

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº. 412, DE 2009

Altera o § 1º, artigo 144, da Constituição Federal, dispondo sobre a organização da polícia federal.

Autor: Deputado Alexandre Silveira e outros

Relator: Deputado Regis de Oliveira

I – Relatório

A proposta de emenda à Constituição nº 412/2009, que tem como primeiro signatário o ilustre deputado Alexandre Silveira, **altera a redação do § 1º, artigo 144, da Constituição Federal, dispondo sobre a organização da Polícia Federal.**

Texto atual:

Art. 144 - ...

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

A alteração da norma em tela visa **proporcionar autonomia funcional e administrativa à Polícia Federal.**

A citada mudança pretende, ainda, **conceder à Polícia Federal o direito de elaborar a sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.**

Texto sugerido:

Art. 144 - ...

*“§ 1º Lei Complementar organizará a polícia federal e prescreverá normas para **a sua autonomia funcional e administrativa e a***

iniciativa de elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, com as seguintes funções institucionais. (grifei)”

O autor da proposta esclarece que a finalidade dessa iniciativa **não é tornar a Polícia Federal independente do Poder Executivo.**

O deputado Alexandre Silveira informa que a Polícia Federal, mesmo com a aprovação deste projeto, **continuará submetida ao controle finalístico do Ministério da Justiça, bem como ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público e Poder Judiciário.**

O ilustre parlamentar afirma que o principal objetivo desta proposta é proporcionar a Polícia Federal **condições para exercer suas relevantes funções com imparcialidade e autonomia, sem sofrer pressões políticas.**

É o relatório.

II – Voto do Relator

DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, b, c/c art. 202), cumpre que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronuncie **acerca da admissibilidade da proposta de emenda à Constituição nº. 412/2009.**

A proposição foi legitimamente apresentada, tendo sido confirmado, pela Secretaria-Geral da Mesa, **número de assinaturas superior ao mínimo exigido constitucionalmente.**

De outra parte, **não há óbice circunstancial que impeça a regular tramitação da proposição.** O País encontra-se em plena normalidade político institucional, não estando em vigor intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

Igualmente, **a proposta não afronta as cláusulas pétreas previstas no § 4º do art. 60 da Constituição Federal.**

Efetivamente, não se observa na proposição qualquer tendência para abolição **da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais.**

Portanto, **sob o aspecto formal, nosso voto é no sentido da admissibilidade da proposta de emenda à Constituição nº 412/2009.**

Entretanto, sem pretender entrar no mérito da questão, é necessário, também, **verificar a admissibilidade desta proposta sob o aspecto material, ou seja, se as matérias apresentadas se revestem de natureza constitucional.**

De fato, conforme lição ministrada por Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior¹:

“são normas materialmente constitucionais aquelas que identificam a forma e a estrutura do Estado, o sistema de governo, a divisão e o funcionamento dos Poderes, o modelo econômico e os direitos, deveres e garantias fundamentais”. (grifei)

Em outras palavras, não basta verificar se as limitações ao poder reformador foram observadas, **é preciso avaliar se a matéria objeto de discussão – autonomia funcional, administrativa e financeira da Polícia Federal - pode fazer parte da Lei Suprema.**

DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Significado Etimológico da Expressão autonomia

Em primeiro lugar, é importante estabelecer a **definição etimológica da expressão autonomia.**

De acordo com o dicionário digital Aulete, **autonomia significa o estado ou caráter de quem goza de independência, de liberdade com relação a algo ou alguém.**

Assim, autonomia da Polícia Federal significa a atuação de seus integrantes **sem se deixar influenciar, com independência de decisão e ação.**

Tal característica é essencial para **a Polícia Federal deixar de ser uma instituição de governo e se transformar em um órgão de Estado.**

As Garantias Institucionais e Funcionais sob o Aspecto Jurídico

A doutrina divide as garantias em duas espécies:

- **Garantias institucionais; e**
- **Garantias pessoais ou de independência funcional.**

¹ ARAUJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vital Serrano. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. Ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2006, pág. 05.

Os órgãos de Estado, para que possam exercer suas atribuições constitucionais, de forma livre e independente, necessitam:

- De algumas garantias atribuídas à **entidade como um todo** (garantias institucionais); e
- Outras garantias **concedidas aos seus integrantes** (garantias pessoais ou de independência funcional).

De fato, o cumprimento das normas; **a elucidação de crimes graves, praticados por pessoas influentes**; e a proteção dos direitos individuais e coletivos, muitas vezes, **exigem decisões e adoção de medidas contrárias a grandes forças econômicas, políticas ou de algum dos poderes**, havendo por isto a necessidade de órgãos independentes para o cumprimento e a aplicação das leis (sistema de freios e contrapesos).

As denominadas **garantias institucionais são prerrogativas que visam preservar a independência do próprio órgão.**

Essas prerrogativas se subdividem em duas espécies:

- **Garantia de autonomia administrativa; e**
- **Garantia de autonomia financeira.**

A garantia de **autonomia administrativa permite aos órgãos de Estado a sua auto-organização**, como a possibilidade de elaborar o seu regimento interno e de eleger seus dirigentes.

A garantia de **autonomia financeira possibilita aos órgãos de Estado a apresentação da sua proposta orçamentária.**

De outro lado, as **garantias pessoais ou de independência funcional, são prerrogativas inerentes às atividades exercidas pelo servidor**, portanto, não são vantagens especiais.

Espécies da Garantia de Independência Funcional

Entre as **garantias pessoais ou de independência funcional** se destacam:

- **Vitaliciedade;**
- **Inamovibilidade; e**

- **Irredutibilidade de subsídios.**

A **vitaliciedade** é a garantia que assegura ao servidor o direito de só ser demitido do respectivo cargo por decisão judicial transitada em julgado.

Isto significa que ele não pode ser demitido por intermédio de simples processo administrativo disciplinar.

A **inamovibilidade** consiste na impossibilidade de remoção do funcionário de um cargo para outro, exceto por interesse público.

A **irredutibilidade de subsídio** significa que o funcionário não pode ter seus vencimentos reduzidos.

Indiscutivelmente, **a matéria garantias institucionais e funcionais se reveste de natureza constitucional**, porque proporciona liberdade e independência de atuação aos integrantes de determinados órgãos de Estado, que exercem atividades de suma importância para a sociedade.

Em outras palavras, **tais prerrogativas devem constar no texto da Magna Carta, porque a liberdade de ação dos profissionais que integram tais instituições preserva o estado democrático de direito**, entendido como o sistema institucional fundamentado no respeito às normas, separação dos poderes e aos direitos e garantias fundamentais.

A veracidade de tal assertiva pode ser observada nos incisos I, II, III, do art. 95 e nas alíneas “a”, “b” e “c”, do inciso I, do § 5º, do art. 128, da Constituição Federal, **que, respectivamente, atribuem aos magistrados e integrantes do Ministério Público as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios.**

Necessidade da Garantias Institucionais e Funcionais

Depois de definir o significado das garantias e chegar à conclusão de que tais prerrogativas precisam constar no texto da Constituição Federal, é **necessário verificar se os integrantes da Polícia Federal necessitam efetivamente dessas prerrogativas.**

Desde logo, concluí-se que **os nominados profissionais precisam de tais prerrogativas, justamente pela natureza da atividade que exercem.**

De fato, apesar da subordinação ao Poder Executivo, a Polícia Federal **está na sua essência vinculadas ao Poder Judiciário, na medida em que os delegados realizam atividades na área criminal semelhantes às**

desenvolvidas pelos magistrados, quais sejam: a materialização do evento criminoso e a busca incessante da verdade dos fatos.

Realmente, no Brasil vigora o **sistema da persecução criminal acusatório**.

Tal sistema se caracteriza por ter, de forma bem distinta, as figuras **do profissional que investiga e formaliza o fato criminoso (delegado de polícia), defende (advogado), acusa (membro do Ministério Público) e materializa e julga (magistrado) o crime.**

Ressalte-se que a Polícia Judiciária, por não ser parte, não se envolve e nem se apaixona pela causa investigada. **O delegado de polícia não está vinculado à acusação ou à defesa, agindo como um verdadeiro magistrado tem apenas compromisso com a verdade dos fatos.**

É evidente a semelhança das atividades realizadas por estes profissionais do direito, **de um lado, o delegado de polícia formaliza os acontecimentos, durante a fase inquisitiva; de outro, o magistrado materializa o fato, no decorrer da etapa do contraditório.**

Entretanto, **por uma omissão legislativa, os delegados de polícia não possuem as mesmas garantias funcionais atribuídas aos magistrados.**

Entendimento Doutrinário sobre a Autonomia da Polícia Judiciária

Em magnífica matéria sobre a ausência de autonomia da Polícia Judiciária, **Luiz Flávio Gomes e Fábio Scliar**² lecionam:

“A preocupação com a ausência de autonomia da Polícia Judiciária é justificável em função da crescente importância que a investigação criminal vem assumindo em nossa ordem jurídica, seja por conta de uma necessária mudança de postura a seu respeito, para considerá-la como uma garantia do cidadão contra imputações levianas ou açodadas em juízo, seja pelo papel mais ativo que tem sido desempenhado nos últimos tempos pelos órgãos policiais”. (grifei)

Mais adiante, os professores acrescentam:

² Artigo escrito com base nas idéias desenvolvidas por ocasião da palestra proferida pelo Prof. Luiz Flávio Gomes no Colóquio sobre inquérito policial promovido pela CAESP/ANP/PF.

“Esta ausência enfraquece a Polícia Judiciária e a torna mais suscetível às injunções dos detentores do poder político, e considerando a natureza e a gravidade da atribuição que exerce, bem como os bens jurídicos sobre os quais recai a sua atuação, o efeito pode ser desastroso em um Estado Democrático de Direito”. (grifei)

O mestre **Fernando da Costa Tourinho Filho**³, abordando a questão da importância da atividade policial, assim se posicionou:

*“Há uma séria crítica à Polícia no sentido de poder sofrer pressão do Executivo ou mesmo de seus superiores e de políticos. É comum, em cidades do interior, a Autoridade Policial ficar receosa de tomar alguma medida que possa contrariar Prefeitos e Vereadores. Nesses casos, é o Ministério Público, então, que toma a iniciativa. **Mas, para que se evitem situações como essas, bastaria conferir aos Delegados de Polícia, que têm, repetimos, a mesma formação jurídica dos membros do Ministério Público e Magistratura e, ao contrário destes, diuturnamente expõem suas vidas no desempenho de suas árduas tarefas, as mesmas garantias conferidas àqueles; irredutibilidade de vencimentos, inamovibilidade (salvo o caso de interesse público devidamente apurado) e vitaliciedade”.*** (grifei)

Na visão de outro grande processualista penal, **José Frederico Marques**⁴, a Polícia Judiciária necessita de uma estrutura organizacional e de garantias que possibilitem o desenvolvimento de seu mister com imparcialidade e isenção.

*“De tudo se conclui que a polícia judiciária precisa ser aparelhada para tão alta missão, tanto mais que o Código de Processo Penal a prevê expressamente no art. 6º, item IX. Para tanto seria necessário uma reforma de base, tal como preconizaram Sebastián Soler e Velez Mariconde na Exposição de Motivos do Código de Processo Penal de Córdoba, em que se estruturasse a polícia judiciária em quadros próprios, separando-a da polícia de segurança e da polícia política. **Reorganizada em bases científicas, e cercada de garantias que a afastem das influências e injunções de ordem partidária, a polícia judiciária, que é das peças mais importantes e fundamentais da justiça penal, estará apta para tão alta e difícil tarefa”.***

O jurista Fábio Konder Comparato, em entrevista concedida ao site Terra Magazine, **defende que as Polícias Judiciárias - Polícias Civis, dos**

³ Tourinho Filho, Fernando da Costa in Processo Penal. 30ª Ed. 2008, pág. 284/287.

⁴ Frederico Marques, José in Elementos de Direito Processual Penal. 2ª Ed. 2000, pág. 176

Estados, e a Polícia Federal - sejam autônomas em relação ao Poder Executivo.

Para ele, **isso evitaria abusos e possibilitaria mais transparência nas investigações realizadas por esses órgãos.**

O conceituado professor entende, ainda, que:

*“A polícia de segurança (Militar) tem que ficar sob comando do Executivo, porque ela tem que intervir imediatamente, tem que manter a ordem pública. **Mas a polícia judiciária não pode ficar submetida ao Executivo, porque ela é um órgão essencial para o funcionamento do sistema judiciário**”.* (grifei)

*“E se ela estiver no Executivo, há dois defeitos capitais: **não só ela não investiga eventuais infrações penais cometidas, e já não digo pelo chefe do Executivo, que é absolutamente irresponsável, como uma espécie de rei, mas ela também não investiga os amigos do chefe**”.* (grifei)

Finalmente, o doutrinador arremata:

*“Por outro lado, **ela pode servir como uma arma do chefe do Executivo contra os seus inimigos. O que no Brasil está claríssimo. Essa autonomia significa que, tal como o Ministério Público, a polícia judiciária não pode se subordinar ao Executivo**”.*

Em síntese, **é necessário reconhecer a existência de uma lacuna no ordenamento jurídico vigente, na medida em que o legislador deixou de atribuir à Polícia Federal, responsável pela persecução criminal preliminar, a garantia de autonomia institucional e funcional, como fez com o Poder Judiciário e Ministério Público.**

Evidentemente, a ausência destas garantias possibilita que os detentores do poder político, principalmente autoridades vinculadas ao Poder Executivo, **interfiram indevidamente no âmbito da Polícia Judiciária, causando prejuízo à justiça criminal.**

Portanto, **tal omissão precisa ser sanada, possibilitando que a autoridade policial federal exerça suas relevantes funções livremente, sem ingerência política.**

À luz de todo o exposto, **nosso voto é no sentido da admissibilidade da proposta de emenda à Constituição nº 412/2009, tanto sob o aspecto formal como material, pois a matéria objeto desta proposta se reveste de natureza constitucional.**

Sala da Comissão, em 11 de novembro de 2009.

Deputado Regis de Oliveira
Relator