

NOTA TÉCNICA

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)

Apensados à PEC 412/2009: PEC 361/2013

Senhor Deputado,

01. A PEC 412/2009 busca alterar o §1º do art. 144 da Constituição Federal, para que a Polícia Federal seja dotada de autonomia funcional, administrativa e de elaboração de proposta orçamentária. Eis a sua redação:

“Art.1º O parágrafo 1º do art. 144, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

‘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:’ Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação”.

02. A justificativa apresentada com a PEC 412/09 fundamentou-se na necessidade de “assegurar a autonomia institucional necessária” à Polícia Federal, pois a “sociedade espera o exercício de suas funções institucionais com imparcialidade e efetividade”.

03. Inicialmente, é de se destacar que a justificativa apresentada à PEC 412/09 relaciona conceitos díspares como se fossem iguais, equivocadamente identificando a “autonomia da Polícia Federal” (*Instituição*) com a “independência da investigação” (*atividade*). Conquanto a redação proposta vise garantir o conceito de *autonomia da Instituição* nos aspectos funcionais, administrativos e orçamentários, a justificativa do texto está a fundamentar a necessidade de uma *atividade investigativa independente*.

04. Ao se fundamentar na necessidade do aprimoramento da investigação policial (*atividade*), a justificativa da PEC pressupõe fato incontroverso e cuja realização é certamente almejada pelos atores políticos. Ocorre, porém, que o texto proposto não garante a *independência da atividade* investigativa, a qual somente virá com o uso de métodos objetivos e critérios técnicos de investigação, utilização adequada dos instrumentos investigatórios disponíveis, fortalecimento dos sistemas de controle interno e externo, entre outros.

- 05.** A CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público apoia integralmente qualquer ação de aprimoramento da atividade investigativa, defendendo a sua realização com tecnicidade, imparcialidade e eficácia. Mas está convicta de que o texto da PEC 412/09, para além de não atingir esses objetivos, está a desvirtuar princípios constitucionais da República Federativa do Brasil.
- 06.** A Polícia Federal é órgão do Poder Executivo, diretamente vinculada ao Ministério da Justiça. Sua eventual autonomia importaria quebra do modelo constitucional existente, violando diretamente o princípio Democrático e o da Separação de Poderes.
- 07.** O princípio Democrático, expressamente previsto no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal¹, exige que toda política pública seja comandada por um Poder de Estado legitimamente eleito. Assim, no momento mesmo de se eleger o chefe do Poder Executivo, está-se a cancelar, pelo voto, todo seu programa de governo e, dentro deste, o norte da segurança pública. Isso significa que não se pode retirar do Poder Executivo Federal o direcionamento, via Ministério da Justiça, da Política de Segurança Pública Federal. Retirar do legítimo mandatário o comando desta importante política pública é permitir que um órgão (que passa a ser instituição armada) delibere e direcione soberanamente os rumos da segurança pública.
- 08.** Autonomia significa ausência de subordinação, de modo que atribuir autonomia funcional, administrativa e financeira à Polícia Federal é retirá-la da categoria de órgão do Ministério Justiça, com as consequências de subordinação e hierarquia próprios do direito administrativo, e colocá-la no patamar de verdadeira Instituição do Estado, onde o direcionamento de suas ações serão definidos *interna corporis*, sem qualquer controle democrático.
- 09.** Além do mais, não se pode admitir a autonomia institucional às corporações armadas, sob pena de o monopólio da força ser exercido por instituição não democrática e não subordinada às autoridades civis constituídas. É que, igualmente decorrente do Princípio Democrático, o uso da força pelo Estado pressupõe a cedência legítima realizada pelo povo através do sufrágio, de modo que o monopólio da força somente pode ser validamente exercido por agentes hierarquicamente subordinados às autoridades democraticamente constituídas, sendo imperiosa a necessidade de vinculação e subordinação das Polícias ao Poder Executivo.
- 10.** Nesta mesma linha, considerando o Princípio da Separação dos Poderes, expresso no artigo 2º da Constituição Federal², não se pode desconsiderar que a autonomia institucional da Polícia Federal

¹ CF/88, art. 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”

² CF, art. 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

trará um inevitável esvaziamento do Poder Executivo, retirando deste uma de suas nobres funções: a segurança pública.

11. Ainda considerando o Princípio da Separação dos Poderes, não se pode perder de vista que sua construção se funda no complexo sistema de freios e contrapesos. Disso decorre que a autonomia buscada viria como quebra desse modelo, na medida em que não se controla entes autônomos. Assim, os controles internos e externos exercidos pelo Ministério da Justiça e Ministério Público, respectivamente, com os contornos que lhes dá a própria Constituição Federal, estariam fadados à extinção.

12. Veja-se, neste ponto, que os propósitos da justificativa alusivos ao aprimoramento da investigação não seriam atendidos com a mudança pretendida. Ao contrário, a Polícia Federal já detém a autonomia investigativa necessária para a realização de suas atividades, conforme se extrai com facilidade das recentes e impactantes operações conduzidas pelo órgão.

13. Por outro lado, a autonomia *institucional* pretendida com a PEC 412/09 deixaria o Brasil como o único país democrático do mundo a possuir instituição policial autônoma em relação ao Estado. É que não há qualquer exemplo histórico e no direito comparado que tenha admitido uma instituição armada autônoma em relação aos poderes democraticamente constituídos.

14. Por essas razões, a CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público confia na *rejeição* da PEC 412/03, *bem como as propostas a ela apensadas e que buscam o mesmo desiderato*, posto que viola os princípios basilares da formação de um Estado republicano e democrático, contradizendo o sistema constitucional e sendo inservível para o aprimoramento institucional da Polícia Federal. É que o texto proposto não atenderá a expectativa de aprimoramento da atividade investigativa. Antes, a proposta visa tão-somente atribuir autonomia institucional a órgão armado do Estado, em flagrante afronta ao sistema constitucional brasileiro e aos regramentos dos países democráticos.

Brasília/DF, Abril de 2016.

Norma Angélica Reis Cardoso Cavalcanti
Presidente da CONAMP