

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 202, DE 2016

Confere autonomia administrativa e financeira às Polícias Civis, sob regime autárquico especial, e estabelece mandato fixo para o chefe da instituição.

Autores: Deputado Laerte Bessa e outros

Relator: Deputado Rubens Pereira Júnior

I - RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição em apreço objetiva alterar o art. 144 da Constituição Federal para conferir autonomia administrativa e financeira às polícias civis, sob regime autárquico especial, e estabelecer mandato fixo para o chefe da instituição.

A redação proposta para o § 6º excluiu as polícias civis da subordinação aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

O § 11 estabelece que as Polícias Civis dos Estados e do Distrito Federal serão organizadas sob regime autárquico especial, vinculadas ao Chefe do Poder Executivo respectivo.

De acordo com § 12, as Polícias Civis dos Estados e do Distrito Federal formarão lista tríplice dentre os delegados de polícia de carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Delegado-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo para mandato de dois anos, permitida uma recondução, ficando sua destituição condicionada à autorização do Poder Legislativo.

Por fim, o § 13 determina que leis dos Estados, e da União no caso da Polícia Civil do Distrito Federal, disporão sobre normas que assegurem autonomia funcional, administrativa e a iniciativa de proposta orçamentária às Polícias Civis.

Os autores ressaltam que as estruturas atuais dos órgãos policiais “lhes subtraem a autonomia afastando-as da gestão superior” e “não têm atendido aos anseios populares nem dos profissionais da segurança pública”. Considera necessário “estruturar as Polícias Civis na forma de autarquias especiais, tais como várias existentes que atuam no exercício de serviço público, como CADE, Banco Central, Detrans e outros”.

À Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania cabe apreciar a proposta em exame apenas sob o aspecto da admissibilidade conforme determina a alínea *b*, inciso IV, art. 32, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposta de emenda à Constituição em exame claramente viola os requisitos constitucionais do § 4º, art. 60, da Carta Magna, pois se vislumbra em suas disposições uma evidente alteração no equilíbrio dos Poderes e um risco ao Estado Democrático de Direito, ao pretender conferir autonomia plena às polícias civis.

Cumpre-nos, inicialmente, definir o poder de polícia como atividade do Estado que visa defender, pelos meios do poder da autoridade, a boa ordem da coisa pública contra as perturbações eventuais causadas por indivíduos na sociedade.

Poder de polícia é conceito jurídico atinente à adequação da rivalidade existente no binômio individual-grupal *versus* público-social. Trata-se da limitação necessária de direitos daquele segmento em razão dos interesses e direitos desse outro. Polícia é, portanto, a organização administrativa que tem por atribuição impor limitações à liberdade (individual ou de grupo) na exata medida da necessidade da salvaguarda e da manutenção da ordem pública.

A polícia administrativa tem por objeto a manutenção habitual da ordem pública. Tende, no âmbito da segurança publica, principalmente a prevenir delitos e desordens. A polícia judiciária, por seu turno, apura as infrações penais e colige as provas. Cabe à polícia judiciária com total imparcialidade a busca da verdade real, propiciando ao Poder Judiciário realizar a instrução e julgamento do caso. A diferença evidente entre a polícia administrativa reside em seu caráter preventivo em relação ao caráter repressivo da polícia judiciária. A polícia administrativa tem por objetivo impedir as ações anti-sociais. Para Celso Antonio Bandeira de Mello¹, o que efetivamente aparta polícia administrativa de polícia judiciária é que a primeira se dispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades anti-sociais, enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica.

Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares, conforme dispõe o art. 144, § 4º, da Constituição Federal. A área de atuação restringe-se ao âmbito estadual e cada Estado da Federação organiza e mantém sua Polícia Civil. No Distrito Federal, a polícia civil é mantida e organizada pela União, tendo em vista o art. 21, XIV, da Carta Política.

As polícias civis vinculam-se, portanto, ao Poder Executivo que detém o controle de todos os braços armados do Estado, a exemplo das polícias e das forças armadas (arts. 142 e 144 da Constituição Federal). Retirar a subordinação da polícia investigativa do Poder Executivo configura evidente alteração no equilíbrio dos Poderes.

E mais. A nosso ver, conferir autonomia plena à força policial armada nos moldes da proposta de emenda à Constituição ora examinada põe em risco o Estado Democrático de Direito. Quem controlaria a polícia? Qual a garantia do cidadão? Como seriam coibidos os excessos?

O sistema plasmado na Carta Magna é bastante equilibrado na medida em que existe um modelo de colaboração entre Ministério Público e polícia - subordinada ao Poder Executivo - na condução de investigação criminal, cabendo ao Poder Judiciário a instrução e julgamento dos processos. E ao cidadão, garante o direito de defesa, grande diferencial entre as

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

democracias e as ditaduras, assegurando-lhe o direito de ser acompanhado por seu defensor constitucional, o advogado.

Aliás, esse modelo de organização política não é exclusivo do Brasil e está presente em países com democracias consolidadas. Em Portugal, a Polícia Judiciária depende do Ministério da Justiça, ficando subordinada e integrada ao órgão do Ministério Público a cargo do Procurador da República. Na Itália, há cinco polícias que podem proceder a diligências e investigações sob a direção do Ministério Público. Todos os órgãos policiais vinculam-se ao Poder Executivo². Na Alemanha, a investigação criminal também é dirigida pelo Ministério Público e as polícias criminais estão vinculadas ao Ministério do Interior. Na França, sob supervisão do juiz de instrução, a Polícia Judiciária encarrega-se das investigações criminais, estando subordinada à Direção Geral da Polícia Nacional do Ministério do Interior. No Japão, um contingente policial único se reporta à Comissão Nacional de Segurança que está ligada diretamente ao Primeiro-Ministro. Estes são apenas exemplos.

Considerando que a proposição viola os requisitos constitucionais do § 4º, art. 60, da Carta Magna, ao alterar o equilíbrio dos Poderes e pôr em risco o Estado Democrático de Direito, nosso voto é no sentido da inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 202, de 2016.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2017.

Deputado Rubens Pereira Júnior
Relator

2017-443

² *Polizia di Stato* com estrutura civil vinculada ao Ministério do Interior; *Arma dei Carabinieri* com estrutura militar também vinculada ao Ministério do Interior; *Guardia di Finanza* que possui estrutura militar, mas agregada ao Ministério de Economia e Finanças; *Polizia Penitenziaria* subordinada ao Ministério da Justiça, e o *Corpo Forestale dello Stato*, este vinculado ao Ministério da Política Agrícola e Florestal.