

CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 412, de 2009

Altera o § 1º, do artigo 144, da Constituição da República, dispondo sobre a organização da Polícia Federal.

Autor: Deputado Alexandre Silveira (PPS/MG)

Relator: Deputado João Campos (PSDB/GO)

I - RELATÓRIO

A PEC 412/2009, de iniciativa do Deputado Alexandre Silveira (PPS/MG), pretende conceder autonomia e independência à Polícia Federal, nos moldes do que a Constituição da República prevê para os três Poderes e para o Ministério Público. A proposta contém o seguinte dispositivo:

Art. 2º. O § 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:

No início da legislatura em 2015, a proposta foi desarquivada, tendo sido designado relator na CCJ o Deputado João Campos (PSDB-GO), o qual apresentou relatório pela admissibilidade.

É o sucinto relatório.

II - VOTO

A proposta deve ser rejeitada por patente vício de inconstitucionalidade, em face do que dispõe o artigo 60, parágrafo 4º, incisos III e IV, da Constituição da República, *verbis*:

Art. 60.
(...)
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
III - a separação dos Poderes; (g.n.)
IV - os direitos e garantias individuais. (g.n.)

A **separação de poderes** é a viga mestra da Carta Magna, concretizando as ideias que Montesquieu estampou em sua célebre obra "*Do Espírito das Leis*" e, na Constituição da República, este princípio encontra-se literalmente previsto no artigo 2º, com a seguinte redação:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

No âmbito do constitucionalismo, desde a pioneira Constituição norte-americana de 1787, a separação de poderes é conjugada com um sistema de freios e contrapesos, em limitação ao poder estatal e a bem da proteção dos direitos fundamentais em face desse mesmo poder estatal.

Na feliz expressão de José Afonso da Silva, o princípio da separação de poderes revela-se "como a matriz de todas as garantias dos direitos do homem".¹ Ou, dito de outro modo, representa "a garantia das garantias constitucionais".²

Pois bem, é nesse delicado sistema de freios e contrapesos existentes em nossa Constituição, cuja base é a regra da separação de poderes, que a PEC 412 vem deletariamente interferir, de modo a solapá-lo, criando-se, caso venha a ser

¹SILVA, José Afonso da. op. cit., p. 411-412.

²Id. Ibid., p. 429.

aprovada, uma verdadeira ameaça ao próprio Estado Democrático de Direito.

Há que se considerar, antes de mais nada, que a Polícia é órgão de natureza administrativa, e não de natureza jurídica, como bem assinala Paulo Thadeu Gomes da Silva:

É da história constitucional que a polícia sempre significou uma atividade administrativa do Estado, e nunca jurídica, o que pode ser comprovado pela evolução semântica da própria palavra.

(...)

[A]s funções da polícia, definidas na Constituição, são seis: a polícia ostensiva, a polícia de investigação, polícia judiciária, polícia de fronteiras, polícia marítima e polícia aeroportuária.

Pois bem, nenhuma dessas funções a serem exercidas pela polícia, previstas que estão no artigo 144 da Constituição, se caracterizam como sendo jurídica – a função de polícia judiciária significa que a polícia federal deve executar as diligências determinadas pelos órgãos judiciais.

As funções jurídicas vêm positivadas, de suas vezes, nos artigos 127 a 135, da Constituição, e se referem àquelas exercidas pelo Ministério Público, Advocacia Pública, Advocacia e Defensoria Pública.

A topografia adotada pelo constituinte originário não inclui a polícia dentre as instituições que exercem funções essenciais à Justiça, visto que dispõe sobre sua organização e função no art. 144, cujo título refere à Segurança Pública – não à toa, desde os primórdios, polícia não mantinha relação com o direito penal nem com o direito privado, mas apenas com aquelas atividades de caráter administrativo. E essa forma de distribuição de matéria não é, por isso mesmo, casual.³

Desse modo, enquanto órgão puramente administrativo que é a Polícia, descabe qualquer analogia à situação das instituições previstas no Título IV, Capítulo IV (*Das funções essenciais à Justiça*) da Constituição da República.

Em especial, *impertinente se mostra qualquer analogia com o Ministério Público, instituição de caráter puramente jurídico*, que o constituinte expressamente elencou como essencial à função jurisdicional do Estado.

³GOMES DA SILVA, Paulo Thadeu. *Atividade policial não é função jurídica.*, in JOTA. Disponível em <http://jota.uol.com.br/atividade-policial-nao-e-funcao-juridica>. Acessado em 20/06/2016.

Já a Polícia, além de órgão puramente administrativo, trata-se, ademais, de instituição armada. Com efeito, sendo o Estado detentor do monopólio do uso legítimo da força, a polícia é o principal instrumento de que se vale para tal fim.

Em face dos óbvios e potenciais riscos que representa não apenas para os direitos e garantias individuais, mas para o próprio Estado Democrático de Direito, tem-se que a Polícia deve ser *subordinada* ao poder civil, tanto quanto as Forças Armadas.

Vale dizer, deve ser subordinada ao Poder Executivo, que é tanto legitimado pela escolha democrática dos cidadãos, quanto é submetido ao já mencionado sistema de freios e contrapesos estabelecidos pela Constituição e que a PEC 412 pretende erodir.

Ora, a almejada autonomia da Polícia Federal importaria em ausência de subordinação ao poder civil, e, mais que isso, a quaisquer dos poderes estabelecidos no artigo 2º da Constituição da República.

Ademais, não se deve perder de vista que, embora o texto original da PEC 412/2009 preveja independência apenas para a Polícia Federal, deixaria aberto o caminho para que as demais forças policiais, em especial as Polícias Cíveis e Militares dos Estados também façam a mesma reivindicação.

Para melhor se vislumbrar o inusitado da proposta, considere-se a hipótese de concessão de semelhante "autonomia funcional, administrativa e orçamentária" às Forças Armadas, com derrogação do vigente artigo 84, inciso XIII, da Constituição da República, *verbis*:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XIII – exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos.

A situação seria análoga, certo que **tanto as Forças Armadas quanto a**

Polícia representam os braços armados do Estado, portanto, pretender retirar qualquer de tais órgãos da esfera do Poder Executivo, dando-lhes autonomia, implicaria em enorme risco para o Estado Democrático de Direito.

Não se pode perder de vista, ademais, que, no âmbito do complexo sistema de freios e contrapesos que cuidadosamente construiu, tendo o constituinte originário conferido ao Ministério Público o exercício do controle externo da atividade policial (com vistas à proteção dos direitos fundamentais e ao correto funcionamento da Polícia), tal controle externo restaria inviabilizado em face da eventual concessão de autonomia à Polícia.

Com efeito, ao se conferir autonomia funcional e administrativa à Polícia, estará, em verdade, mitigando o artigo 129, incisos VII e VIII, da Constituição da República, retirando-se do Ministério Público o controle externo da atividade policial e o exercício da supervisão da investigação criminal, quando conduzida pelos órgãos policiais.

O que se está pretendendo por meio da PEC 412/2009 não encontra paralelo no mundo todo. Não há qualquer exemplo histórico e no direito comparado que tenha admitido uma instituição armada autônoma em relação aos poderes democraticamente constituídos, o que, por si só, já é indicativo de quão temerária é a proposta.

A proposta vai, assim, contra todo o arcabouço construído pelo Constituinte originário para dar sustentabilidade às instituições democráticas nacionais e proteção aos direitos fundamentais, afrontando, em especial, o artigo 60, § 4º, incisos III e IV, da Constituição da República, não devendo, assim, prosperar.

Ante o exposto, voto pela rejeição da PEC 412/2009.

Sala das Sessões, de junho de 2016.

Deputado **Valtenir Pereira** (PMDB)