

# AUTONOMIA E EFICIÊNCIA DA POLÍCIA JUDICIÁRIA DA UNIÃO: VETORES INTERDEPENDENTES E EQUIPOLENTES PARA A CONCREÇÃO CONSTITUCIONAL DA POLÍCIA FEDERAL

STENIO SANTOS SOUSA

DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL



## RESUMO

Noções preliminares sobre autonomia e sua distinção do conceito de independência. Perscruta-se a respeito da plausibilidade entre autonomia orçamentária, financeira e administrativa e sua relação com a eficiência da Polícia judiciária da União. Para alcançar esse objetivo, apresenta-se breve história da polícia, diferenciando as tipologias policiais e destacando suas distintas atribuições. Em seguida é feita uma análise contextual da Polícia Federal brasileira, comparando-a com modelos estrangeiros de polícia, bem como averiguando a relação histórica da instituição policial federal com a autonomia em relação ao Executivo. Por fim, apresenta uma perspectiva da interdependência entre autonomia e eficiência para o exercício da investigação criminal no Brasil apontando elementos para a previsão de uma polícia de investigação criminal do futuro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Polícia Federal. Polícia Judiciária. Autonomia. Eficiência. Futuro.

## 1. INTRÓITO

O presente artigo é fruto de pesquisa bibliográfica e documental. Tem o propósito de averiguar se a concepção de autonomia orçamentária, financeira e administrativa guarda compatibilidade com o regime jurídico das polícias de um modo geral e com a Polícia Federal brasileira, de modo específico. Objetiva, ainda, identificar de que modo a existência, ou não, dessa característica afeta a eficiência da função de polícia judiciária da União determinada constitucionalmente.

A pesquisa nasce, pois, de uma necessidade endógena de conhecer a instituição policial federal um pouco mais verticalmente, mas também pretender perspectivar as consequências que a atual política de determinação de sua subordinação ao Executivo no que concerne ao futuro da investigação criminal e da própria Segurança Pública no aspecto da preservação da ordem pública.

Para alcançar os objetivos gerais e específicos, optamos por subdividir o texto de modo a permitir uma breve caminhada que deve partir das questões conceituais gerais, inclusive quanto ao conceito de autonomia, sua distinção com o conceito de independência, para então perquirir sobre a origem da polícia, suas tipologias, diferenciando a polícia judiciária das outras polícias.

Feito esse apanhado geral, entendemos já sermos capazes de centralizar a discussão nos aspectos estruturais e organizacionais da Polícia Federal, o qual se apresentará mais claro com um breve estudo comparativo com suas congêneres estrangeiras.

A partir de tal ponto, entendemos que a discussão já estará suficientemente amadurecida para permitir uma análise da autonomia com outras agências, autarquias e instituições nacionais e agregar ao debate os fundamentos para as escolhas políticas por descentralização e por subordinação.

Ao final, optamos por apresentar alguns elementos para permitir o vislumbre da polícia de investigação criminal do futuro.

## **2. AUTONOMIA, INDEPENDÊNCIA E POLÍCIA: NOÇÕES PRELIMINARES**

Etimologicamente, autonomia tem origem grega (*autós+nómos*) que remete a autossuficiência. Diz-se daquilo ou daquele com capacidade de se autodeterminar, cuja subordinação é, por assim dizer, reduzida.

Para Kant (2007), a autonomia estaria ligada à capacidade da vontade humana de autodeterminação, tendo por fundamento uma lei moral que cuida de estabelecer a partir de suas próprias concepções, ou seja, sem influências externas. E estaria no conceito de liberdade a resposta para a compreensão da autonomia da vontade.

Esclarece o filósofo que “a vontade é uma espécie de causalidade dos seres vivos, enquanto dotados de razão, e a liberdade seria a propriedade que esta causalidade possuiria de poder agir independentemente de causas estranhas que a determinam; assim como a necessidade natural é a propriedade que tem a causalidade de todos os seres desprovidos de razão, de serem determinados a agir sob a influência de causas estranhas.” (*Op. cit.*, p. 93)

Autonomia de que se cuida é aquela que autoriza o ente a se organizar, sem que haja total dependência hierárquica, de modo a saber previamente os recursos que dispõe para a missão constitucional atribuída de defender e garantir direitos e liberdades fundamentais (VALENTE, 2012, p. 104), dentre os quais vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade, bem como ser capaz de administrá-los adequadamente, visando à eficiência de suas atividades, livre de ingerências de natureza política (SOUSA, 2005) e minimamente protegido das incertezas do mercado.

Nessa perspectiva, caberia enfrentar uma primeira distinção entre autonomia e independência. Em nosso entendimento, autonomia se refere à capacidade de autogerenciamento e de tomada de decisões sem interferências de terceiros, ao passo que a independência implicaria em poder realizar atividades sem qualquer tipo de auxílio.

A pesquisa ao sítio “*Dicio*” não afastou tal compreensão, uma vez que independência seria “condição de uma pessoa, de uma coletividade, que não se submete a outra autoridade e se governa por suas próprias leis”<sup>1</sup>, ao passo que a autonomia, seria a “aptidão ou competência para gerir sua própria vida, valendo-se de seus próprios meios, vontades e/ou princípios”<sup>2</sup>.

Em expressa referência à autonomia da Assembléia República, enquanto órgão de soberania autônomo, Gomes Canotilho (1993, p. 767) informa que o princípio de sua autonomia se revela na sua competência regimental, na eleição do Presidente e membro da mesa, no direito de auto-reunião, nos poderes administrativos e policiais do Presidente da Assembléia e na sua autonomia administrativa e financeira. Ao final, conclui que “autonomia significa ainda que a AR não está sujeita a quaisquer ordens ou instruções de outros órgãos”, entendimento que devemos receber com alguma reserva uma vez que se refere à realidade portuguesa, sob uma perspectiva constitucional.

---

1 A pesquisa foi feita em: <http://www.dicio.com.br/independencia/>

2 Conforme pesquisa em: <http://www.dicio.com.br/autonomia/>

Sob o ponto de vista da legislação e cultura brasileiras, por outro lado, ainda que guarde relação de proximidade conceitual, autonomia não se confunde com independência, a qual implicaria total inexistência de subordinação.

O ponto nevrálgico da questão, ao nos referirmos à autonomia de um órgão policial, é que há uma parte essencial da Polícia Federal que, por razões de políticas públicas até poderiam permanecer vinculadas ao Executivo, como é o caso das funções de Polícia Administrativa e da Polícia de Ordem Pública que exerce. Outra parte há, porém, que somente pode depender, e ainda assim apenas no sentido funcional, sem relação de hierarquia ou subordinação, do Poder Judiciário, posto que presta auxílio ao exercício da função jurisdicional, que é uma das funções de Polícia Judiciária.

Uma vez que a Polícia Federal continue formalmente vinculada ao Ministério da Justiça e, por conseguinte, ao Poder Executivo, não há de se falar em independência e nessa perspectiva que passamos a analisar a relação de interdependência e equipolência entre a autonomia e a eficiência para a concreção constitucional da Polícia Federal enquanto Polícia Judiciária da União.

## **2.1 AUTONOMIA DA POLÍCIA: UMA TENTATIVA DE COMPREENSÃO A PARTIR DE BREVE HISTÓRIA, TIPOLOGIA E ATRIBUIÇÕES**

Para melhor compreensão da relação direta existente entre a autonomia da polícia judiciária e a concretização de ditames constitucionais, em especial seus princípios e objetivos fundamentais, passamos a apresentar, de forma propedêutica, um breve histórico da polícia, suas tipologias e atribuições.

Com a ideia do monopólio da violência<sup>3</sup> (WEBER, 1919), visando a evitar o estado de permanente guerra<sup>4</sup> (HOBBS, 1979), em que sobrevive o mais forte e no qual a justiça é feita pelas próprias mãos dos indivíduos, justifica-se o nascimento do Estado enquanto ente supremo, com poder de intervir na vida de cada um e de todos, ditando regras de mínima convivência.

---

3 A expressão (*Gewaltmonopol des Staates*) refere-se à definição de Estado proposta por Max Weber na conferência sob o título "A política como vocação" (*Politik als Beruf*), publicada em 1919.

4 Referido como "estado de natureza" na teoria hobbesiana.

Impor a vontade, no entanto, implica uso efetivo ou, ao menos, potencial da força física. É nesse ponto que adentra a necessidade de constituição de uma força pública, capaz de obrigar ao cumprimento da vontade soberana estatal. É dessa necessidade que nasce a polícia.

O caminhar da história paulatinamente atribuiu à polícia a tarefa de, não apenas exercer a força, de impor, coercitivamente se necessário, a vontade soberana estatal, mas também de reprimir aquelas condutas violadoras do ordenamento jurídico-penal que não puderam ser prevenidas.

Na Inglaterra um grupo de investigadores, sob o comando do magistrado britânico Henry Fielding, que ficou conhecido como “*The Bow Street Runners*” (SHEPPARD, 1970) e foi considerada a primeira força policial profissional de Londres, destacou-se historicamente por terem sido os primeiros a fazer uso de técnica de atuação velada, extraíndo informações úteis ao futuro julgamento penal, mediante infiltração no meio dos investigados, mediante omissão das vestes formais. Abria-se um novo tempo para a atuação policial como polícia judiciária.

A polícia de investigação criminal ou polícia judiciária veio suprir a necessidade de se ter um organismo capacitado para obter os vestígios do crime, sem os quais se tornava impossível levar a julgamento aqueles que violaram as regras vigentes mais caras.

Fala-se, assim, de tipologias policiais para, na verdade, discriminar atividade preponderantes de cada um delas, sendo a polícia de ordem pública aquela que vai atuar quando o conflito se instaurou em grandes proporções, exigindo atuação precisa, com uso da força física legítima, sob pena de agravamento do quadro geral dos bens jurídicos em risco.

A polícia administrativa ou de prevenção atua com o objetivo de evitar que o ilícito venha a ocorrer. Diz-se que previne o crime, mas, por vezes, termina atuando também para a sua repressão. Por fim, a polícia judiciária, com as características aprimoradas por Fielding, seria aquela que atua reprimindo o fato ilícito-típico realizado, seja por meio da investigação criminal, seja por meio do auxílio ao Poder Judiciário e à Administração em geral.

Dentre todas estas tipologias de polícia, aquela que realiza a atividade de polícia judiciária é a que mais depende de atuação independente ou pelo menos autônoma, livre de amarras burocráticas excessivas e, em espe-

cial, de interferências de natureza política, uma vez que nesta seara não haveria espaço de discricionariedade, mas decisões de caráter técnico-jurídico, com embasamento o máximo possível nas leis e regulamentos, mas principalmente na Constituição Federal.

Para uma compreensão mais adequada da matéria, passamos a centralizar as pesquisas mais especificamente na Polícia Federal brasileira, na medida em que, expressamente, recebeu a atribuição constitucional de exercer, com exclusividade, a função de Polícia Judiciária da União.

Partimos, portanto, do conhecido para tentar compreender de que maneira a autonomia e a eficiência convergem entre si (interdependência e equipolência) e justificam a necessidade de modificação das regras constitucionais hodiernas para fazer concretizar o sentido mais amplo dos direitos e garantias fundamentais, sob cujo comando e defesa atua a Segurança Pública.

## **2.2. AS ATRIBUIÇÕES DA POLÍCIA FEDERAL: UM BREVE CAMINHAR NA HISTÓRIA INSTITUCIONAL**

As atribuições da Polícia Federal estão previstas, em grande parte, na Constituição Federal de 1988, por seu art. 144, podendo-se destacar:

*I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;*

*II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;*

*III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;*

*IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.*

Nem sempre foi assim. A origem da Polícia Federal remonta ao ano de 1944, quando o Decreto-Lei nº 6.378, de 28 de março, transformou a Polícia Civil do Distrito Federal, com sede no Rio de Janeiro, em Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), desde então sob a subordinação do Ministro da Justiça e Negócios Interiores e direção de um Chefe de Polícia.

Ao DFSP, além das atividades de polícia e segurança pública na capital federal, cabia a polícia marítima, aérea e de fronteiras em todo o território nacional e a orientação sobre temas de ordem política e social.

Tais atribuições sofreram alterações com o Decreto-Lei nº 9.353, de 13 de junho de 1946, que modificou o art. 2º da Decreto-Lei nº 6.378/1944 nos seguintes termos:

*Art. 2º Ao D. F. S. P. compete:*

*I - no Distrito Federal, os serviços de polícia e segurança Pública;*

*II - em todo o território nacional:*

*a) os serviços de polícia marítima aérea de fronteiras;*

*b) a apuração das seguintes frações penais e da sua autoria.*

*1 - que atentarem contra a personalidade internacional a estrutura e a segurança do Estado a ordem social e a organização do trabalho;*

*2 - referentes à entrada permanência ou saída de estrangeiros do território nacional;*

*3 - as definidas nos Títulos X e XI da Parte Especial do Código Penal, quando interessada a Fazenda Nacional;*

*4 - comércio clandestino ou facilitação do uso de entorpecentes.*

A partir de 1964, por intermédio da Lei nº 4.483, de 16 de novembro, houve nova reorganização do DFSP, conferindo-lhe as seguintes atribuições:

*Art 1º Ao Departamento Federal de Segurança Pública (D.F.S.P.), com sede no Distrito Federal, diretamente subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, dirigido por um Diretor-Geral, nomeado em comissão e da livre escolha do Presidente da República, compete, em todo território nacional:*

*a) a superintendência dos serviços de Polícia marítima, aérea e de fronteiras;*

*b) a fiscalização nas fronteiras terrestres e na orla marítima;*

*c) a apuração, com a cooperação dos órgãos competentes do Ministério da Fazenda e em colaboração com as autoridades dos Estados, dos ilícitos penais praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União;*

*d) a apuração em colaboração com as autoridades dos Estados, dos crimes que, por sua natureza, características ou amplitude transcen-*

*dam o âmbito de uma unidade federada ou que, em virtude de tratados ou convenções internacionais, o Brasil se obrigou a reprimir;*

*e) a investigação e apuração, em colaboração com as autoridades dos Estados de crimes praticados contra agentes federais, no exercício de suas funções;*

*f) a censura de diversões públicas, em especial, a referente a filmes cinematográficos, quando transponham o âmbito de um Estado;*

*g) a execução em colaboração com as autoridades dos Estados, de medidas tendentes a assegurar a incolumidade física do Presidente da República, de Diplomatas e visitantes oficiais estrangeiros, bem como dos demais representantes dos Podêres da República, quando em missão oficial;*

*h) a coordenação e a interligação, no país dos serviços de identificação datiloscópica, civil e criminal;*

*i) a formação, o treinamento e a especialização profissional de seu pessoal e, quando solicitado de integrantes das Polícias dos Estados, Distrito Federal e Territórios;*

*j) a prestação de assistência técnica e científica, de natureza policial aos Estados, Distrito Federal e Territórios, quando solicitada;*

*l) a cooperação, no país, com os serviços policiais relacionados com a criminalidade internacional ou interestadual;*

*m) a supervisão e a colaboração no policiamento das rodovias federais;*

*n) a execução de outros serviços de policiamento atribuídos à União, de conformidade com a legislação em vigor;*

*o) a apuração dos crimes nas condições previstas no art. 5º do Código Penal, quando solicitado pelas autoridades estaduais ou ocorrer interesse da União;*

*p) a apuração dos crimes contra a vida ou contra comunidades silvícolas, no país, em colaboração com o Serviço de Proteção aos Índios.*

*Parágrafo único. A nomeação do Diretor-Geral do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP) só será feita depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal.*

Na ocasião, o art. 9º, da Lei nº 4.483/1964 já previa a autonomia administrativa do DFSP “sendo no Orçamento Geral da República, tôdas as suas despesas atendidas através de dotações globais.”



Com a Constituição de 1967, discriminou-se no art. 8º as atribuições, agora constitucionais, da Polícia Federal que passava a ser organizada e mantida pela união com a finalidade de prover: “a) os serviços de política marítima, aérea e de fronteiras; b) a repressão ao tráfico de entorpecentes; c) a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; d) a censura de diversões públicas”.

Finalmente, com a Constituição Federal de 1988 consolidaram-se as atribuições constitucionais da Polícia Federal, dentre as quais funções de investigação criminal, função de polícia administrativa ou preventiva, além do exercício exclusivo da função de Polícia Judiciária da União.

### **3. AUTONOMIA E EFICIÊNCIA DA POLÍCIA JUDICIÁRIA DA UNIÃO**

Como apontado alhures, a autonomia administrativa da Polícia Federal não se trata de uma inteira novidade, uma vez que a Lei 4.483/1964 já a previa em seu art. 9º. Além disso era expressa no sentido de que todas as suas despesas seriam atendidas no Orçamento Geral da República através de dotações globais, as quais seriam registradas de forma automática pelo Tribunal de Contas da União e distribuídas à Tesouraria do Departamento Federal de Segurança Pública, no que poderia ser algo próximo de uma autonomia orçamentária.

No tocante à autonomia financeira, no entanto, o §2º do art. 9º mencionava a necessidade do Diretor-Geral da DFSP submeter um plano de aplicação das verbas consignadas no orçamento do ano seguinte à apreciação do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, ao passo que no parágrafo seguinte admitia a alteração da discriminação das despesas, também mediante autorização da pasta.

Alguns modelos de polícia estrangeiros pesquisados encontram-se escudados por regras e normas internas que exteriorizam a plausibilidade da autonomia policial e reforçam o debate a respeito do que teria levado à perda da autonomia da Polícia Federal no Brasil.

Em Portugal, encontra-se definido no art. 1º, nº 1, da Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública, Lei nº 53/2007, de 31 de agosto, que “a Polícia de Segurança de Segurança Pública, adiante designada por PSP, é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa”.

No que concerne à Polícia Judiciária portuguesa, da mesma maneira, foi dotada de autonomia administrativa, no art. 1º, da Lei n 37/2008, de 6 de agosto, e de autonomia técnica e tática, no art. 3º, nº 2 do mesmo diploma legislativo.

Em ambos os casos, não há autonomia orçamentária e financeira, todavia o Título VI (Disposições Financeiras), art. 46º, da Lei 37/2008, dispõe sobre três fontes de receitas da Polícia Judiciária: 1) provenientes de dotações do orçamento do Estado português; 2) provenientes das transferências do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P.; 3) receitas próprias resultantes de sua atividade.

O art. 60º, da Lei nº 53/2007, ao seu turno, informa que as receitas da PSP são: a) As dotações atribuídas pelo Orçamento do Estado; b) O produto da venda de publicações e as quantias cobradas por actividades ou serviços prestados; c) Os juros dos depósitos bancários; d) As receitas próprias consignadas à PSP; e) Os saldos das receitas consignadas; f) Quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei, contrato ou a outro título.

Vê-se, assim, que as receitas de ambas estão previstas em legislação, de modo a garantir o funcionamento, independentemente do orçamento geral da nação.

O escritório federal de investigações dos EUA, mais conhecido pela sigla FBI (Federal Bureau of Investigations), solicita diretamente a um subcomitê do Congresso a aprovação de seu orçamento<sup>5</sup>. A respeito do orçamento anualmente aprovado, é de grande relevo a observação feita por seu Diretor, James B. Comery ao associá-lo ao sucesso da organização: “*Our success in meeting these challenges is directly tied to the resources provided to the FBI.*”<sup>6</sup>

5 A pesquisa tem como fonte o testemunho do Diretor-Geral do FBI para o orçamento do ano fiscal de 2016, o qual se encontra disponível em: <<https://www.fbi.gov/news/testimony/fbi-budget-request-for-fiscal-year-2016>>. Acesso em 30 jul. 2015.

6 Tradução livre: “Nosso sucesso em enfrentar esses desafios está diretamente ligada aos recursos previstos para o FBI”.

No caso do Reino Unido, a National Crime Agency, que substituiu a Serious Organised Crime Agency (SOCA), cujas atividades eram financiadas primariamente pelo "*Home Office*"<sup>7</sup>, do mesmo que no modelo americano, tem o poder de requerer diretamente ao Parlamento Britânico a aprovação do seu orçamento para o ano financeiro seguinte, mediante prévio acordo com o "*Home Office*" e o "HM Treasury"<sup>8</sup>.

Em ambos os modelos de origem anglo-saxônica, verifica-se uma maior autonomia orçamentária da agência de investigação e maior observância do princípio democrático, uma vez que cabe ao Poder Legislativo aprovar o orçamento de um órgão peculiar do Executivo, podendo decidir muito menos sob uma perspectiva econômico-financeira que teológica, focando muito mais a proposta apresentada para o ano financeiro subsequente.

### 3.1 INTERDEPENDÊNCIA ENTRE AUTONOMIA E EFICIÊNCIA CONSTITUCIONAIS

A Polícia Federal, em razão de seu sucesso enquanto organização policial, seja pela eficiência dos resultados que apresenta à sociedade, seja pela peculiaridade de suas atividades de abrangência em todo o território nacional, tem visto aumentar gradativamente suas atribuições constitucionais e infra-constitucionais.

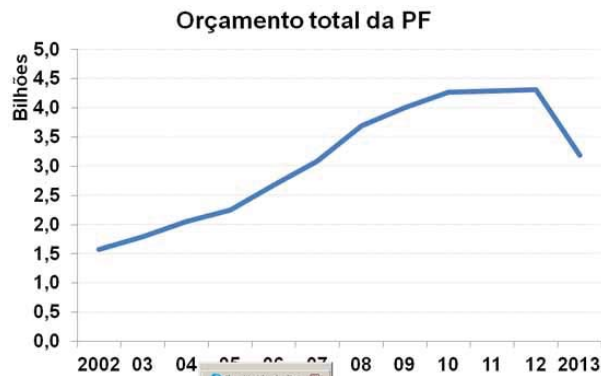
Paradoxalmente, houve uma redução do orçamento da Polícia Federal entre 2002 e 2013 inversamente proporcional à quantidade de operações policiais deflagradas, conforme quadro a seguir<sup>9</sup>:

---

7 A fonte se encontra no sítio do governo do Reino Unido, disponível em: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/330516/SOCA2013-14.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/330516/SOCA2013-14.pdf)>. Acesso em 30 jul. 2015.

8 A própria Agência Nacional de Crime do Reino Unido disponibilizou a informação em seu sítio em: <<http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/publications/541-nca-annual-plan-2015-16-v1-0/file>>. Acesso em 01 ago. 2015.

9 Fonte: Congresso em Foco, com base em dados do Siafi, atualizados até 19 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/veja-o-orcamento-da-policia-federal/>>. Acesso em 01 ago. 2015.



Ano	Só investimentos	Total do orçamento
2002	81.947.775,41	1.570.441.352,40
2003	46.306.194,82	1.790.508.880,21
2004	78.177.908,26	2.050.215.427,58
2005	93.008.335,53	2.255.948.358,04
2006	25.149.579,05	2.671.895.699,95
2007	35.550.172,07	3.089.571.279,05
2008	30.233.999,79	3.690.551.590,02
2009	35.490.926,59	4.003.060.204,54
2010	61.656.575,96	4.264.022.310,49
2011	22.814.873,79	4.284.886.999,25
2012	20.101.829,62	4.314.479.513,56
2013*	5.935.327,19	3.186.636.697,98
<b>Total</b>	<b>536.373.498,08</b>	<b>36.833.097.972,83</b>

Tabela 1 - Investimentos na Polícia Federal

Em reportagem publicada no sítio Contas Abertas no dia 26 de dezembro de 2014, sob o título "Com mais ações deflagradas, investimentos da PF diminuem", Salcedo e Menezes (2014) revelam que:

*No ano em que a operação Lava Jato, maior esquema de corrupção e lavagem de dinheiro da história do país, foi revelada, a Polícia Federal reduziu tanto os investimentos (obras e aquisição de equipamentos) quanto as despesas totais do órgão. Até 22 de dezembro, o órgão investiu R\$ 137,1 milhões, cerca de R\$ 51 milhões a menos do que o ano passado inteiro, situação que não deve se alterar de forma relevante nos últimos dias de 2014. Já as despesas gerais, que incluem os salários de funcionário, por exemplo, somaram R\$ 4,4 bilhões. Em 2013, os gastos foram de R\$ 4,6 bilhões.*

Mais recentemente, Brito noticiou que “Governo vai cortar R\$ 1,7 bilhão da PF, cerca de 30% do orçamento”, destacando que não faria sentido tal corte no momento mesmo em que investigações criminais do órgão buscam combater justamente o desvio de recursos públicos. que chegaram a quase 22 bilhões de reais<sup>10</sup>, somente no caso da Petrobrás investigado na Operação Lava-Jato.

No tocante aos recursos humanos, a Polícia Federal conta atualmente com 11.630<sup>11</sup> policiais, dentre delegados, peritos, agentes, escrivães e papiloscopistas. Em 1998, o efetivo era de 6455<sup>12</sup> policiais, tendo subido para 7045 em 1999<sup>13</sup>, 7.395 em 2002<sup>14</sup>, 8.064 em 2003<sup>15</sup> e 8.267 em 2004<sup>16</sup>.

10 Segundo informações publicadas pelo Diário de Pernambuco, disponível em: <[http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2015/04/22/internas\\_economia,572779/rombo-na-petrobras-com-fraudes-da-lava-jato-ultrapassa-r-6-bilhoes.shtml](http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2015/04/22/internas_economia,572779/rombo-na-petrobras-com-fraudes-da-lava-jato-ultrapassa-r-6-bilhoes.shtml)>. Acesso em 01 ago. 2015.

11 Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais do Ministério do Planejamento. Abril, 2015. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_pessoal/2015/150722\\_bol228-abr2015-parte\\_i.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2015/150722_bol228-abr2015-parte_i.pdf)>. Acesso em 02 ago. 2015.

12 Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal. v. 1, n.32, dez. 1998. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_pessoal/1998/bol32\\_dez98.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/1998/bol32_dez98.pdf)>. Acesso em 02 ago. 2015.

13 Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento. Dezembro, 1999. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico)>

14 Segundo dados disponibilizados pelo Ministério do Planejamento em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_pessoal/2002/bol80\\_dez2002.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2002/bol80_dez2002.pdf)>. Acesso em 02 ago. 2015.

15 Segundo dados disponibilizados pelo Ministério do Planejamento em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_pessoal/2003/bol92\\_dez2003.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2003/bol92_dez2003.pdf)> Acesso em 02 ago. 2015

16 Segundo dados disponibilizados pelo Ministério do Planejamento em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_pessoal/2004/bol104\\_dez2004.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2004/bol104_dez2004.pdf)>. Acesso em 02 ago. 2015.

Nos últimos vinte e cinco anos foram realizadas poucas seleções para o cargo de delegado de polícia federal, destacando-se os concursos de 1993, 1997, 2001, 2004 e 2013, sendo que a maior parte dos atuais ocupantes do cargo tomaram posse a partir do ano de 2002. No mesmo período a população brasileira subiu de pouco mais de 140 milhões em 1990 para os atuais 204 milhões de brasileiros<sup>17</sup>, implicando um aumento demográfico superior a 45%, percentual que se aproxima do aumento de efetivo da polícia federal entre 2003 a 2014, pouco superior a 44%.

Ocorre que as novas demandas surgidas e criadas com a sociedade do risco (BECK, 1998), que incluem o aumento de legislação repressiva, acesso facilitado às tecnologias da informação e comunicação, redução de fronteiras, implicam a necessidade de aumento do atual quadro, posto que deficitário.

Numa comparação rasa, estima-se que o efetivo atual da Polícia Federal corresponde ao que se tinha na década de 1970, suficiente para atender uma população de 90 milhões de brasileiros, portadora de demandas bem menos complexas.

Considerando as atribuições que possui e as novas exigências sociais típicas do novo milênio, entendemos que a Polícia Federal deveria possuir entre o dobro e o triplo do efetivo atual, realidade esta que passa ao largo do interesse governamental, que vem, na contramão, cortando os excessos numa tentativa de superar a atual crise econômica e política em que se encontra envolvido.

Esse cálculo se baseia em simples análises comparativas com o efetivo de outras polícias ao redor do mundo: a Polícia Real Montada do Canadá, dispõe de um efetivo de quase 19 mil policiais<sup>18</sup>; a Polícia Federal Mexicana, aproximadamente 25 mil policiais<sup>19</sup>; c) o FBI, conta com um efetivo total de 35 mil servidores<sup>20</sup>; d) ao passo que a Polícia Federal alemã (*Bundespolizei*), 30 mil policiais<sup>21</sup>. Merece destaque ainda os efetivos do Cuerpo Nacional de Policía da Espanha, que tinha 69.690 agentes até o final de 2013 (2.983 menos que em 2011)<sup>22</sup>, e da Polícia Judiciária de Portugal, cujo efetivo era

17 Segundo dados disponibilizados pelo IBGE em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em 02 ago. 2015.

18 Segundo dados obtidos em: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/about-ausujet/organ-eng.htm>

19 Segundo dados obtidos em: <http://articles.latimes.com/2008/sep/15/world/fg-mexcops15>

20 Segundo dados obtidos em: <https://www.fbi.gov/about-us/quick-facts>

21 Segundo dados obtidos em: <http://www.german-way.com/history-and-culture/germany/the-police/>

22 Segundo dados obtidos em: <http://www.periodistadigital.com/politica/gobierno/2014/05/06/>

de 2.500 investigadores até 2009, chegando a 1.200 em 2012<sup>23</sup>. Em todos esses países, exceto pelos Estados Unidos da América, a população nacional é inferior à brasileira.

Ressalte-se que com o a alteração do Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, por meio do Decreto nº 8.326, de 13 de outubro de 2014, a competência para autorizar concurso público na carreira policial federal foi delegada ao Diretor-Geral da Polícia Federal. Todavia, o critério definidor dos cinco por cento do número de vagas excedentes dos respectivos cargos permanece sob discricionariedade do Ministro da Justiça, ao passo que caberá ao Ministério do Planejamento se manifestar quanto à disponibilidade orçamentária para cobertura das despesas com o provimento dos cargos.

Na prática a alteração promovida pelo Decreto nº 8.326, de 13 de outubro de 2014, apenas autorizou o Diretor-Geral da Polícia Federal a solicitar ao Ministério da Justiça a abertura de concurso público ficando ainda na dependência da disponibilidade orçamentária. Um passo (tímido) na direção do ideal de autonomia, mas insuficiente. E sem efetivo suficiente, inalcançável a eficiência constitucional exigida pelo caput do art. 37 de nossa Carta Magna.

Referido princípio, incluído com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, passou a balizar todos os atos da Administração Pública, de modo que é possível afirmar que implicitamente está vedada a continuidade de políticas públicas que foram testadas e reprovadas pela experiência prática.

Não há como compatibilizar que o órgão responsável pela defesa dos direitos e garantias fundamentais no âmbito federal permaneça refém de decisões administrativas ou políticas que o tornem inoperante ou ineficiente, em face de outras prioridades momentâneas.

Conforme escólio de Jacinto Coutinho (2001, pp. 143 e ss.), "não é admissível, em hipótese alguma, sinonimizar efetividade com eficiência, principalmente por desconhecimento. Afinal, aquela reclama uma análise dos fins; esta, a eficiência, desde a base neoliberal, responde aos meios".

---

guardia-civil-miguel-angel-heredia-jorge-fernandez-diaz-policia-nacional.shtml

23 Segundo dados obtidos em: [http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content\\_id=2846457&page=-1](http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=2846457&page=-1)

Em outros termos, uma maior eficiência, como se está a exigir o princípio constitucional de evidente inspiração neoliberal, implica reconhecimento mais fácil dos resultados dos investimentos realizados por parte do detentor político (Estado) e material (povo) do poder. Por outro lado, sem essa resposta, visualizável em termo numéricos, o que tem restado é apenas o ostracismo e a decadência.

O que se tem visto é uma polícia ao mesmo tempo sendo indagada quanto aos seus resultados, apontada como ineficiente ou mesmo imprestável aos fins a que se justificaria ontologicamente, controlada por diversos entes e, ao mesmo tempo, dependente cada vez mais de legislação adequada e, em especial, do contingenciamento de verbas, de tal maneira que se torna inviável a tomada de decisões de maior monta, que tenham o condão de definir políticas criminais com repercussão social.

Constata-se desse quadro que no Brasil a "consolidação de uma cultura democrática e, naturalmente, também de direitos fundamentais, pode estar relacionada ao modo pelo qual lentamente foi promovida a transição para a democracia" (PRADO, p. 76).

Sob outro viés, na medida em que atua como polícia judiciária, a Polícia Federal tem sido vítima de um política de mitigação do sigilo das investigações, com prejuízo a sua eficácia e não apenas da eficiência. E a justificativa está baseada no fato de que se o recurso econômico-financeiro está nas mãos de terceiros, estes podem (e de fato irão) determinar para quem, de que maneira e sob que condições aquele será disponibilizado.

Na prática, o que tem ocorrido é a necessidade que cada autoridade policial passa a ter de justificar, caso a caso, a necessidade da verba, explicitando de maneira, por vezes excessiva, o conteúdo de investigações criminais, o que permite, em tese, que potenciais investigados, eventualmente relacionados ao responsável pela liberação do orçamento, possa se prevenir ou mesmo obstar a investigação.

O reflexo na eficiência do órgão torna-se evidente, uma vez que parte das investigações nascem fadadas ao insucesso devido à necessidade de, ainda que indiretamente, informar ao investigado sobre ações prévias cujo sigilo estariam, em tese, garantidos no art. 20 do Código de Processo Penal.



### 3.2 AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA

A investigação criminal é tarefa que, na atual Constituição Federal de 1988, foi atribuída à Polícia Federal, no âmbito da União, e às polícias civis dos Estados, cuja ressalva refere-se unicamente às atribuições de sua congênere federal.

Não interessa a este estudo debater se o Ministério Público pode, ou não, realizar investigações criminais, mas importa notar que um dos motivos para que haja esse diálogo seria em razão de possuir garantias que às polícias de investigação criminal não dispõem, em especial sua independência em relação ao Executivo.

A investigação de crimes é matéria que está no rol de atribuições que diz respeito ao auxílio da jurisdição. Conforme já tivemos a oportunidade de defender, não há possibilidade de ação penal sem prévia investigação criminal (SOUSA, 2015) e, por consequência, a liberdade da investigação, no sentido de uma autonomia material, que se estrutura nas três dimensões orçamentária, financeira e administrativa, revela-se pedra fundamental no (e para o) Estado Democrático de Direito.

Uma vez compreendida a importância da investigação criminal, nota-se também como situação corolária, que a dependência do órgão responsável por essa investigação ao Poder Executivo potencializa ao detentor do mandato presidencial ou o Governador do Estado obstar a ação da Justiça criminal que afete interesses particulares ou de caráter político. Tais ações tem origem histórica e um exemplo trazido por Raymundo Faoro (2001, pp. 440/441) reacende o alerta, *ipsis litteris*:

*A Lei n.º 387, de 19 de agosto de 1846, a primeira intervenção do Poder Legislativo no assunto, substitui a autoridade policial pela ditadura do juiz de paz, sem que se logre introduzir no processo o sistema das incompatibilidades de certos poderosos, vinculados ao governo. Enquanto outrora, em 116 comarcas do Império, só num dia foram removidos 52 juizes de direito, no Rio de Janeiro, com 9 juizes de direito, 7 seriam afastados. O juiz de direito, no sistema policial, tornava-se o fiscal das pressões — daí seus afastamentos.*

Ao detentor do poder político, bastaria o contingenciamento de verbas, sob qualquer pretexto, mas outras formas de afetação à estrutura da investigação criminal e, por consequência, do processo penal, sem a pretensão de exaustão de hipóteses fáticas, incluem a remoção de policiais (outrora juízes de paz), a avocação de inquéritos policiais e a abertura de processos disciplinares sob o mais diversos motivos, sendo o mais usual o que se motiva pela pecha do “trabalhar mal” (Lei nº 4.878/1965, art. 43, XXIX - trabalhar mal, intencionalmente ou por negligência), que, de tão subjetivo, aproxima-se perigosamente da inconstitucionalidade, vez que pode ser adequado a quase qualquer situação e servir de vil justificativa a perseguições.

Ciente dessa problemática, Ferrajoli (1995, p. 768), pai do garantismo penal, já advertia que *“la policía judicial, encargada de la investigación de los delitos y de la ejecución de las decisiones judiciales, debería estar rigidamente separada de los demás cuerpos de policía y dotada de las mismas garantías de independencia frente al ejecutivo que el poder judicial, del que debería depender en exclusiva.”*

Outro ponto relevante sobre a (ausência de) autonomia da polícia de investigação criminal é quando se traça breve analogia com as agências reguladoras, criadas entre 1996 e 2001, com o objetivo primordial de fiscalizar a prestação de serviços públicos praticados por entes privados. O exercício do poder de polícia por tais agências demandou que fossem dotadas de autonomia financeira e administrativa, dada a natureza de autarquia com regime jurídico especial, e ainda mandato com prazo determinado para seus dirigentes.

O art. 4º da Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) assim dispõe: “Art. 4º A natureza de autarquia especial conferida à ANAC é caracterizada por independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes”. O dispositivo é praticamente cópia do que foi introduzido no art. 8º, §2º, da Lei nº 9472, de 16 de julho de 1997, que criou a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e do art. 3º, parágrafo único da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Sobre o novel tratamento dado às agências reguladoras, Fernandes (2003) afirma que “tanto maior a independência, maior a redução das influências diretas das autoridades eleitas diretamente pelo voto” com o que

comungamos. Todavia, em seguida, conclui que na mesma proporção seria “menor a legitimidade democrática das agências reguladoras”, o que merece algumas observações no tocante ao nosso objeto específico de estudo.

Considerando-se a ideia de democracia como exercício do poder popular com bases em regras objetivas e formalmente consagradas, a atuação da polícia de investigação criminal deveria ser exercida com viés político ou da maneira o mais técnico-jurídica possível?

Parece-nos que a definição da autoria e a materialidade de uma conduta ilícito-típica mais se associa a uma atividade científica<sup>24</sup> que a uma atividade ideológica, nada obstante possa ser realizada desta última maneira, com todas as consequências a isto associadas.

O fato é que as agências reguladoras atuam com poder de polícia de natureza eminentemente administrativa, de modo que podem afetar diretamente a atuação social com opções discricionárias, como a de definir a política nacional de aviação civil, regulamentar as telecomunicações aplicar multas para as empresas concessionárias de serviços públicos. Sob tal perspectiva, seria razoável a intervenção política em muitas de suas ações, uma vez que cabe ao Poder Público afirmar ou negar políticas visando ao bem estar geral do administrado.

Diferem frontalmente tais medidas das decisões que precisam ser observadas sob o ângulo da investigação criminal, onde o espaço de discricionariedade cede diante de princípios como os da legalidade, da isonomia, da obrigatoriedade, da oficialidade, dentre tantos outros que informam o processo e o direito penal de matiz constitucional.

Sob outro ângulo, verifica-se que a Defensoria Pública da União, por meio da PEC nº 247/2013, posteriormente materializada na Emenda nº 80/2014, nada obstante permanecer vinculada ao Ministério da Justiça, passou a ter autonomia funcional e administrativa, bem como a iniciativa da proposta orçamentária, observados os limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

---

24 Comungamos com Laudan (1978) quando afirma que o objetivo da ciência no sentido epistemológico mais geral seria a solução de problemas cognitivos e não o alcance da verdade ou mesmo da probabilidade de que cuidou Popper, esta sempre inalcançável.

Em comentário a essa inovação, Almeida, Franco Junior e Monteiro de Barros (2012) justificaram-na de modo perfeitamente aplicável à Polícia Judiciária da União, conforme se verifica a seguir:

*Uma instituição que litiga quotidianamente contra o Poder Público, em favor do cidadão necessitado, não pode depender desse mesmo Poder Público para sustentar-se financeiramente, expandir-se, atingir os grotões do país, nem dele sofrer qualquer tipo de ingerência, do contrário fica frustrada sua razão de ser. Jamais interessará ao poder central bem estruturar uma instituição que a ele se contraponha.*

Interessante observar que a Defensoria Pública atua no processo penal na defesa dos desprovidos de recursos para custeio das despesas processuais, em geral a parte investigada pela Polícia Judiciária. Com tal inovação constitucional, o Ministério Público, na condição de acusador, e o magistrado, responsável pelo julgamento, juntamente com o defensor público, estão todos com garantias previstas constitucionalmente para o bom desenvolvimento de suas atribuições e competências.

A fase da investigação criminal, todavia, no Brasil sob a responsabilidade das autoridades policiais, permanece órfã de proteção, exatamente o momento mais delicado da busca dos indícios de autoria e materialidade delitiva, sem os quais torna-se impossível o nascimento da segunda fase do processo penal, onde as tais garantias foram conquistadas e cuja imprescindibilidade são defendidas pela doutrina e jurisprudência pátrias.

A lógica das autarquias, de descentralização da atividade administrativa visando à maior eficiência, justifica-se não apenas para a atividade de polícia judiciária, mas também para as atividades de polícia administrativa sob a responsabilidade da Polícia Federal, em especial o controle de passaporte, de produtos químicos e a segurança privada, que são manifestações do poder de polícia, traduzindo na necessidade de fiscalização e de intervenção objetivando ao bem comum.

Nada obstante, parece-nos que a melhor solução seria, *mutatis mutandis*, aquela proposta por Ferrajoli (*Op. cit.*), separando-se claramente o orçamento destinado ao exercício da função de polícia judiciária e da investigação criminal, daquele destinado às demais atividades exercidas.

A autonomia orçamentária implica que a Polícia terá um percentual determinado do orçamento da União Federal, viabilizando realizar não apenas com eficácia seu múnus constitucional, mas especialmente com a eficiência que a sociedade exige.

A autonomia financeira significa que o orçamento previsto poderá ser utilizado conforme as necessidades sociais o exijam. Possuir orçamento e não poder determinar o que fazer com ele é quase não ter. Deste modo, a autonomia financeira é também imprescindível.

Por fim, a autonomia administrativa é a capacidade que a instituição tem de poder se autodeterminar, mitigando princípios de hierarquia e subordinação em prol do desenvolvimento de políticas públicas que visem à concreção do art. 144 da Constituição Federal, mas também, e principalmente, na defesa dos direitos e garantias fundamentais.

Com a autonomia administrativa, o Diretor-Geral da Polícia Federal poderia *interna corporis* criar um Departamento de Polícia Judiciária, autônomo, coordenado por um Delegado-Geral de Polícia Federal, com mandato de cinco anos, e outro Departamento de Polícia Administrativa, sendo apenas este último dependente do Ministério da Justiça.

O Departamento de Polícia Judiciária da Polícia Federal teria autonomia orçamentária prevista na Constituição Federal, financeira, para utilizar os recursos visando à maior eficiência da investigação criminal e administrativa, para organizar seus recursos humanos de acordo com a necessidade exigida em razão com combate à criminalidade.

Não haveria, deste modo, espaço para se discutir se haveria verba para a realizar desta ou daquela investigação criminal. O potencial de contingenciamento político de verbas para impedir esta ou aquela investigação ficaria obstado e apenas o Poder Judiciário e o Ministério Público, no estrito exercício das respectivas funções, poderiam impedir a continuidade de uma investigação criminal em curso, sempre mediante apresentação de fundamentos jurídicos, passíveis de arguição perante as esferas superiores do Judiciário.

No caso do Departamento de Polícia Administrativa da Polícia Federal, o orçamento seria definido em comum acordo com o Ministério da Justiça, sendo possível mesmo que a destinação seja feita com verba vinculada para a própria instituição e não para uma conta geral do Tesouro Nacional,

uma vez que tais atividades dizem respeito diretamente a serviços colocados à disposição do cidadão (controle de passaporte, de produtos químicos e de segurança privada) e também precisam ser eficientemente prestados.

Na hipótese de ser demandada a atuar com objetivos de conter ação humana contra a continuidade dos demais serviços prestados pelo Poder Executivo ou pelos demais poderes no âmbito federal (esbulho possessório, turbação de prédios públicos federais), quando então a Polícia Federal passa a atuar como polícia de ordem pública, não vemos qualquer problema em que o custo da manutenção dessa força pública seja atendido diretamente pelo Ministério da Justiça ou, por demanda, diretamente pelo órgão interessado, que poderia arcar com o custo a posteriori ou mediante previsão de despesas (com base na média aritmética) no orçamento do ano anterior.

Considerando que a Polícia Federal exerce atividades de polícia judiciária e de investigação criminal, que não podem sofrer contingenciamento ou interferências políticas, sob pena de violar o próprio princípio da separação (e equilíbrio) entre os poderes em que se funda o Estado (CF/88, Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário)<sup>25</sup>, assim como exerce atividades de polícia administrativa e polícia de ordem pública e considerando que apenas estas duas últimas funções dizem respeito estritamente à atuação do Poder Executivo, concluímos que há justificativa razoável para que o Executivo, por intermédio do Ministério da Justiça, deixe de se ver obrigado a explicar o motivo da atuação da Polícia Federal em determinadas investigações criminais que envolvam a elite econômica ou política do país.

### **3.3 BREVE OLHAR SOBRE A PEC 412/2009**

No dia 30 de setembro de 2009, foi apresentada ao Congresso Nacional pelo Deputado Alexandre Silveira (PPS/MG) a Proposta de Emenda Constitucional nº 412/2009, sob o fundamento de que há exigência social de que a Polícia Federal atue de forma imparcial e efetiva no exercício de suas funções institucionais de modo que "sua autonomia funcional e administra-

---

25 Com uma tal violação, o Judiciário passa a ser mero fantoche dos interesses do Executivo, sem poder de decidir o conflito (*iuris dicere*) que, desse modo, nunca é (será) solucionado. Raymundo Faoro (2001, p. 393) já havia alertado sobre o tema: "A polícia e os empregos voltam à corte, duas molas que, desarticuladas do provincialismo, levarão, mais tarde, a justiça e a Guarda Nacional aos pés do ministro da Justiça."

tiva prevenirá os problemas advindos de uma polícia submetida às intempéries do poder e de capricho dos governantes no combate à criminalidade organizada, à corrupção e à impunidade neste país”. Dispõe o texto da PEC, *ipsis litteris*:

Art. 1º O parágrafo 1º do art. 144, da Constituição Federal pas“a 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.” (grifo nosso)*

A polêmica em torno da referida PEC refere-se muito mais a questões corporativas que à questão de fundo, posto que num cenário em que a autonomia de órgãos relevantes a saúde social tem sido festejada por todos, vê-se uma minoria interpretando que a autonomia ali prevista seria apenas do cargo dirigente da Polícia Federal (visão de alguns representantes de cargos da carreira policial federal)

Em busca dessa verdade, poderíamos questionar se a polícia judiciária poderia exercer com eficiência suas atividades sem que fosse necessária autonomia formal. Argumento que apontasse os resultados apresentados pela Polícia Federal, em especial nos últimos 15 anos, poderia apontar para uma resposta positiva. Por outro lado, sendo verdadeira tal assertiva, no tocante à desnecessidade de autonomia, por que se tornou uma questão a PEC 412/2009?

Sob o aspecto meramente econômico-financeiro, entendemos que não haveria a necessidade de autonomia da Polícia Federal, desde que houvesse um compromisso do Governo Federal no sentido de não-contingenciamento de verbas, tampouco exigência de conhecimento verticalizado de conteúdo de investigações criminais em curso.

É sabido que investigações criminais tem o grande poder de afetar gravemente a situação jurídica do cidadão. Aos que atuam no ofício, acostuma-se rapidamente a ouvir a famosa frase “nunca havia pisado em uma delegacia anteriormente”, denotando que a simples presença em tal local, ou antes a mera intimação, mesmo que na condição de testemunha, é capaz de afetar a reputação de um “cidadão de bem”, que posteriormente é demandado ao esclarecimento entre os seus.

Com tal ambientação, difícil não seria conjecturar que para evitar determinadas investigações nada melhor que, sob os mais diversos motivos, contingenciar verbas ou demarcá-las sob rubricas que tornem mais fácil a prevenção quanto aos efeitos da investigação criminal, tornando-as potencialmente inviáveis em alguns casos.

Comungamos, nesse passo, com a exposição de Sarmento (2015) para quem, com a aprovação da PEC 412/2009,:

*A Polícia Federal ficaria submetida ao controle finalístico do Ministério da Justiça, à quem continuaria vinculado, aos órgãos de controle da União tais como CGU e TCU, ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público e ao controle jurisdicional dos órgãos do Poder Judiciário. Uma Polícia Federal que sofre controle finalístico sim, mas não mais hierárquico, com autonomia gerencial para investigar e qualificar as denúncias oferecidas pelo Ministério Público sem a promoção de induzidas lacunas impelidas por forças políticas com vistas aos arquivamentos ou absolvições por ausências de provas.*

Desta maneira, a Polícia Federal teria a autonomia exigida pela natureza de suas atribuições constitucionais para o pleno exercício de todos os seus deveres constitucionais com a eficiência exigida pela Sociedade Civil e sem que, com isso, seja possível falar-se em independência de um “braço armado” do Estado, pois permaneceria formalmente vinculado ao Ministério da Justiça e submetido a todos os controles existentes na contemporaneidade, inclusive ao Poder Judiciário, para quem exercer a função de Polícia Judiciária, e ao Ministério Público, que exerce o controle externo da atividade de polícia judiciária.



#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: POR UMA POLÍCIA DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL DO FUTURO

Se é certo que na origem a Polícia se confundia com a força pública e que, as exigências sociais passaram a atribuir-lhe novas funções, dentre as quais, a investigação criminal, com não menos razão, é possível prever que as novas exigências sociais, em especial com o advento das novas tecnologias de informação e comunicação e a cibercriminalidade daí decorrentes, passem a exigir uma polícia de investigação criminal muito mais dinâmica e com menos amarras burocráticas.

Uma das principais características que os órgãos de investigação criminal mais desenvolvidos do planeta apresentam é a capacidade de contratar profissionais especializados para o desenvolvimento de tarefas específicas, sem prejuízo da manutenção da compartimentação das atividades investigativas.

Essa realidade se traduz no fato de que o século XXI demanda excesso de informação e mudança, de tal modo que não é possível atender as exigências sociais somente com a capacitação do efetivo permanente.

A necessidade de conhecer as mais diferentes matérias e de se manter atualizado em mundo sofisticado e que está permanente mutação, implica desburocratizar processos e descentralizar decisões a um nível de controle aceitável.

Um desafio de tal monta importa em mudanças paradigmáticas na concepção da hierarquia e subordinação, endógenas e exógenas, estas bem menos rígidas, que tendem a ser mitigadas em prol da eficiência e dos resultados.

De certo modo, o futuro da polícia de investigação criminal está diretamente relacionado à capacidade de conectividade que cada Estado-nação autorizar para o objetivo de governabilidade e para os interesses particulares de cada um dos cidadãos.

A maior ou menor inserção de tais entes nas tecnologias de informação e comunicação tem relação diretamente proporcional à capacidade de interação com a política e de cobrança de direitos constitucionais e legais. E quanto maior a exigência social, maior a necessidade de resposta estatal.

A ordem pública, entendida como abrangente de todos os direitos e liberdades fundamentais, e cuja manutenção cabe à polícia, face visível do Estado, verá crescer ataques internos e externos, como conseqüência lógica da maior inserção das pessoas na virtualidade da rede mundial de computadores.

Esta é, com as devidas adaptações, uma das conclusões a que chega Roxin (2001, p. 468), em suas elucubrações sobre o futuro do direito penal: "a taxa de criminalidade, há décadas crescente, aumentará ainda mais, mesmo que em menor medida que nas últimas décadas, eis que grande parte das circunstâncias criminógenas hoje já existe". Em sentido diverso, Schmidt e Cohen (2013, p. 191), entendem que "o que mudou não foi a quantidade de conflitos existentes, mas sua atual visibilidade. Ao contrário, somos hoje mais pacíficos do que nunca".

De uma forma ou de outra, seja porque o conflito estará mais visível, seja porque o advento das TICs tornou mais fácil a prática de condutas ilícito-típicas, seja porque a complexidade do século XXI fez surgir ou tipificar novos delitos, seja porque nada obstante estejamos mais pacíficos, o certo é que nenhum país estará dele apartado, mas alguns estarão mais preparados que outros para enfrentá-lo da melhor maneira.

Novamente com Schmidt e Cohen (Op. cit., p. 208), realçam a futura guerra automatizada que se avizinha nos seguintes termos: "quando o conflito se intensificar, transformando-se em combate armado, seus futuros participantes constatarão que o cenário de guerra em nada se assemelha ao que era no passado". Pensamos que em termos de segurança interna, o quadro não há de diferir em demasia, tornando-se imprescindível refletir sobre projetos que levem em consideração o pior cenário, que é real.

Os exemplos que vem dos países mais desenvolvidos devem, portanto, servir de norte e entre estes destaca-se a tendência de criação de blocos de cooperação internacional, inclusive na esfera policial. Tais blocos demandam acordos e estas agilidade para que não se perca a oportunidade histórica. A autonomia da Polícia Federal, no caso brasileiro, pode ser o diferencial entre ser o exemplo a ser seguido em termos de Segurança Pública na América Latina e no Mundo ou o modelo do equívoco, do atraso, da estagnação temporal.

A excessiva dependência aos trâmites burocráticos tendem a facilitar escolhas equivocadas e perdas das oportunidades de integração, de trocas

de experiências e do desenvolvimento tanto no aspecto técnico-operacional, quanto legislativo, o que poderá trazer sérias consequências negativas em futuro não muito distante. O atual modelo de organizações policiais, burocrático em demasia, não sobreviverá à velocidade da informação e precisará ceder espaço do arcaico para o novo milênio.

A polícia de investigação criminal do futuro será aquela que, com autonomia para conseguir realizar seu dever constitucional, possa estar desvinculada do Executivo, como já alertara Ferrajoli, e sob controles externos e internos adequados, seja capaz de aliar o conhecimento científico, a técnica e o saber empírico com a emergência das novas tecnologias de informação e comunicação, em mundo ao mesmo tempo global e local, cujas fronteiras estarão cada vez menos visíveis e que demandará intensas trocas e cooperação em tempo real.

**STENIO SANTOS SOUZA**

DELEGADO DE POLÍCIA FEDERAL. PROFESSOR DA ACADEMIA  
NACIONAL DE POLÍCIA.

E-MAIL: STENIOSANTOS.SSS@DPF.GOV.BR

## **AUTONOMY AND EFFICIENCY OF THE JUDICIAL POLICE**

### *ABSTRACT*

Preliminary notions of autonomy and its distinction of the concept of independence. Peering up about the plausibility of budgetary financial and administrative autonomy, and its relationship with the efficiency of the Judicial Police of Union. To achieve this goal, we present a brief history of police, differentiating law enforcement types and highlighting their different assignments. A contextual analysis of the Brazilian Federal Police, comparing it with foreign models of police as well as ascertaining the historical relationship of the federal police institution with autonomy from the Executive is made as well. Finally, it presents a perspective of interdependence between autonomy and efficiency for the exercise of criminal investigation in Brazil pointing elements for predicting a criminal investigation police of the future.

**KEYWORDS:** Federal Police. Judicial Police. Autonomy. Efficiency. Future.

## **AUTONOMÍA Y EFICIENCIA DE LA POLICÍA JUDICIAL DE BRASIL**

### **RESUMEN**

Nociones preliminares de la autonomía y la distinción del concepto de independencia. Mirando sobre la plausibilidad de la autonomía presupuestaria, financiera y administrativa y su relación con la eficiencia de la policía judicial de Brasil. Para lograr este objetivo, se presenta una breve historia de la policía, diferenciando tipos de aplicación de la ley y destacando sus diferentes tareas. Se hace un análisis contextual de la Policía Federal de Brasil, comparándola con los modelos extranjeros de la policía, así como la analizando la relación histórica de la institución de la policía federal con el autonomía frente al Ejecutivo. Por último, se presenta una perspectiva de la interdependencia entre la autonomía y la eficiencia para el ejercicio de la investigación criminal en Brasil apuntando elementos para predecir el futuro de la policía de investigación criminal

**PALABRAS CLAVE:** Policía Federal. Policía Judicial. Autonomía. Eficiencia. Futuro.

### **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Luiz Henrique Gomes de, FRANCO JUNIOR, Márcio Melo, MONTEIRO DE BARROS, Vinícius Diniz. Defensoria Pública da União: entre a retórica e a ação de um governo inimigo. **Revista Consultor Jurídico**, 12 de abril de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-12/dpu-entre-retorica-acao-governo-inimigo>>. Acesso em: 2 ago. 2015.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona, Paidós, 1998.

BRITO, Andre. Governo vai cortar R\$ 1,7 bilhão da PF, cerca de 30% do orçamento. **Diário do Poder**. 19 maio 2015. Disponível em: <<http://www.diariodopoder.com.br/noticia.php?i=32274081648>>. Acesso em 01 ago. 2015.

COUTINHO, Jacinto Nelson Miranda. Efetividade do processo penal e golpe de cena: um problema às reformas processuais. In: **Escritos de direito e processo penal em homenagem ao Professor Paulo**

**Cláudio Tovo.** Alexandre Wunderlich (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FERNANDES, Luís Justiniano de Arantes. **Agências reguladoras: algumas questões constitucionais.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_51/Artigos/Art\\_Luis.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_51/Artigos/Art_Luis.htm)>. Acesso em: 2 ago. 2015.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón: teoría del garantismo penal.** Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco, Rocío Cantarero Bandrés. Madrid: Editorial Trotta, 1995.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil.** Col. Os Pensadores. Trad.: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2a ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes.** trad.: Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

LAUDAN, Larry. **Progress and Its Problems: Towards a Theory of Scientific Growth.** California: University of California Press, 1978.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito constitucional.** 6. ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993.

ROXIN, Claus. Tem futuro o direito penal? **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 790, ago. 2001.

SALCEDO, Gabriela. MENEZES, Dyelle. **Com mais ações deflagradas, investimentos da PF diminuem.** Contas Abertas. 26 dez 2014. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/10279>>. Acesso em 02 ago. 2015.

SARMENTO, Leonardo. **PEC 412! Autonomia para Polícia Federal como medida contra a impunidade - aprofundamentos.** 2015. Disponível em: <<http://leonardosarmento.jusbrasil.com.br/artigos/179857794/pec-412-autonomia-para-policia-federal-como-medida-contra-a-impunidade-aprofundamentos>>. Acesso em: 02 ago. 2015.

- SCHMIDT, Eric; Cohen, Jared. **A nova era digital: como será o futuro das pessoas, das nações e dos negócios**. trad. Ana Beatriz Rodrigues, Rogério Durst. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.
- SHEPPARD, Francis H. W.. "**Survey of London**". British History Online. London: University of London, 1970. Disponível em: <<http://www.british-history.ac.uk/survey-london/vol36/pp185-192>>. Acesso em 02 ago. 2015.
- SOUSA, Stenio Santos. As operações da Polícia Federal e as influências políticas. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 758, 1 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7091>>. Acesso em: 2 ago. 2015.
- SOUSA, Stenio Santos. **Investigação criminal cibernética: por uma política criminal de proteção à criança e ao adolescente na Internet**. Porto Alegre: Núria Fábri, 2015.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Teoria geral do direito policial**. 3. ed. Lisboa: Almedina, 2012.

