

NOTA TÉCNICA PRESI/ANPR/ACA Nº 014/2015

Proposição: PEC 412/2009

Ementa: Altera o §1º do art. 144 da Constituição Federal, dispondo sobre a organização da polícia federal.

Autoria: Deputado Alexandre Silveira (PPS-MG)

Relator: Deputado João Campos (PSDB-GO)

Senhor Deputado,

01. Cuida-se de proposta de emenda à Constituição que tenciona conceder autonomia funcional, administrativa e financeira à polícia federal.

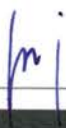
| m |

02. A proposta está atualmente na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania, tendo sido distribuída ao Deputado João Campos para elaboração de relatório.

03. A Associação Nacional dos Procuradores da República é favorável a que as investigações sejam conduzidas de modo técnico, isenta de indevidas influências políticas. Não menos certo é, porém, que o atingimento desta finalidade deve ser feito por meio diverso do que o aqui previsto, sob pena de desvirtuar o princípio da Separação dos Poderes, abstrair o modelo de controle externo da atividade policial já delineado pelo Constituinte, além, é claro, de multiplicar idêntica demanda em relação a outros órgãos de igual relevância.

04. Com efeito, a Constituição conferiu autonomia funcional, administrativa e financeira apenas ao Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como ao Ministério Público e à Defensoria Pública.

05. É dizer, a proposta ao conferir autonomia funcional e administrativa busca dotar a Polícia Federal de ampla e irrestrita independência.



06. A independência funcional do Judiciário e do Ministério Público – as duas únicas carreiras de magistratura, como reconhecidas pela Constituição – não serve apenas como salvaguarda da atuação funcional do membro, mas revela-se como garantia da sociedade, pois somente é excepcionada pelo relevante interesse público; é a garantia de um juízo imparcial e desvinculado de decisões administrativas e de um órgão ministerial proativo e livre de influências políticas.

07. A independência da Defensoria Pública, por seu turno – de discutível constitucionalidade, uma vez que tramita no Supremo Tribunal Federal a ADI 5296¹ –, guarda mais relação com a liberdade da atividade exercida no âmbito privado e controlada finalisticamente pelo Judiciário do que, propriamente, por se tratar de uma estrutura que possa/deva ser destacada do Poder Executivo. A despeito de isso ser francamente questionável, conferiu-se aos defensores públicos tratamento mais semelhante àquele atribuído aos advogados privados que fazem a defesa do hipossuficiente –

¹ A ADI 5296 questiona a inconstitucionalidade da EC 74/2013, uma vez que inobservou a reserva de iniciativa do Poder Executivo para propor lei que deslocou, tacitamente, a Defensoria Pública do Poder Executivo, na medida em que conferiu autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. A inicial, entre outros aspectos, alega ter havido a abstração do princípio da separação dos Poderes na medida em que abstraiu a autonomia, autogoverno e autoadministração do Poder Executivo em relação ao seus órgãos.

independentes em razão do livre exercício da atividade profissional. Há notar, por outro lado, que os demais ramos da advocacia pública não ostentam tal prerrogativa, dada a indispensável submissão hierárquica ao Poder Executivo.

08. Por sua vez, a polícia não tem independência funcional, nem deve ter, sob pena de desvirtuar-se de sua nobre e relevante função. Polícia não é Poder e tampouco instituição; é, sem dúvida, mero órgão do Poder Executivo, e supor a criação de uma polícia independente atenta contra o princípio da Separação de Poderes.

09. Com efeito, é inconcebível, em um Estado Democrático de Direito, que agentes armados não estejam subordinados a autoridades civis e submetidos ao regime hierárquico. **A independência funcional não se concilia com instituições armadas.** Nenhum Estado de Direito, nenhuma Democracia jamais pretendeu – certamente por coerência a seus princípios – elevar a Polícia ao grau de uma magistratura armada, cujos riscos, evidentes, prescindem de maiores explicações. Cuida-se de um rematado delírio.

|m|

10. A Constituição de 1988, com inteiro acerto, subordinou a polícia aos governadores dos Estados e do Distrito Federal (artigo 144-§6º), autoridades públicas que estão legitimadas, pelo sufrágio das urnas e em processo majoritário, à condução do poder Executivo nas diversas unidades da Federação. Não tem conteúdo democrático o argumento de que a ingerência do Executivo é necessariamente nociva ao trabalho da polícia.

11. A polícia é órgão de segurança pública e, como tal, insere-se na política de segurança de cada Estado, política esta que incumbe às esferas legitimadas pelo voto popular promover.

12. Com efeito, cabe ao Poder Executivo prestar contas de todas as suas ações, programas e políticas, inclusive àquelas relativas à segurança pública. Afinal, quando o cidadão elege determinado chefe do poder Executivo, está, em verdade, chancelando seu programa de governo, o que, necessariamente, abrange suas propostas para a segurança pública. Negar, pois, o controle social exercido em relação à segurança pública sobre o Executivo por meio do voto é, em última instância, afrontar o princípio democrático e a cláusula pétrea constante do artigo 60-§4º-II da Constituição. *m*

13. Entendimento diverso permitiria que uma instituição armada pudesse decidir soberanamente sobre as questões de segurança pública sem que legitimada democraticamente para tanto.

14. Com efeito, a interferência política indesejada é aquela que se verifica em âmbito micro, em uma determinada investigação; é aquela que obstaculiza/impede a apuração, afasta a autoridade encarregada ou, ainda, propicia a utilização indevida de informações obtidas com privilégio. No macro, porém, a atuação política deve, sim, orientar a atuação das polícias, no estabelecimento de prioridades, como o combate à corrupção, por exemplo. A alocação de recursos também tem estrita relação à política de Estado destinada à Segurança Pública.

15. Não apenas isso: a proposta pretende retirar do Ministério Público o controle externo da atividade policial e o exercício da supervisão criminal, pois, ao se conferir – ainda que por via transversa – independência funcional e administrativa à polícia, está-se, em verdade, mitigando o artigo 129-VII e VIII da Constituição, o que representa desenganado retrocesso em uma conquista histórica de, pelo menos, 20 anos. n

16. É preciso lembrar que a Constituição de 1988, para coibir os abusos praticados pela polícia durante a ditadura militar, consagrou, como peça fundamental do referido sistema de freios e contrapesos, o controle externo da atividade policial ao Ministério Público.

17. Com efeito, a atividade-fim da polícia – que é a investigação de crimes – deve atender às expectativas do Ministério Público, pois este é o titular privativo da ação penal pública e o destinatário das investigações. A persecução penal é que restará prejudicada pela investigação mal-conduzida. Delegados independentes podem despender recursos públicos na execução de diligências dissociadas da finalidade última do inquérito policial, que é a de subsidiar a formulação da denúncia. Estar-se-ia, em tal contexto, não em um regime de autonomia ou independência e, sim, de liberdade de agentes públicos armados, o que afronta qualquer noção de Estado de Direito e cria perigosa organização hermética, indômita, incontrolável e tutelada por pares, sem qualquer vínculo institucional com as balizas do Estado de Direito.

18. Brevitatis causa, uma investigação malconduzida prejudicará, à evidência, o trabalho do Ministério Público – não do



advogado ou de qualquer outro órgão que atue no processo penal –; daí porque é **imprescindível que o controle externo da atividade policial remanesça a cargo do Ministério Público.**

19. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público encontra fundamento no interesse do parquet, como titular da ação penal, na otimização da investigação criminal, mas também no seu dever funcional de zelar pela manutenção do Estado Democrático de Direito. Não há falar em controle no sentido de exercício do poder disciplinar hierárquico; tal atribuição do Ministério Público opera em relação à atividade-fim da polícia, com foco na regularidade e no aprimoramento do órgão.

20. Nesse rumo, vê-se que não se escolheu instituição alheia à estrutura e às funções desempenhadas pela polícia; órgão ministerial e polícia atuam de forma interdependente e devem manter – em prol do aperfeiçoamento da persecução penal – relação de complementariedade e parceria.

21. Aliás, entrevê a Associação Nacional dos Procuradores da República que o objetivo da legislação aqui em análise – afastar o exercício da atividade investigativa de indevidas



pressões políticas – pode ser alcançado mediante o aperfeiçoamento do controle externo da atividade policial e não por sua supressão tácita.

22. É sabido que atualmente ainda há bastante resistência pela Polícia do controle da atividade-fim pelo Ministério Público. Todavia, este controle, quando exercido adequadamente, é hábil e suficiente a garantir o exercício estritamente técnico da atividade policial.

23. Nesse rumo, uma das sugestões que se pode aventar no aperfeiçoamento do controle externo é o incremento do diálogo entre Ministério Público e Polícia, a fim de que o órgão do Parquet possa intervir e adotar as medidas necessárias, administrativa e judicialmente, para afastar toda intromissão indesejada nas apurações criminais.

24. Por outro lado, há ressaltar que a concessão de autonomia funcional, administrativa e financeira às Polícias – a proposta trata da Polícia Federal, mas certamente todas as demais requererão idêntico tratamento – acarretará a multiplicação da

demanda por outros órgãos do Poder Executivo igualmente relevantes.

25. Ora, a autonomia dos órgãos incrementa as divergências e dificulta a coalizão necessária à concretização dos serviços e políticas públicas. Se acatados os pedidos de concessão de autonomia funcional, administrativa e financeira de todos os órgãos que almejam desvincular-se da estrutura hierárquica constitucionalmente estabelecida, acabar-se-ia por esvaziar o Poder Executivo, deixando-o sem os braços necessários para executar as ações constantes de seu programa de governo.

26. Dotar a polícia federal de independência funcional importaria, ainda, outras inconveniências, qual seja, o estabelecimento de mandato ao chefe da instituição, sua submissão à aprovação do Senado Federal, entre outras medidas, o que, mais uma vez, afastaria o controle hierárquico exercido pelo Chefe do Executivo.

27. Tais as circunstâncias, a Associação Nacional dos Procuradores da República manifesta-se pela inadmissão da proposta, dada a afronta ao princípio da Separação dos Poderes estabelecida pelo Constituinte, notadamente pelo esvaziamento do

poder hierárquico exercido pelo Chefe do Executivo e ao princípio democrático que assegura o controle social do programa de segurança pública estabelecido por aquele Poder por meio do voto. Além disso, a proposta também merece ser inadmitida por não observar o requisito da juridicidade, uma vez que a concessão de autonomia funcional à Polícia Federal colide com o exercício do controle externo da atividade policial.

28. Por fim, em caráter subsidiário, a ANPR postula a rejeição da proposta, dado o efeito multiplicador indesejado da demanda – concessão de independência funcional, administrativa e financeira – por outros órgãos igualmente relevantes, estendendo-se inclusive aos Estados.

Brasília, 15 de abril de 2015.



Alexandre Camanho de Assis
Presidente da ANPR