuições – ofensiva à regra inscrita no art. 37, II, da Constituição. Precedentes do STF: ADIns. n.s 231-RJ e 245-RJ. II. - Medida cautelar deferida.

#### **ADI 837 / DF - DISTRITO FEDERAL**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. MOREIRA ALVES

Julgamento: 27/08/1998

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação: DJ 25-06-1999 PP-00002-EMENT VOL-01956-01 PP-00040

Parte(s)

REQTE.: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQDO.: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

REQDO.: CONGRESSO NACIONAL

REQDO.: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Formas de provimento derivado. Inconstitucionalidade. - Tendo sido editado o Plano de Classificação dos Cargos do Poder Judiciário posteriormente à propositura desta ação direta, ficou ela prejudicada quanto aos servidores desse Poder. - No mais, esta Corte, a partir do julgamento da ADIN 231, firmou o entendimento de que são inconstitucionais as formas de provimento derivado representadas pela ascensão ou acesso, transferência e aproveitamento no tocante a cargos ou empregos públicos. Outros precedentes: ADIN 245 e ADIN 97. - Inconstitucionalidade, no que concerne às normas da Lei nº 8.112/90, do inciso III do artigo 8º; das expressões ascensão e acesso no parágrafo único do artigo 10; das expressões acesso e ascensão no § 4º do artigo 13; das expressões ou ascensão e ou ascender no artigo 17; e do inciso IV do artigo 33. Ação conhecida em parte, e nessa parte julgada pro-

cedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos e das expressões acima referidos.

Pediu vista dos autos o Ministro Carlos Velloso, depois dos votos dos Ministros Moreira Alves (Relator), Maurício Corrêa, Francisco Rezek e Ilmar Galvão, julgando procedente a ação. Ausente, justificadamente, o Ministro Marco Aurélio. Plenário, 15-02-1996.

Decisão: Apresentada em mesa a ADIn nº 837-4/DF, o julgamento foi renovado e o Tribunal, por unanimidade, declarou prejudicada a ação, no que diz respeito às normas atinentes ao servidores do Poder Judiciário. No que concerne às normas da Lei nº 8.112/90, inciso III do art. 8º; às expressões ascensão e acesso, no parágrafo único do art. 10; às expressões acesso e ascensão, no § 4º do art. 13; às expressões ou ascensão e ou ascender, no art. 17 e ao inciso IV do art. 33, o Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Votou o Sr. Ministro Nelson Jobim. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Marco Aurélio, Sydney Sanches e Celso de Mello, Presidente. Presidiu o Julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Plenário, 27-08-1998.

### **ADI 3857 / CE - CEARÁ**

#### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI

Julgamento: 18/12/2008

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação: DJe-038 DIVULG 26-02-2009 PUBLIC 27-02-2009

EMENT VOL-02350-01 PP-00066 - RTJ VOL-00209-01 PP-00133

Parte(s)

REQTE.(S): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

INTDO.(A/S): SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DO GRUPO TRIBUTAÇÃO, ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO CEARÁ - SINTAF

ADV.(A/S): ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTROS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO CEARÁ. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO DISPOSTO NO ART. 37, II, DA CF. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – São inconstitucionais os artigos da Lei 13.778/2006, do Estado do Ceará que, a pretexto de reorganizar as carreiras de Auditor Adjunto do Tesouro Nacional, Técnico do Tesouro Estadual e Fiscal do Tesouro Estadual, ensejaram o provimento derivado de cargos. II – Dispositivos legais impugnados que afrontam o comando do art. 37, II, da Constituição Federal, o qual exige a realização de concurso público para provimento de cargos na Administração estatal. III – Embora sob o rótulo de reestruturação da carreira na Secretaria da Fazenda, procedeu-se, na realidade, à instituição de cargos públicos, cujo provimento deve obedecer aos ditames constitucionais. IV – Ação julgada procedente.

Decisão

O Tribunal julgou inteiramente procedente a ação direta, nos termos do voto do Relator, contra o voto do Senhor Ministro Marco Aurélio, que a julgava parcialmente procedente. Votou o Presidente, Ministro Cezar

Peluso (Vice-Presidente). Não votou o Senhor Ministro Eros Grau por não ter assistido ao relatório.

Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Presidente). Falaram, pelo requerido, o Dr. Fernando Antônio Costa de Oliveira, Procurador-Geral do Estado e, pelo *amicus curiae*, o Dr. Mauro de Azevedo Menezes. Plenário,

## 2.6 Mérito

Repitamos, novamente, o acréscimo pretendido ao dispositivo constitucional: carreira “única, composta do cargo de policial federal, de nível superior, escalonado em classes, cujo provimento originário dar-se-á na classe inicial da carreira”.

Temos que a carreira já é única. Não o são os cargos. Entretanto, os cargos possuem atribuições distintas, não obstante se exigir o mesmo nível de escolaridade. Não é possível, portanto, a existência de um cargo único, conforme mencionado anteriormente, visto que as atribuições do cargo de perito, por exemplo, não poderiam ser desempenhadas por delegado de polícia ou agente de polícia.

Noutra vertente, não pareceria coerente, embora possível, a existência de um cargo de policial federal englobando os atuais cargos de delegado de polícia federal, agente de polícia federal, escrivão de polícia federal e, admitindo-se que os papiloscopistas policiais federais não sejam considerados peritos, também os integrantes desse cargo. É que nessa hipótese, os peritos teriam uma carreira limitada às suas competências técnicas, soando não isonômico o tratamento que se quer conferir aos ocupantes dos demais cargos.

Pode-se especular que a existência de dois escalões hierárquicos de remuneração dos cargos pressupõem que o de maior hierarquia estaria reservado às funções de direção, assim como ocorre nas polícias civis. Assim, as funções diretivas da atividade-fim estariam reservadas ao cargo de delegado de polícia. As da atividade meio de caráter técnico, aos peritos criminais. Destarte, a existência de apenas um cargo acabaria, desde logo, com a hierarquia remuneratória. Essa circunstância provocaria grande impacto na verba orçamentária destinada ao pagamento de pessoal, com repercussões em relação aos inativos e pensionistas.

O escalonamento em classes já existe, independentemente de haver uma só carreira com vários cargos ou mesmo uma carreira com um só cargo, como é, por exemplo, a de delegado de polícia da Polícia Civil do Distrito Federal.<sup>20</sup>

Certo é que não há uma reserva constitucional da direção dos órgãos do Departamento de Polícia Federal aos delegados de polícia federal, diferentemente do que ocorre para as funções de direção da polícia civil, constitucionalmente privativos de delegado de polícia (art. 144, § 4º).

Veja, a esse respeito, o que mencionamos no artigo de nossa autoria intitulado “Segurança pública e seus enigmas”:

Curiosamente, o § 4º [do art. 144] incumbe aos delegados de polícia a direção das polícias civis, não havendo dispositivo semelhante em relação à polícia federal, cujos dirigentes são, também, delegados de polícia. Parece ser essa circunstância que estimula os policiais federais a preconizarem uma carreira única, com a implícita faculdade de poder ser a instituição dirigida por outros servidores que não delegados de polícia, decorrente de aparente omissão do texto constitucional (ROCHA, 2011).

Por fim, o provimento originário na classe inicial da carreira é corolário da exigência de concurso público para investidura inicial e da vedação da ascensão funcional.

Não se olvida a necessidade de melhorias salariais, conforme preconizado na Justificativa da minuta. Não é isso que se discute. Noutra passo, as aspirações formuladas na 1ª Conseg não são, necessariamente representativas dos anseios de todas as categorias. Quase sempre representaram opiniões contraditórias, onde uma maior mobilização de determinada categoria logrou mais bem posicionar a diretriz de eleição respectiva.

Não obstante terem sido escalonadas em diretrizes conforme o número de votos recebidos, na sistematização das propostas colocadas sob votação, várias diretrizes-síntese da 1ª Conseg continham ideias divergentes, conforme assumido pelo próprio Caderno de Propostas (BRASIL, 2009, p. 7 e 14). Exemplo da disparidade é a existência das diretrizes que defende e que rechaça o ciclo completo de polícia (diretrizes 4 e 15). Além

---

<sup>20</sup> A Lei n. 9.264, de 7 de fevereiro de 1996, “dispõe sobre o desmembramento e a reorganização da Carreira Policial Civil do Distrito Federal, fixa remuneração de seus cargos e dá outras providências”. Eis seus três primeiros artigos: “Art. 1º A Carreira Policial Civil do Distrito Federal, criada pelo Decreto-lei nº 2.266, de 12 de março de 1985, fica desmembrada em Carreira de Delegado de Polícia do Distrito Federal e Carreira de Polícia Civil do Distrito Federal. Art. 2º A Carreira de Delegado de Polícia do Distrito Federal é constituída do cargo de Delegado de Polícia. Art. 3º A Carreira de Polícia Civil do Distrito Federal fica reorganizada nos cargos de Perito Criminal, Perito Médico-Legista, Agente de Polícia, Escrivão de Polícia, Papiloscopista Policial e Agente Penitenciário”.



disso, os 10 princípios e 40 diretrizes finais foram resultado de seleção dentre 26 princípios-síntese e 364 diretrizes-síntese, muitas das quais continham várias opções.

Destarte, a diretriz ‘carreira única’ pode ser contraposta pela diretriz ‘plano de carreira’. Fica evidente, ainda, a tentativa de mesclar interesses diversos, quanto à carreira única, a qual preconiza a ‘desmilitarização’, ‘plano de cargos e salários’ e ‘progressão vertical e horizontal’. Ora, desmilitarização só se aplica às carreiras militares, plano de cargos e salários pressupõe mais de um cargo, além da hierarquia de cargos, assim como o próprio instituto da progressão.

Quanto ao ingresso no meio da carreira policial, entendemos, conforme defendido anteriormente, que o ideal seria a possibilidade de manutenção dos ingressos laterais, haja vista a dificuldade de implantação do recrutamento endógeno, ainda que parcial. O ingresso lateral permite a renovação dos quadros, não só na base da carreira, mas no nível médio da hierarquia. Tal circunstância é salutar sob dois aspectos. Primeiramente, sob o ponto de vista da própria seleção de quadros capacitados no mercado, visto que a seleção de recém-formados não agrega experiência. Em segundo lugar, pela motivação advinda de remunerações substanciais e da possibilidade do exercício de funções de direção mesmo para jovens inovadores e criativos.

Por certo há o risco da incompatibilidade entre o comando exercido por jovens inexperientes e eventualmente arrogantes diante de ‘canas duras’ calejados no trato do mister policial, com idade para serem seus pais. Entretanto, isso não ocorre apenas na polícia, mas no serviço público em geral e mesmo na atividade privada. É da lógica de uma certa ‘seleção natural’ dos recursos humanos, que se vislumbra banir ‘por decreto’. Em perspectiva estratégica, na hipótese de cargo único, contingente considerável de formação jurídica demandaria cargos em carreiras de natureza jurídica, como magistratura, Ministério Público, Defensoria Pública e outras, em detrimento do ingresso na polícia federal.

Quanto ao acréscimo posteriormente solicitado, para inclusão do art. 2º à PEC, vislumbramos sua inconstitucionalidade, que passamos a expor em seguida. Eis o texto:

Art. 2º Os servidores policiais ativos e inativos ocupantes dos cargos que forem objeto da exigência de carreira policial de cargo único, ingressarão na referida carreira mediante transformação e/ou reenquadramento, na forma da Lei Orgânica.

Para tanto, socorremo-nos do magistério de Carvalho (2010), que no artigo ‘Limites constitucionais da transformação de cargos públicos’, esclareceu o tema, do qual pinçamos os seguintes excertos, com os destaques originais:

(...) Conquanto com previsão expressa, nos termos do art. 48, X, da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o instituto da **transformação de cargos públicos** deve conformar-se ao **princípio da unidade constitucional**, harmonizando-se o sobredito preceito com a regra paralela do art. 37, II, da Lei Fundamental Brasileira (**concurso público**).

(...) Quiçá conviesse que os agentes de polícia que fazem as vezes de delegados de Polícia Civil, com desvio de função, ante a falta de titulares para os cargos de delegado, fossem contratados no posto superior na instituição policial, mas contra pretensão dessa natureza se insurge o instituto constitucional do concurso público, como forma de efetivar o preceito isonômico e republicano de igualdade para disputa de acesso aos cargos permanentes na Administração Pública.

(...) José dos Santos Carvalho Filho também doutrina de forma contundente:

“Em outras ocasiões, a Administração cria nova carreira com novos cargos e simplesmente pretende preenchê-los com servidores trabalhistas ou mesmo com estatutários de carreiras diversas. Clara está, nessa hipótese, a intenção de burlar a regra constitucional. O STF, inclusive, já declarou inconstitucional lei do Estado do Mato Grosso, que, tendo criado Grupo Especial de Advogados do Estado, carreira nova, permitia a investidura automática nos cargos por advogados da administração pública direta, autárquica e fundacional. Para ser legítima a investidura, tornar-se-á imprescindível a prévia aprovação no respectivo concurso.<sup>21</sup>

(...) Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira e Tatiana Martins da Costa Camarão formulam os embargos e restrições à transformação de cargos públicos, por nesses casos configurar inconstitucionalidade:<sup>22</sup>

“Nesses casos, o que a jurisprudência tem apontado é a viabilidade de agrupar sob uma mesma denominação os cargos cujas atribuições, requisitos de qualificação, **escolaridade, remuneração**, habilitação profissional ou especialização exigidos para ingresso **sejam idênticos ou essencialmente similares**.

Em sendo assim, não há que se falar em preterição à exigência de concurso público, porque presente afinidade de atribuições e **equivalência de vencimentos**, isto é, identidade substancial entre os cargos.

[...]

Entretentes, se a transformação implicar em (sic) **alteração da remuneração** e das atribuições do cargo, **configura novo provimento, violando, pois, o instituto do concurso público.**”

---

<sup>21</sup> CARVALHO FILHO. **Manual de Direito Administrativo**. 17ª ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2007, p. 543. [nota 8 no original]

<sup>22</sup> PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. Criação, alteração e extinção de cargo público. In: FORTINI, Cristiana (Org.). **Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 287-304. [nota 15 no original]

Anota-se, portanto, que a transformação dos cargos somente é constitucional quando os postos antigos e os novos possuem **idêntico nível de escolaridade, de atribuições e de remuneração**.

(...) Segundo assentado pela doutrina e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **a transformação de cargos públicos não pode gerar aumento de remuneração** e pressupõe a identidade legal de atribuições funcionais entre os componentes da carreira originária a ser transformada e da paradigma (CARVALHO, 2010).

### 3 CONCLUSÃO

Considerada a análise procedida, pode-se inferir que a proposta, nos termos em que foi vazada, é improsperável.

O destino de proposta dessa natureza pode ser o mesmo reservado ao PLS 244/2009 (PL 5649/2009, na Câmara dos Deputados)<sup>23</sup>, que pedia a transposição dos Papioscopistas Federais para a categoria de Peritos Oficiais, o qual foi integralmente vetado.<sup>24</sup>

Proposição de teor semelhante tramita no Senado. Trata-se da PEC 51/2013, que “altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial”. Referida PEC pretende, também, alterar o modelo de polícia do país, mediante desmilitarização das polícias militares e corpos de bombeiros militares e criação das polícias estaduais e municipais. Não obstante essa proposta apresentar algumas inovações questionáveis, o momento de sua eventual tramitação na Câmara dos Deputados seria o adequado para a inserção do tema ora sob comento.

A PEC 361/2013, por sua vez, que “modifica o art. 144 da Constituição Federal, para definir diretrizes sobre a carreira de policial federal”, aguarda Parecer acerca de sua admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). A proposição altera o § 1º, que trata da polícia federal, ao incluir o vocábulo ‘única’ associado à carreira. Inclui o § 1º-A, cujo conteúdo estaria mais afeto à lei ordinária, embora remeta a regulamentação do dispositivo a essa espécie normativa. Nos incisos desse parágrafo, preconiza o ‘cargo único’, que diferenciaria, então, as ‘atribuições e funções superiores’ distintas, de natureza ‘investigativa e judiciária’, ‘operacional e administrativa’ e ‘técnico científica’ (inciso I). Enumera as classes (quatro) e os padrões (catorze), escalonados “durante os de-

---

<sup>23</sup> Toda a tramitação de proposições legislativas e da legislação e seu conteúdo pode ser obtida na página da Câmara dos Deputados na rede mundial de computadores, disponível em <www.camara.leg.br>.

<sup>24</sup> Vide a respeito a Nota Técnica de nossa autoria, intitulada “Análise das razões do veto ao PL 5649/2009 (PLS 244/2009)” (ROCHA, 2013).

zessete anos iniciais da carreira, com promoção entre as classes e progressão entre padrões, seguindo critérios meritocráticos e de antiguidade” (inciso II). Em seguida estipula a amplitude salarial entre o início e o fim da carreira em vinte por cento da maior remuneração (inciso III), a título de disciplinar o disposto no § 5º do art. 39 da Constituição, em gradiente que reputamos muito estreito. Alberga o enquadramento dos ocupantes dos cargos atuais nos novos (inciso IV), facultada a opção, dispositivo aparentemente inconstitucional. Por fim, prevê a equiparação de inativos e pensionistas (inciso V), assim como dispõe sobre a designação para funções de chefia e comissionadas, reservadas aos ocupantes dos novos cargos (inciso VI).

Outra proposição que aborda a mesma temática, se bem que em direção oposta, é a PEC 78/2011, do Senado Federal, a qual “modifica o art. 144 da Constituição Federal, para determinar que o Diretor-Geral da Polícia Federal tenha a designação de Delegado-Geral de Polícia Federal, escolhido dentre Delegados de Polícia Federal, maiores de trinta e cinco anos”.

Proposição de teor semelhante à anterior é o PL 6493/2009, do Poder Executivo, que “dispõe sobre a organização e o funcionamento da Polícia Federal” (Lei Orgânica da Polícia Federal, que revoga dispositivos da Lei n. 4.878, de 1965), a qual aguarda encaminhamento na Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL.

Enfim, em relação à reestruturação de cargos, o que se percebe é a alteração paulatina, no seio da Administração Pública, da tradicional estruturação dos recursos humanos em três segmentos hierárquico-funcionais típicos: nível superior, nível médio e nível básico. Esses segmentos corresponderiam, inicialmente, às exigências de escolaridade de nível superior, médio (antigo Segundo Grau) e fundamental (antigo Primeiro Grau), em conformidade com a complexidade das atribuições respectivas.

Ultimamente, esses segmentos foram rebatizados com as designações genéricas de analista, para o nível superior, técnico, para o nível médio, e auxiliar, para o fundamental. Há certos cargos, similares ao de analista, visto que exigível o mesmo nível de escolaridade superior, que possuem atribuições de natureza ligeiramente mais complexas ou estratégicas, como os de auditor, consultor e outros. Alguns cargos de auditor, entretanto, foram resultado da redenominação de cargos de nível médio, a partir de exigência legal de escolaridade superior para esses cargos. Fenômeno semelhante ocorreu com os cargos de nível médio do DPF e da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), por exemplo, que passaram a exigir o nível de escolaridade superior, pois antes se exigia apenas o nível médio de escolaridade.

Não obstante ter ocorrido algo similar no âmbito das polícias e bombeiros militares, em que às vezes é exigido o nível superior até de soldados, nessas corporações a rígida disciplina e a multiplicidade de postos e graduações logra absorver eventuais descontentamentos. No entanto, nas polícias de caráter civil (federais e civis) é comum a irresignação de servidores com escolaridade no nível de graduação e até de pós-graduação, ao ficarem subordinados a outros servidores, de categoria funcional mais elevada, dos quais é exigida a mesma escolaridade.

Em alguns órgãos, portanto, simplesmente se suprimiram os cargos de nível médio. Noutros órgãos, de há muito os cargos de nível básico inexistem, vez que foram sendo extintos à medida que a Administração decidiu substituir suas atribuições pela contratação de empresas fornecedoras de mão-de-obra. Assim, tarefas relacionadas às atividades-meio afetas à logística, conservação e limpeza, motoristas, serviços de portaria e vigilância, por exemplo, foram absorvidas pela iniciativa privada, por meio da chamada ‘terceirização’, fenômeno, aliás, bastante criticado pelos movimentos sindicais ligados ao funcionalismo público.

Resta salientar que para os cargos de médio nível hierárquico-funcional, embora exigível o nível superior de escolaridade, a complexidade das atribuições continua sendo de nível médio, razão porque o padrão remuneratório permanece aquém daquele dos cargos de nível funcional superior. Não por outra razão o grau de dificuldade dos respectivos certames concursais continuam sendo diversos.

Dessa análise ressalta a incompatibilidade da simples criação de ‘carreira única com cargo único’ e automática transposição dos ocupantes dos cargos transformados para o cargo novo, sem a necessária licitação concursal.

Não obstante, somos pela alteração constitucional que permita o recrutamento endógeno, concomitante com o exógeno, ainda que em proporção mínima em relação a esse, o que viria a atender aos reclamos dos que advogam o aproveitamento da experiência e a valorização do mérito. Nesse caso, não aquele mérito intelectual submetido a acirrada competição decorrente da regra constitucional atual, em que muitos candidatos ‘concurseiros’ não vocacionados para a atividade policial logram êxito por força da ‘indústria dos cursinhos’. Estes fazem do ingresso nos órgãos de segurança mero ‘trampolim’ para incursões futuras, logo demandando outros concursos, o que acelera a rotatividade nos cargos e assoberba o volume de trabalho dos que permanecem. Referimo-nos, pois, também ao mérito advindo de ponderada escolha, em que a suficiente capacitação intelectual se alie à seleção justa, mediante avaliação de desempenho em que a participação dos

pares tenha considerável peso, a fim de evitar as chamadas ‘indicações políticas’ ou vocações meramente carreiristas.

#### 4 REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Justiça. 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Caderno de Propostas. Brasília: 2009.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Limites constitucionais da transformação de cargos públicos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2688, 10 nov. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17794>>. Acesso em: 17 dez. 2013.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. – 2. ed. 1. reimpr. – São Paulo: Edusp, 2006. – (Série Polícia e Sociedade; n. 3/Organização: Nancy Cardia).

ROCHA, Claudionor. **Unificação das polícias civil e militar**. Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Aslegis), 2010. Disponível em: <[http://aslegis.org.br/aslegisoriginal/images/stories/artigospeessoais/Publicacoes-Artigos-peessoais-Seguranca-Publica/Unificacao\\_das\\_policias\\_civil\\_e\\_militar\\_Fevereiro\\_2010.pdf](http://aslegis.org.br/aslegisoriginal/images/stories/artigospeessoais/Publicacoes-Artigos-peessoais-Seguranca-Publica/Unificacao_das_policias_civil_e_militar_Fevereiro_2010.pdf)>. Acesso em 19 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Segurança pública e seus enigmas**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/9994>>. Acesso em 12 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Análise das razões do veto ao PL 5649/2009 (PLS 244/2009)**. Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Aslegis), 2013. Disponível em: