

DA AUTONOMIA FUNCIONAL E INSTITUCIONAL DA POLÍCIA JUDICIÁRIA¹

JACINTO NELSON DE MIRANDA COUTINHO²

EXMO. DR. RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO - DD.
PRESIDENTE DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL

(Proposta de Emenda Constitucional de autos nº 2007.19.02006-01)

I. RELATÓRIO

01. Trata-se de proposta de Emenda Constitucional formulada – em nova versão – pelo Professor Doutor **Fábio Konder Comparato**, visando modificar o texto da Carta Magna e conferir autonomia funcional e institucional à polícia judiciária, hoje vinculada ao Poder Executivo.

02. Propõem-se, em síntese, modificações de três ordens: (1) acréscimo dos artigos 135-A, 135-B e 135-C, constituindo nova seção a ser denominada “**Da Polícia Judiciária**” e inserida no Capítulo IV (“**Das funções essenciais à justiça**”) do Título IV (“**Da or-**

1 O presente Parecer foi concluído em 07.12.2007 e apresentado ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no qual foi aprovado. Tendo valor histórico, não convém ser alterado. O autor mantém a mesma posição, embora fosse necessário repensar os detalhes que se mostram propensos à alteração em face do tempo transcorrido.

2 Professor Titular de Direito Processual Penal da UFPR, Procurador do Estado do Paraná e Advogado.

ganização dos poderes”), da CR; (2) nova redação para o art. 144, revogando-se os incisos IV (do caput), I e IV (do § 1º) e do § 4º³, com a conseqüente renumeração dos incisos e parágrafos remanescentes; (3) revogação do inciso VII, do art. 129⁴.

3 **Art. 144** - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º - A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

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.

§ 2º - A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º - A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º - **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.**

§ 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º - A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

4 **Art. 129** - São funções institucionais do Ministério Público: (...)

03. Transcreve-se integralmente, para que fique claro, a proposta de redação concernente aos artigos 135-A, 135-B e 135-C:

“Seção IV

Da Polícia Judiciária

Art. 135-A. A polícia judiciária, incumbida de apurar as infrações penais, é instruída como órgão autônomo, estruturado em carreira, na União Federal, nos Estados e no Distrito Federal.

§ 1º O chefe da polícia judiciária é escolhido pela maioria absoluta do Senado Federal, dentre os delegados de polícia de carreira indicados em lista tríplice pelo Presidente da República.

§ 2º A polícia judiciária federal tem por função 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.

§ 3º Às polícias judiciárias dos Estados e do Distrito Federal incumbe, ressalvada a competência da União, a apuração de infrações penais, exceto as militares.

Art. 135-B. O controle externo da polícia judiciária federal é exercido pelo Conselho Federal da Polícia Judiciária.

§ 1º O Conselho Federal da Polícia Judiciária compõe-se de nove membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma única recondução, sendo:

I – três magistrados federais, indicados pelo Superior Tribunal de Justiça;

II – três membros do Ministério Público Federal, indicados pelo Procurador-Geral da República;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; (...)

III – três advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 2º Compete ao Conselho Federal da Polícia Judiciária o controle externo da polícia judiciária federal, cabendo-lhe:

I – zelar pela autonomia funcional e administrativa da polícia judiciária federal, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II – zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos da polícia judiciária federal, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

III – receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos da polícia judiciária federal, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV – rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros da polícia judiciária federal, julgados há menos de um ano;

V – elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação da polícia judiciária federal e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI.

§ 3º O Conselho escolherá dentre os seus membros, em votação secreta, um Corregedor federal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

I – receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros da polícia judiciária federal e dos seus serviços auxiliares;

II – exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral;

III – requisitar e designar membros da polícia judiciária federal, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de órgãos da polícia judiciária federal.

§ 4º O Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil oficiará junto ao Conselho.

Art. 135-C. Os Estados e o Distrito Federal organizarão a autonomia de suas respectivas polícias judiciárias, criando um Conselho Estadual incumbido de exercer o seu controle externo, nos moldes do disposto no art. 135-B.”

04. Da mesma forma, transcreve-se a nova redação proposta para o art. 144, após a revogação de três incisos e um parágrafo, a renumeração dos incisos e parágrafos remanescentes e as modificações textuais necessárias:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – polícia de segurança federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia de segurança federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I – 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;

II – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira,

destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 5º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 6º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 7º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 8º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.”

05. A terceira modificação, por fim, consiste na revogação do inciso VII, do art. 129 – já acima colacionado – que estabelece o controle externo da atividade policial enquanto função institucional do Ministério Público.

06. O ponto de partida para a justificação da proposta apresentada pelo i. proponente é a distinção entre as funções exercidas pela polícia judiciária e pela polícia de segurança pública, cabendo a esta última, essencialmente, a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e bens mediante ações imediatas e ostensivas, vinculando-se naturalmente ao Poder Executivo.

07. A polícia judiciária, de maneira diversa, não deveria restar subordinada ao Poder Executivo por exercer *função essencial ao exercício da Justiça*, consistente na apuração de infrações penais.

08. Destaca o i. proponente que muitos países da Europa ocidental optaram por vincular a polícia judiciária aos juízos de instrução criminal, subordinando-se, portanto, ao Poder Judiciário. Os problemas daí decorrentes seriam, primeiramente, a tendência do inquérito em produzir conclusões enquanto “juízo antecipado do caso”; e em segundo lugar, a investigação *interna corporis* provavelmente realizada no caso de delitos praticados por membros do Judiciário.

09. A opção pela subordinação ao Poder Executivo, por outro lado, teria gravames ainda maiores, enraizados na tradição autoritária de concentração de poder que vem desde o período colonial até as mais recentes práticas coronelistas. Daí a histórica vinculação da polícia judiciária ao Poder Executivo no Brasil, desde as Constituições anteriores à de 1988, sendo assim inclusive no Império.

10. A premissa, portanto, é de que a vinculação dos órgãos da polícia judiciária a um Poder – seja o Executivo ou o Judiciário – prejudica a apuração das infrações penais e a justa condução dos inquéritos, sustentando-se, enfim, ser a atribuição de *autonomia funcional e institucional*, em todos os níveis federativos, a melhor alternativa à preservação da finalidade de suas atividades.

11. Sugere ainda o i. proponente a criação de um órgão autônomo de controle externo – o Conselho Federal da Polícia Judiciária – a ser composto por representantes da magistratura, do Ministério Público e da advocacia.

12. Posta a questão, passa-se ao parecer quanto ao posicionamento a ser tomado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no que tange à conveniência política e jurídica da proposta.

II. PARECER

01. A proposta de Emenda Constitucional formulada pelo i. Professor Doutor **Fábio Konder Comparato** enfrenta tema de notável relevância na estrutura da persecução penal e na condução das políticas de segurança pública.

02. Há basicamente duas questões a serem analisadas, dentro das quais se é possível enquadrar todas as propostas de modificação do texto constitucional. São elas (i) a atribuição de independência funcional e institucional à polícia judiciária e (ii) o controle desta por um Conselho Federal composto por representantes da magistratura, do Ministério Público e da advocacia, abandonando-se, assim, o controle externo da atividade policial enquanto função institucional do Ministério Público.

03. É preciso que se pense a partir da noção de sistema de Kant, calcada na noção etimológica grega (*systema-atos*), como um conjunto de temas jurídicos que, colocados em relação por um princípio unificador, formam um todo orgânico que se destina a um fim. É fundamental, como parece óbvio, ser o conjunto orquestrado pelo princípio unificador e voltado para o fim ao qual se destina.

04. Se é certo que se não pode falar em *sistemas puros*, na forma clássica como foram estruturados, e tampouco em um *sistema misto, reformado ou napoleônico* (porque não se tem um princípio unificador dividido, por primário), qualquer análise aqui deve levar em conta, desde logo, que se tem no Brasil um sistema processual penal *essencialmente inquisitório*, pois *inquisitivo* é o princípio unificador que lhe sustenta (vide, por exemplo, os art. 156⁵ e 502⁶ do CPP).

5 **Art. 156** - A prova da alegação incumbirá a quem a fizer; mas o juiz poderá, no curso da instrução ou antes de proferir sentença, determinar, de ofício, diligências para dirimir dúvida sobre ponto relevante.

6 **Art. 502** - Findos aqueles prazos, serão os autos imediatamente conclusos, para

05. É que a característica fundamental do sistema inquisitório reside na *gestão da prova*, confiada, em geral, ao magistrado que, em geral, no modelo em análise, recolhe-a secretamente, saindo em seu encaixo guiado essencialmente pela visão que tem (ou faz) do fato. O processo é imaginado e posto em prática como um mecanismo terapêutico capaz de, pela punição, absolver.

06. A lógica deformada do sistema, eminentemente *dedutiva*, deixa ao inquisidor a escolha da *premissa maior*, razão pela qual *pode decidir antes e, depois, buscar, quiçá obsessivamente, a prova necessária para justificar a decisão*. Estamos diante daquilo que **Franco Cordero**, com genialidade, chamou de "*primato dell'ipotesi sui fatti*": o ponto central do sistema e sem o qual não é possível compreendê-lo.

07. A relevância de tudo isso está na necessidade de que se tenha ciência das armadilhas que impõe a estrutura inquisitória, a fim de se pensar o lugar e o papel da *polícia judiciária* – órgão, dentre outros, mais importante, encarregado da apuração preliminar das infrações penais – desde uma perspectiva minimamente democrática e, principalmente, a partir de uma mudança na própria Constituição da República, de todo incompatível com o vigente Código de Processo Penal.

08. Pelo exposto, vê-se que assiste razão ao i. proponente quando afirma que as conseqüências da subordinação da polícia judiciária ao Poder Judiciário, dentro de uma estrutura inquisitória, traria conseqüências indesejáveis.

09. Não resta dúvida, também, de que a subordinação da polícia judiciária ao Poder Executivo guarda problemas inerentes à concentração de poder; dentre os quais a inexistência de uma efeti-

sentença, ao juiz, que, dentro em 5 (cinco) dias, poderá ordenar diligências para sanar qualquer nulidade ou suprir falta que prejudique o esclarecimento da verdade.

Parágrafo único - O juiz poderá determinar que se proceda, novamente, a interrogatório do réu ou a inquirição de testemunhas e do ofendido, se não houver presidido a esses atos na instrução criminal.

va autonomia e independência na apuração de infrações penais, especialmente quando se tem por suspeitos agentes políticos e administrativos ligados ao próprio Poder Executivo.

10. Sendo assim, a proposta de atribuição de autonomia institucional e funcional à polícia judiciária, além de procedente, é adequada do ponto de vista político.

11. Não se vislumbra a presença de quaisquer das limitações materiais constantes do art. 60, §4^o, da Constituição da República, sendo possível afirmar a adequação também jurídica da proposta de Emenda Constitucional.

12. Não se está a dizer, de todo modo, que não há problemas em potencial na operacionalidade de uma polícia judiciária enquanto órgão autônomo.

13. Neste ponto reside a segunda questão em comento, qual seja, a proposta de que seja feito o controle por um órgão colegiado denominado Conselho Federal da Polícia Judiciária, composto por representantes da magistratura, do ministério público e da advocacia.

14. Para tanto, operar-se-ia a revogação do art. 129, II, da CR, supracitado. Sobre o controle externo da atividade policial realizado pelo Ministério Público, já se manifestou este Conselho, através de Parecer do i. Conselheiro Federal Orestes Muniz Filho, no processo nº. 2007.18.03020-01, no seguinte sentido: *“É fato concreto que não há poder ilimitado na República. Se não houver limites e contornos ao exercício do poder, deixa-se campo fértil para a prepotência, vilania, corrupção e todo tipo de perseguição”*.

7 **Art. 60** - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.

15. Na ocasião, entendeu-se pela inconstitucionalidade de Resolução que, no intuito de regulamentar dispositivo da lei complementar acerca do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, ampliava significativamente os poderes do *parquet*.

16. A reflexão vale, aqui, para se sustentar posicionamento favorável ao *controle* da atividade da polícia judiciária tanto em âmbito interno, através da Corregedoria, como em âmbito externo, através de órgão colegiado que mantém a participação do Ministério Público, mas com a saudável abertura à participação de representantes da advocacia e da magistratura.

17. O essencial é que tal controle externo seja *efetivo*, sem a degeneração que decorre da corrupção e do protecionismo interno; o que significaria, em última análise, a manutenção e a repetição do que se busca evitar com a presente proposta de alteração do texto constitucional.

POSTO ISTO, opino favoravelmente à proposta de Emenda Constitucional apresentada pelo i. Professor Doutor Fábio Konder Comparato, frente a sua relevância e adequação política e jurídica.

JACINTO NELSON DE MIRANDA COUTINHO
CONSELHEIRO FEDERAL - OAB/PR 8.862