

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 293, DE 2008

Altera o artigo 144, da Constituição Federal, atribuindo independência funcional aos Delegados de Polícia.

Autor: Deputado Alexandre Silveira

Relator: Deputado Regis de Oliveira

I – Relatório

A Proposta de Emenda à Constituição nº. 293/2008, de autoria do ilustre deputado Alexandre Silveira, **acrescenta parágrafo ao artigo 144, da Constituição Federal, concedendo independência funcional aos delegados de polícia, por intermédio das garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios.**

De acordo com o entendimento do autor desta proposta, a principal atribuição da Polícia Federal e Civil dos Estados e do Distrito Federal é o exercício da atividade de Polícia Judiciária, que se destina a investigar os crimes cometidos, colhendo todas as provas da materialidade (existência do fato) e autoria, para que o Ministério Público possa formalizar a acusação, desencadeando a ação penal, e o Poder Judiciário julgar o infrator.

Acontece que, atualmente, os delegados das Polícias Federal e Civil, subordinados ao Poder Executivo, **desempenham sua relevante missão constitucional totalmente vulneráveis à ingerência política, pois não possuem a garantia de independência funcional, circunstância que acarreta imensurável prejuízo à justiça criminal.**

O deputado Alexandre Silveira esclarece, ainda, que:

“Infelizmente, as polícias e policiais não possuem nenhuma dessas garantias. Na prática, isso significa que um delegado de Polícia Federal, por

exemplo, pode ser transferido a qualquer tempo, ou ser designado pela vontade dos superiores para qualquer caso, ou dele ser afastado, além de se submeter a um forte regime disciplinar que prevê a punição pelo simples fato de fazer críticas à Administração. O Chefe das Polícias Cíveis nos Estados, da mesma forma, é escolhido pelos respectivos governadores, evidenciando a subordinação de seus delegados ao Poder Executivo local.” (grifei)

Diante desse preocupante quadro, o autor do projeto entende necessário **dotar os delegados de polícia de independência funcional, concedendo as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios**, para que não sofram pressões ou intimidações nocivas ao esclarecimento dos fatos sob apuração, em prejuízo da administração da justiça no país.

Texto sugerido:

Art. 144 - ...

§ 10. O delegado de polícia de carreira, de natureza jurídica, exerce função indispensável à administração da justiça, sendo-lhe **assegurada independência funcional** no exercício do cargo, além das seguintes garantias: (grifei)

- a) vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;
- b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público;
- e
- c) irredutibilidade de subsídio. (grifei)

É o relatório.

II – Voto do Relator

DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, b, c/c art. 202), cumpre que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronuncie **acerca da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº. 293/2008**.

A proposição **foi legitimamente apresentada, tendo sido confirmadas, pela Secretaria-Geral da Mesa, 182 (cento e oitenta e duas) assinaturas**, número este superior ao mínimo exigido constitucionalmente.

De outra parte, **não há óbice circunstancial que impeça a regular tramitação da proposição**. O País encontra-se em plena normalidade político institucional, não estando em vigor intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

Igualmente, **a proposta não afronta as cláusulas pétreas previstas no § 4º do art. 60 da Constituição Federal**, uma vez que não se observa na proposição qualquer tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais.

Portanto, **sob o aspecto formal, nosso voto é no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº. 293/2008.**

Entretanto, é necessário, também, **verificar a admissibilidade desta proposta sob o aspecto material, ou seja, se as matérias apresentadas se revestem de natureza constitucional.**

De fato, conforme lição ministrada por Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior¹:

“são normas materialmente constitucionais aquelas que identificam a forma e a estrutura do Estado, o sistema de governo, a divisão e o funcionamento dos Poderes, o modelo econômico e os direitos, deveres e garantias fundamentais”. (grifei)

Em outras palavras, não basta verificar se as limitações ao poder reformador foram observadas, **é preciso avaliar se a matéria objeto de discussão – garantia de independência funcional - pode fazer parte da Lei Suprema.**

DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Significado Etimológico da Expressão Independência Funcional

Em primeiro lugar, é importante estabelecer a **definição etimológica da expressão independência funcional.**

De acordo com o dicionário digital Aulete, **independência significa o estado ou caráter de quem goza de autonomia, de liberdade com relação a algo ou alguém.**

De outro lado, **a palavra funcional tem o sentido de atividade exercida por uma pessoa.**

Assim, **independência funcional dos delegados de polícia significa a atuação desses profissionais sem se deixar influenciar, com autonomia de julgamento e ação.**

Significado Jurídico do Termo Independência Funcional

A doutrina divide as garantias em duas espécies: **garantias institucionais; e garantias pessoais ou de independência funcional.**

¹ ARAUJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vital Serrano. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. Ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2006, pág. 05.

Os órgãos de Estado necessitam de algumas garantias atribuídas à entidade como um todo (garantias institucionais) e **outras garantias concedidas aos seus integrantes (garantias pessoais ou de independência funcional)**, para que possam exercer suas atribuições constitucionais, de forma livre e independente.

De fato, o cumprimento das normas; **a elucidação de crimes graves, praticados por pessoas influentes**; e a proteção dos direitos individuais e coletivos, muitas vezes, **exigem decisões e adoção de medidas contrárias a grandes forças econômicas, políticas ou de algum dos poderes**, havendo por isto a necessidade de órgãos independentes para o cumprimento e a aplicação das leis (sistema de freios e contrapesos).

As denominadas **garantias institucionais são prerrogativas que visam preservar a independência do próprio órgão**. Essas prerrogativas se subdividem em duas espécies: **garantia de autonomia administrativa e garantia de autonomia financeira**.

A garantia de **autonomia administrativa** permite aos **órgãos de Estado a sua auto-organização**, como a possibilidade de elaborar o seu regimento interno e de eleger seus dirigentes.

A garantia de **autonomia financeira** possibilita aos **órgãos de Estado a apresentação da sua proposta orçamentária**.

De outro lado, as **garantias pessoais ou de independência funcional, objeto da proposta de emenda à Constituição nº. 293/2008**, são prerrogativas inerentes às atividades exercidas pelo servidor, portanto, não são vantagens especiais.

Espécies da Garantia de Independência Funcional

Entre as **garantias pessoais ou de independência funcional** se destacam:

- **Vitaliciedade;**
- **Inamovibilidade; e**
- **Irredutibilidade de subsídios.**

A **vitaliciedade é a garantia que assegura ao servidor o direito de só ser demitido do respectivo cargo por decisão judicial transitada em julgado**.

Isto significa que ele não pode ser demitido por intermédio de simples processo administrativo disciplinar.

A inamovibilidade consiste na impossibilidade de remoção do funcionário de um cargo para outro, exceto por interesse público.

A irredutibilidade de subsídio significa que o funcionário não pode ter seus vencimentos reduzidos.

Indiscutivelmente, a matéria garantias pessoais ou de independência funcional se reveste de natureza constitucional, porque proporciona liberdade e independência de atuação aos integrantes de determinados órgãos de Estado, que exercem atividades de suma importância para a sociedade.

Em outras palavras, tais prerrogativas devem constar no texto da Magna Carta, porque a liberdade de ação de tais profissionais preserva o estado democrático de direito, entendido como o sistema institucional fundamentado no respeito às normas, separação dos poderes e aos direitos e garantias fundamentais.

A veracidade de tal assertiva pode ser observada nos incisos I, II, III, do art. 95 e nas alíneas “a”, “b” e “c”, do inciso I, do § 5º, do art. 128, da Constituição Federal, **que, respectivamente, atribuem aos magistrados e integrantes do Ministério Público as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios.**

Necessidade da Garantia de Independência Funcional

Depois definir o significado da garantia de independência funcional e chegar à conclusão de que tais prerrogativas precisam constar no texto da Constituição Federal, é **necessário verificar se os delegados das Polícias Federal e Civil dos Estados e do Distrito Federal necessitam efetivamente dessas prerrogativas.**

Desde logo, concluí-se que **os nominados profissionais precisam das garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, justamente pela natureza da atividade que exercem.**

De fato, apesar da subordinação ao Poder Executivo, **as Polícias Federal e Civil estão na sua essência vinculadas ao Poder Judiciário, na medida em que os delegados realizam atividades na área criminal semelhantes às desenvolvidas pelos magistrados, quais sejam: a materialização do evento criminoso e a busca incessante da verdade dos fatos.**

Realmente, no Brasil vigora o **sistema da persecução criminal acusatório.**

Tal sistema se caracteriza por ter, de forma bem distinta, as **figuras do profissional que investiga e formaliza o fato criminoso (delegado de polícia), defende (advogado), acusa (membro do Ministério Público) e materializa e julga (magistrado) o crime.**

Ressalte-se que a Polícia Judiciária, por não ser parte, não se envolve e nem se apaixona pela causa investigada. **O delegado de polícia não está vinculado à acusação ou à defesa, agindo como um verdadeiro magistrado tem apenas compromisso com a verdade dos fatos.**

É evidente a semelhança das atividades realizadas por estes profissionais do direito, **de um lado, o delegado de polícia formaliza os acontecimentos, durante a fase inquisitiva; de outro, o magistrado materializa o fato, no decorrer da etapa do contraditório.**

Entretanto, **por uma omissão legislativa, os delegados de polícia não possuem as mesmas garantias funcionais atribuídas aos magistrados.**

Vinculação Histórica entre a Polícia Civil e o Poder Judiciário

Historicamente, **a Polícia Civil sempre esteve vinculada ao Poder Judiciário. Saliente-se que, muitas vezes, a atividade policial era executada pelo próprio juiz ou sob a sua supervisão.**

A Polícia, como instituição, **nasce como uma necessidade social** e de forma paralela ao desenvolvimento da sociedade humana e, como no caso desta, não é possível designar uma data para seu surgimento.

A evolução da Polícia pode ser observada pelos testemunhos escritos deixados pelos povos antigos. Os egípcios e os hebreus foram os primeiros povos a incluírem medidas policiais em suas legislações. **O termo "polis", de onde deriva a palavra "polícia", surgiu na antiga Grécia, com o significado de cidade, administração, governo.**

No entanto, somente em Roma, ao tempo do Imperador Augusto (63 a.C. a 14 d.C.), adquiriu organização de fato. Em Roma, **havia um chefe de polícia denominado "Edil", que usava uma indumentária de magistrado, que possuía ampla soberania para decidir seus atos.**

Dessa época em diante, seguiram-se períodos de obscurantismo, até surgir **o sistema anglo-saxão de organização policial, na Inglaterra.**

O surgimento da Polícia Judiciária no Brasil remonta à época da chegada de D. João VI, em 1808, quando criou ele o cargo de "Intendente Geral da Polícia da Corte e Estado do Brasil", **que era desempenhado por um desembargador do Paço, com um delegado em cada Província.**

A legislação vigente no Brasil era a mesma de Portugal, baseada na herança romana e nas Ordenações Afonsinas (1446 a 1521), Manuelinas (1521 a 1603) e Filipinas (1603 a 1867). **O processo criminal brasileiro era, nessa época, tripartido, compreendendo a "Devassa", a "Querela" e a "Denúncia".**

No Brasil houve duas fases, a dos donatários, de 1534 a 1549, e a dos Governadores-Gerais, de 1549 a 1767, com o vice-reinado e a organização judiciária, baseado no Livro Primeiro das Ordenações, **em que os serviços policiais eram exercidos por "alcaldes" e "almotacés" sob a fiscalização dos "Juizes de Vara Branca", ou "de Fora".**

Posteriormente, a legislação previu o cargo de "Quadrilheiro" que "em todas as cidades e vilas" prendiam os malfeitores. Cada "quadrilheiro" tinha vinte homens para manter a ordem.

Em 1824, com a Independência do Brasil ocorrida em 1822, foi promulgada a Constituição do Império do Brasil, **que previa que a prisão só poderia ser em flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade competente.**

Às Assembléias Legislativas Provinciais **era outorgada a competência para legislar sobre polícia.**

Nas freguesias e capelas curadas **as atribuições policiais eram conferidas aos Juizes de Paz, por lei de 15 de outubro de 1827. Em 1835, era criado, pela lei nº. 29, o Código de Processo Criminal.**

Esta lei outorgava à polícia uma organização descentralizada, **conferindo autoridade policial aos Juizes de Paz e atribuindo a um juiz de Direito o cargo de Chefe de Polícia.**

Robustecendo a tese da vinculação da Polícia Civil ao Poder Judiciário, o estudo da história da Polícia Civil do Estado de São Paulo **revela que esta instituição originariamente estava vinculada à Secretaria da Justiça.**

A origem da Polícia Paulista é antiga. A **Instituição nasceu junto à Secretaria dos Negócios da Justiça,** e o primeiro Chefe de Polícia de São Paulo foi o Conselheiro Rodrigo Antônio Monteiro de Barros.

Em 1904 o então **Secretário da Justiça propôs a criação da Polícia de Carreira,** mas só em 23 de dezembro de 1905, no Governo de Jorge Tibiriça, através da Lei nº. 979, é que a medida foi efetivada, cabendo a Washington Luís Pereira de Sousa, na época **Secretário da Justiça, as primeiras providências para organizá-la.**

Com o advento dessa lei, a Polícia Civil passou a ser **dirigida por um Chefe de Polícia, mas sob a superintendência-geral do Titular da Pasta da Justiça.**

Em 1906, o cargo de Chefe de Polícia foi extinto, e a **Polícia Civil ficou subordinada à Secretaria dos Negócios da Justiça e da Segurança Pública,** então criada. Em 1927, através da Lei nº. 2.226-A, foi

reorganizada essa Secretaria, criando-se a Repartição Central da Polícia, à qual ficaram subordinados os diversos órgãos policiais.

Somente em 1930 foi criada a **Secretaria da Segurança Pública**, pelo Decreto nº. 4.789, no Governo do Interventor Federal Cel. João Alberto Lins de Barros, **separando-se a Polícia da Secretaria da Justiça e ficando subordinadas ao novo órgão** as corporações policiais existentes na ocasião: a Polícia Civil e a Força Pública.

Apesar da evidente vinculação entre a Polícia Civil e o Poder Judiciário, **os delegados de polícia não possuem as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios atribuídas aos magistrados.**

Atividades Jurisdicionais que foram exercidas pelos Delegados de Polícia

Outra demonstração inequívoca da vinculação entre a Polícia Civil e o Poder Judiciário **são as inúmeras atividades jurisdicionais que foram exercidas pelos delegados de polícia até a promulgação da Constituição de 1988, entre outras, destacam-se:**

- Possibilidade de **presidir a instrução das provas nos processos sumários, das contravenções e lesões corporais e homicídios culposos**, por força dos artigos 531, do Código de Processo Penal e da **Lei nº. 4.611, de 2 de abril de 1965.**
- Poder de concessão **de mandado de busca e apreensão domiciliar**, contido no artigo 241, do Código de Processo Penal.

Contudo, **tais atribuições foram eliminadas, de maneira injustificada, pela chamada Constituição Cidadã, que resolveu limitar as atribuições do delegado de polícia.**

Entendimento Doutrinário sobre a Autonomia da Polícia Judiciária

Em magnífica matéria sobre a ausência de autonomia da Polícia Judiciária, **Luiz Flávio Gomes e Fábio Scliar**² lecionam:

“A preocupação com a ausência de autonomia da Polícia Judiciária é justificável em função da crescente importância que a investigação criminal vem assumindo em nossa ordem jurídica, seja por conta de uma necessária mudança de postura a seu respeito, para considerá-la como uma garantia do cidadão contra imputações levianas ou açodadas em juízo, seja pelo papel mais ativo que tem sido desempenhado nos últimos tempos pelos órgãos policiais”. (grifei)

Mais adiante, os professores acrescentam:

² Artigo escrito com base nas idéias desenvolvidas por ocasião da palestra proferida pelo Prof. Luís Flávio Gomes no Colóquio sobre inquérito policial promovido pela CAESP/ANP/PF.

“Esta ausência enfraquece a Polícia Judiciária e a torna mais suscetível às injunções dos detentores do poder político, e considerando a natureza e a gravidade da atribuição que exerce, bem como os bens jurídicos sobre os quais recai a sua atuação, o efeito pode ser desastroso em um Estado Democrático de Direito”. (grifei)

O mestre **Fernando da Costa Tourinho Filho**³, abordando a questão da importância da atividade policial, assim se posicionou:

“Há uma séria crítica à Polícia no sentido de poder sofrer pressão do Executivo ou mesmo de seus superiores e de políticos. É comum, em cidades do interior, a Autoridade Policial ficar receosa de tomar alguma medida que possa contrariar Prefeitos e Vereadores. Nesses casos, é o Ministério Público, então, que toma a iniciativa. Mas, para que se evitem situações como essas, bastaria conferir aos Delegados de Polícia, que têm, repetimos, a mesma formação jurídica dos membros do Ministério Público e Magistratura e, ao contrário destes, diuturnamente expõem suas vidas no desempenho de suas árduas tarefas, as mesmas garantias conferidas àqueles; irredutibilidade de vencimentos, inamovibilidade (salvo o caso de interesse público devidamente apurado) e vitaliciedade”. (grifei)

Na visão de outro grande processualista penal, **José Frederico Marques**⁴, a Polícia Judiciária necessita de uma estrutura organizacional e de garantias que possibilitem o desenvolvimento de seu mister com imparcialidade e isenção.

*“De tudo se conclui que a polícia judiciária precisa ser aparelhada para tão alta missão, tanto mais que o Código de Processo Penal a prevê expressamente no art. 6º, item IX. Para tanto seria necessário uma reforma de base, tal como preconizaram Sebastián Soler e Velez Mariconde na Exposição de Motivos do Código de Processo Penal de Córdoba, em que se estruturasse a polícia judiciária em quadros próprios, separando-a da polícia de segurança e da polícia política. **Reorganizada em bases científicas, e cercada de garantias que a afastem das influências e injunções de ordem partidária, a polícia judiciária, que é das peças mais importantes e fundamentais da justiça penal, estará apta para tão alta e difícil tarefa**”.*

O jurista Fábio Konder Comparato, em entrevista concedida ao site Terra Magazine, **defende que as Polícias Judiciárias - Polícias Cíveis,**

³ Tourinho Filho, Fernando da Costa in Processo Penal. 30ª Ed. 2008, pág. 284/287.

⁴ Frederico Marques, José in Elementos de Direito Processual Penal. 2ª Ed. 2000, pág. 176

dos Estados, e a Polícia Federal - sejam autônomas em relação ao Poder Executivo.

Para ele, isso evitaria abusos e possibilitaria mais transparência nas investigações realizadas por esses órgãos.

O conceituado professor entende, ainda, que:

“A polícia de segurança (Militar) tem que ficar sob comando do Executivo, porque ela tem que intervir imediatamente, tem que manter a ordem pública. Mas a polícia judiciária não pode ficar submetida ao Executivo, porque ela é um órgão essencial para o funcionamento do sistema judiciário”. (grifei)

“E se ela estiver no Executivo, há dois defeitos capitais: não só ela não investiga eventuais infrações penais cometidas, e já não digo pelo chefe do Executivo, que é absolutamente responsável, como uma espécie de rei, mas ela também não investiga os amigos do chefe”. (grifei)

Finalmente, o doutrinador arremata:

“Por outro lado, ela pode servir como uma arma do chefe do Executivo contra os seus inimigos. O que no Brasil está claríssimo. Essa autonomia significa que, tal como o Ministério Público, a polícia judiciária não pode se subordinar ao Executivo”.

Em síntese, é necessário reconhecer a existência de uma lacuna no ordenamento jurídico vigente, na medida em que o legislador deixou de atribuir aos delegados de polícia, responsáveis pela persecução criminal preliminar, a garantia de independência funcional, como fez com os juizes e integrantes do Ministério Público.

Evidentemente que a ausência destas garantias possibilita que os detentores do poder político, principalmente autoridades vinculadas ao Poder Executivo, interfiram indevidamente no âmbito da Polícia Judiciária, causando prejuízo à justiça criminal.

Portanto, tal omissão precisa ser sanada, possibilitando que a autoridade policial exerça suas relevantes funções livremente, sem ingerência política.

À luz de todo o exposto, nosso voto é no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº. 293/2008, tanto sob o aspecto formal como material, pois a matéria objeto desta proposta se reveste de natureza constitucional.

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2008.

Deputado Regis de Oliveira
Relator