

NOTA TÉCNICA PRESI/ANPR/ACA Nº 003/2012

Proposição: PEC 102/2011

Ementa: Altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências

Autoria: Senador Blairo Maggi

Relator: Senador Waldemir Moka

Senhor Senador,

01. Cuida-se de proposta de emenda à Constituição, de autoria do Senador da República Blairo Maggi, que visa, entre outros aspectos, unificar as polícias civis e militar, a estabelecer um modelo único de adoção facultativa pelos Estados e criar o Conselho Nacional de Polícia.



02. A proposta encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, e foi distribuída ao relator, Senador Waldemir Moka, para elaboração de parecer.

03. Malgrado seja louvável a tentativa de aprimoramento do sistema de segurança pública, certo é que a proposta deve ser inadmitida por força da inconstitucionalidade de alguns de seus aspectos, que propiciam a **mitigação do princípio da separação dos poderes e da forma federativa do Estado.**

04. Com efeito, a melhor estruturação do Sistema de Segurança Pública é medida inafastável à efetivação do quanto impõe a própria Constituição. A proposta de emenda ao texto constitucional não pode, contudo, derivar de pleitos fundados em indevidas comparações com outro(s) ente(s) em velada campanha salarial; ao reverso, deve ater-se aos aspectos necessários a ensejar os reparos devidos em sua atuação.

05. Além disso, como já dito, a proposta colide com duas cláusulas pétreas, quais sejam, a separação de poderes e a forma federativa do Estado. |w|

06. O ordenamento jurídico previu modalidades de controle dos poderes estabelecidos, sejam eles internos ou externos. O controle interno é o feito no âmbito do próprio Poder, no molde do artigo 74 da Constituição, ao passo que o controle externo assimila a fórmula dos checks and balances, pois os Poderes disciplinam e limitam a atividade exercida pelo outro.

07. Não obstante o CNJ e o CNMP sejam órgãos de controle interno – pois se incorporam ao poder controlado como órgão administrativo, sendo a maioria de seus membros integrantes da carreira –, sua criação utilizou como parâmetro o conceito de controle externo, por meio do qual se buscou implantar um sistema de integração, cooperação e avaliação de **órgãos dotados de elevada autonomia** organizacional, administrativa e financeira.

08. Nesse rumo, o **elemento jurídico essencial** para a constituição de um Conselho Nacional é a **independência funcional** do ente controlado. Contudo, tem-se tal independência em sentido amplo, na medida em que encontra suporte na vitaliciedade e na

inamovibilidade dos membros da carreira, e não apenas em mera estabilidade.

09. A independência funcional do Judiciário e do Ministério Público – as duas únicas carreiras de magistratura, como reconhecidas pela Constituição – não é dirigida apenas ao resguardo 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.

10. Por sua vez, a polícia não tem autonomia funcional, não se amoldando, portanto, à forma de controle por meio de Conselho. Supor a criação de uma polícia independente atenta contra o princípio da separação de poderes.

11. Apesar de a ideia de aumentar o controle sobre a polícia e fazê-lo de forma mais democrática, por meio de um Conselho, com representantes de vários setores da sociedade, pareça, em princípio, propiciadora de maior transparência e eficiência na gestão da atividade

policial, certo é que o modelo proposto apresenta aspectos incompatíveis com os princípios constitucionais da publicidade e eficiência e com o sistema constitucional brasileiro como um todo.

12. 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. A proposta, nesse ponto, encerra contradição lógica: em tese, busca aumentar o controle sobre a polícia reconhecendo a este órgão, todavia, estatura equivalente àqueles dotados de independência funcional.

13. O artigo 6º-§4º da referida proposta chega a prever expressamente a *“independência no exercício da atividade pericial e na investigação criminal”*. Daí decorreria, supostamente, o distanciamento de ingerências políticas sobre as investigações. Dessa forma, a polícia estaria livre para decidir sobre o seu alinhamento ou não com os programas de segurança pública patrocinados pelos governadores. O que se pretende, portanto, sob o argumento da despolitização da polícia, é o estabelecimento de um regime que tem a insubordinação como regra,

inobstante a proposta estabeleça a submissão aos princípios da hierarquia e disciplina.

14. Há, em tal sistema, o grave risco de a instituição tornar-se ainda mais opaca e impermeável – justamente o efeito contrário almejado pela emenda, tornando ainda mais fácil que setores menos republicanos da Instituição mantenham longe dos olhos do Ministério Público do Judiciário as investigações que estão conduzindo.

15. A Constituição de 1988 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.

16. 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. A proposta de emenda, por sua vez, não dispõe sobre as competências do Conselho,

incumbindo futura Lei Complementar de defini-las; todavia, é factível crer que as competências desse conselho seriam semelhantes às do CNMP e do CNJ, o que acabaria por determinar o controle do Conselho sobre a atuação financeira da polícia, o que, indiscutivelmente, interferiria na gestão do interesse dos Estados – dada a competência destes entes para estabelecer as políticas públicas –, em clara afronta ao princípio federativo.

17. O projeto pretende, ainda, retirar do Ministério Público o controle externo da atividade policial, revogando o artigo 129-VII da Constituição, o que representa desenganado retrocesso em uma conquista histórica de, pelo menos, 20 anos. Com isso, o Conselho Nacional de Polícia teria uma atribuição que nem o CNJ, nem o CNMP possuem: o controle da atividade-fim.

18. É evidente que, nesse caso, não haveria controle efetivo, pois este seria exercido por órgão composto, em sua maioria, por integrantes das polícias. É certo que uma composição na qual preponderam quadros da própria instituição imporia ao Conselho, caso fosse criado, um tom estritamente corporativo. Assim, a atividade

investigatória dos delegados e agentes não sofreria qualquer controle do órgão ao qual se destina a investigação, o Ministério Público, restando enclausurada nos limites da corporação.

19. É preciso lembrar que o Constituinte de 88, para coibir os abusos praticados pela polícia durante a ditadura militar, atribuiu o controle externo da atividade policial ao Ministério Público, em nome da sociedade. 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. A persecução penal é que restará prejudicada pela investigação mal conduzida. Delegados independentes fariam 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 agente públicos armados, o que afronta qualquer noção de Estado de Direito e cria uma perigosa organização, hermética e tutelada por pares, sem qualquer vínculo institucional com as balizas do Estado de Direito.

[Handwritten signature]

20. Há, ainda, lembrar que proposta semelhante – que buscava retirar do Ministério Público o controle externo da atividade policial – já foi rejeitada¹ pelo Congresso Nacional, por ocasião da análise de PEC que culminou com a promulgação da EC 45/2004.
21. De todo modo, é inequívoco que a alteração sugerida representa significativo retrocesso no tema. Lembre-se, por oportuno, que nem mesmo o CNJ e o CNMP detêm o controle sobre a atividade-fim do Judiciário e do Ministério Público, respectivamente.
22. É dizer, a criação de um órgão de controle colegiado da polícia à semelhança dos referidos conselhos encerraria uma contradição com o sistema de freios e contrapesos estabelecido pelo constituinte: nos órgãos de Segurança Pública já existe um mecanismo de **controle interno** da entidade, revelando ser imprescindível a existência concomitante de **controle externo** da atividade-fim.
23. Para que tal controle seja efetivo, é intuitivo que tal função seja exercida por órgão desvinculado da própria instituição, dados os riscos inegáveis da submissão de tal tarefa a um órgão

¹ Proposta rejeitada um mês após sua inclusão (17.12.1999).

composto majoritariamente por integrantes das forças policiais, implicando a redução ou mesmo a extinção do controle externo da atividade-fim, mecanismo constitucional indispensável de fiscalização e limitação de qualquer atividade que exerça parcela de poder.

24. Lembre-se, ainda, que o exercício da atividade-fim pela polícia deve observar as leis e atender às expectativas do Ministério Público, uma vez que ele é o destinatário das investigações e o titular privativo da ação penal pública. Logo, uma investigação mal-conduzida 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.


25. Por outro lado, a proposta afronta o pacto federativo, ao permitir o exercício da presidência do Conselho por ministro do Superior Tribunal de Justiça. É dizer, o presidente do Conselho Nacional de Polícia não é um representante nacional da categoria; aliás, sequer é representante da categoria.



26. Embora a União, os Estados e os Municípios não estejam articulados em relação de hierarquia, as ordens jurídicas regionais e locais devem estar alinhadas à federal, frente ao papel da União no equilíbrio do pacto federativo, como organização jurídica central.

27. Tais as circunstâncias, a ANPR, atenta à inconstitucionalidade desta proposição, **manifesta-se pela inadmissibilidade da PEC 102/2011** e, no mérito, pela sua rejeição, uma vez que a criação do Conselho e a extinção do controle externo do Ministério Público não contribui com o combate à criminalidade, correndo o risco de tornar-se instrumento de blindagem corporativa da atividade policial em face do controle feito pelo Ministério Público desde a redemocratização do País.

Brasília, 06 de março de 2012.


Alexandre Camanho de Assis
Presidente da ANPR