

NOTA TÉCNICA PRESI/ANPR/ACA Nº 001/2014

Proposição: PEC 430/2009

Ementa: Altera a Constituição Federal para dispor sobre a Polícia e Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, confere atribuições às Guardas Municipais e dá outras providências.

Autoria: Deputado Celso Russomanno (PP-SP)

Relator: Deputada Sandra Rosado (PSB-RN)

Senhora Deputada,

01. Cuida-se de proposta de emenda à Constituição que visa, entre outros aspectos, a unificar as polícias civis e militar e criar o Conselho Nacional de Segurança Pública.

ni

02. A proposta está atualmente na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania, tendo sido distribuída à relatora, Deputada Sandra Rosado, para elaboração de relatório.

03. Malgrado seja louvável a tentativa de aprimoramento do sistema de segurança pública e a ANPR já tenha se manifestado favoravelmente à unificação das polícias ao emitir nota técnica sobre a PEC 51/2013¹ – em trâmite no Senado Federal –, certo é que a proposta em análise 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. 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.

| r |

¹ PEC 51/2013 – 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. A proposta está atualmente na Comissão Temporária destinada a debater e propor soluções para o financiamento da segurança pública, tendo sido distribuída ao relator Humberto Costa, para apresentar relatório.

05. 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.

06. 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, que, por sua vez, pode ser afastada por decisão administrativa.

07. 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.

| m |

08. Por sua vez, a polícia não tem independência funcional, não se amoldando, portanto, à forma de controle por meio de Conselho. Não é Poder e tampouco instituição, é, sem dúvida, mero órgão do Poder Executivo. Supor a criação de uma polícia independente atenta contra o princípio da separação de poderes.

09. 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.

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

11. 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.

12. 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 pretende a criação de um conselho à semelhança do CNMP e do CNJ; contudo, tanto 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.

13. Não apenas isso: a proposta pretende retirar do Ministério Público o controle externo da atividade policial, (n)

revogando o artigo 129-VII da Constituição, o que representa desenganado retrocesso em uma conquista histórica de, pelo menos, 20 anos. Nesse molde, o Conselho Nacional de Segurança Pública teria uma atribuição que nem o CNJ, nem o CNMP possuem: o controle da atividade-fim.

14. 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.

15. 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 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 agentes públicos armados, o que afronta qualquer noção de Estado de Direito e cria perigosa organização, hermética e tutelada por pares, sem qualquer vínculo institucional com as balizas do Estado de Direito.

17

16. Brevitatis causa, 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.**

17. 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.

18. 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.

19. Há, ainda, lembrar que proposta semelhante – que buscava retirar do Ministério Público o controle externo da

atividade policial – já foi rejeitada² pelo Congresso Nacional, por ocasião da análise da PEC que culminou com a promulgação da EC 45/2004.

20. De todo modo, é inequívoco que alteração sugerida representa significativo retrocesso no tema. Como já dito, nem mesmo o CNJ e o CNMP detêm o controle sobre a atividade-fim do Judiciário e do Ministério Público, respectivamente.

21. É dizer, a criação de um órgão de controle colegiado da polícia no molde 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.

22. 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 Segurança Pública não é um representante nacional da categoria; aliás, sequer é representante da categoria. (n)

² Proposta rejeitada um mês após sua inclusão (17.12.1999).

23. 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.

24. Em síntese, a proposta inobserva o modelo constitucional dos conselhos nacionais. Lembre-se, aqui, que o CNJ e o CNMP são, respectivamente, presididos pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e pelo Procurador-Geral da República e possuem como atribuição o controle da atuação administrativa financeira de instituições dotadas de independência. Dispensável lembrar que, no espectro das cúpulas das polícias, não há quem frua de estatuto dignitário minimamente semelhante.

25. Por fim, no que concerne à unificação das polícias, insta afirmar que a proposta carece de maiores debates entre os representantes dos órgãos relacionados à segurança pública, inclusive Ministério Público, no intuito de alcançar formato que realmente contribua para a reestruturação do modelo de segurança pública e não desvirtue do sistema acusatório delineado pelo constituinte originário.



26. Tais as circunstâncias, a **ANPR**, atenta à inconstitucionalidade desta proposição, **manifesta-se pela inadmissibilidade da PEC 430/2009**, e, no mérito, pela sua rejeição, uma vez que a criação do Conselho e a extinção do controle externo do Ministério Público não contribuem 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, 26 de fevereiro de 2014.



Alexandre Camanho de Assis
Presidente da ANPR