

QUEM TEM MEDO DA INDEPENDÊNCIA DA POLÍCIA FEDERAL?¹

A Medida Provisória nº. 657/2014, aprovada no dia 11 de novembro de 2014, no Senado, trata da nomeação exclusiva de Delegados para o cargo de Diretor-Geral da Polícia Federal. Apesar disso, a matéria atraiu a atenção de membros do Ministério Público e Advogados, que manifestaram opiniões opostas sobre a proposta. Enquanto a Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo publicou uma nota de apoio, o Ministério Público Federal elaborou uma nota técnica contra a Medida Provisória (ver ambas as notas ao final deste artigo).

O texto, que agora segue para sanção presidencial, coloca no papel o que já acontece na prática. Apesar de ser de livre nomeação pela presidente da República, desde 1995 o cargo de Diretor-Geral é ocupado por Delegado da Polícia Federal. Antes disso, o era ocupado por militares.

O texto também estabelece que o cargo de Delegado da Polícia Federal é específico para os bacharéis em Direito e os candidatos devem ter três anos de atividade jurídica ou policial, comprovados no ato de posse. A seleção deve se dar por concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil.

Para a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção São Paulo, a Medida Provisória é positiva. Segundo o órgão, ao limitar o cargo a um integrante do último grau da carreira, a norma garante que o dirigente maior da Polícia Federal seja um profissional de formação jurídica com larga experiência. *“As alterações legislativas proposta vêm em abono do aprimoramento da Polícia Federal, cujas garantias revertem em benefício da cidadania, de modo que a instituição possa cumprir seu papel constitucional, que é promover a investigação criminal em crimes de sua*

¹ **Rômulo de Andrade Moreira** é Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Professor de Direito Processual Penal da Universidade Salvador - UNIFACS, na graduação e na pós-graduação (Especialização em Direito Processual Penal e Penal e Direito Público). Pós-graduado, lato sensu, pela Universidade de Salamanca/Espanha (Direito Processual Penal). Especialista em Processo pela Universidade Salvador - UNIFACS (Curso então coordenado pelo Jurista J. J. Calmon de Passos). Membro da Association Internationale de Droit Penal, da Associação Brasileira de Professores de Ciências Penais, do Instituto Brasileiro de Direito Processual e Membro fundador do Instituto Baiano de Direito Processual Penal (atualmente exercendo a função de Secretário). Associado ao Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Integrante, por quatro vezes, de bancas examinadoras de concurso público para ingresso na carreira do Ministério Público do Estado da Bahia. Professor convidado dos cursos de pós-graduação dos Cursos JusPodivm (BA), FUFBA e Faculdade Baiana. Autor das obras “Curso Temático de Direito Processual Penal” e “Comentários à Lei Maria da Penha” (este em coautoria com Issac Guimarães), ambas editadas pela Editora Juruá, 2010 e 2014, respectivamente (Curitiba); “A Prisão Processual, a Fiança, a Liberdade Provisória e as demais Medidas Cautelares” (2011), “Juizados Especiais Criminais – O Procedimento Sumaríssimo” (2013), “Uma Crítica à Teoria Geral do Processo” e “A Nova Lei de Organização Criminosa”, publicadas pela Editora LexMagister, (Porto Alegre), além de coordenador do livro “Leituras Complementares de Direito Processual Penal” (Editora JusPodivm, 2008). Participante em várias obras coletivas. Palestrante em diversos eventos realizados no Brasil.

competência, de forma republicana e, sempre, com respeito aos ditames legais e aos direitos humanos”.

Para o Ministério Público Federal, no entanto, a Medida Provisória é negativa pois cria um excessivo corporativismo na instituição policial. “*A restrição da designação do diretor-geral aos ocupantes do cargo de delegados de classe especial limita em demasia a escolha do Poder Executivo em face do reduzido número de ocupantes desse degrau de carreira*”, diz a nota feita pela 7ª. Câmara de Coordenação e Revisão, responsável pela coordenação da atuação do Ministério Público Federal no controle externo da atividade policial e no sistema prisional. De acordo a nota, a Medida Provisória promove uma “*sobrevalorização da atividade jurídica do Delegado de Polícia em detrimento da atividade investigatória, que constitui o fim precípua da Polícia Federal*”, conforme prevê a Constituição.

Não concordamos com o entendimento do Ministério Público Federal, mesmo porque não encontra nenhum respaldo, muito pelo contrário, na Constituição Federal.

Opinião semelhante tem a Federação Nacional dos Policiais Federais. De acordo com o Presidente da entidade, Jones Borges Leal, a Medida Provisória é corporativista e aumenta o risco de corrupção ou de ingerência na polícia. “*Isso fortalece somente um cargo, em detrimento de todos os outros. Coloca todas as chefias na mão de um único cargo, possibilitando, inclusive, a corrupção. Quem guardará os guardiões? Quem guardará as informações? Quem investigará esses que estão em mãos com todas essas informações?*”, questionou.

Na verdade, corporativista mostra-se a Federação Nacional dos Policiais Federais.

Ele disse que vai consultar a categoria para saber os próximos passos, e não descartou a possibilidade de uma greve dos agentes. Em nota, a Federação Nacional dos Policiais Federais afirmou que irá tomar as medidas judiciais cabíveis e intensificar “*a luta política pela valorização dos policiais federais, até a eliminação completa de toda a legislação retrógrada e que traz benefícios para apenas um cargo na estrutura de carreira da Polícia Federal*”. Para a Federação Nacional dos Policiais Federais, a Medida Provisória aumenta a degradação nas relações internas e amplia as divergências entre os cargos que compõem a carreira de policial federal.

Apesar do clima de insatisfação entre as demais categorias, o Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal Marcos Leôncio, afirma que a medida será “*fundamental para a estabilidade institucional e pacificação interna do órgão*”, pois traz uma matriz de comando e estabelece a responsabilidade de todos os cargos da Polícia Federal. **Óbvio!**

Para Carlos Eduardo Sobral, diretor da entidade, a aprovação da Medida Provisória vai ajudar a minimizar a tensão dentro da polícia. Na opinião dele, a falta dessa regulamentação é que acirrava o conflito e a tendência agora é de “*pacificação*”. Para ele, tanto a Medida Provisória nº. 650, como a de nº. 657 tornam possível saber o espaço de cada cargo e evitar conflitos — a Medida Provisória Nº. 650 foi aprovada no final do outubro e conferiu grau superior aos cargos de agente,

escrivão e papiloscopista. (Fonte: Revista Consultor Jurídico, acesso dia 12 de novembro de 2014, 15h34).

Qual o problema desta Medida Provisória? É inconstitucional? É inoportuna? Óbvio que não! Ao contrário, visa a assegurar a independência funcional dos membros da Instituição, tudo em conformidade com o Estado Democrático de Direito. O resto é choro... Afinal de contas, os membros do Ministério Público não gozam de independência funcional e isso não é tão salutar para a Instituição?

Como se sabe, o Título V da Constituição Federal do Brasil, que trata “*Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas*”, no Capítulo III dispõe especificamente sobre a segurança pública, afirmando, no **caput** do art. 144 que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos e será “*exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*”.

Neste mesmo dispositivo, o texto constitucional indica quais os órgãos responsáveis pela segurança pública, enumerando, então, a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal (no âmbito da União) e as polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares (no âmbito de cada estado da Federação).

Com funções investigatórias estão a polícia federal, a polícia civil, a polícia militar e as Forças Armadas. Sem qualquer função de investigação criminal está a polícia rodoviária federal, “*órgão permanente, organizado e mantido pela União*”, destinada “*ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.*” Também sem atribuição investigatória destaca-se a polícia ferroviária federal, igualmente um “*órgão permanente, organizado e mantido pela União*”, responsável pelo “*patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.*”

Ainda segundo a Constituição, à polícia militar estadual cabe, ostensivamente, “*a preservação da ordem pública*” e aos corpos de bombeiros militares, precipuamente, “*a execução de atividades de defesa civil*”, ressaltando que ambas são “*forças auxiliares e reserva do Exército*”, apesar de estarem subordinadas diretamente aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal.

Pois bem.

A princípio, a polícia federal, como órgão organizado e mantido pela União, destina-se ao exercício das “*funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras*” e, “**com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.**” (grifo nosso).

Do ponto de vista investigatório criminal, cabe a ela “*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.*” Da mesma forma, os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente (os tráfegos internacionais de pessoas, aves, órgãos humanos, etc.).

Também as causas relativas a direitos humanos nas “hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.”

À polícia federal também cabe apurar os crimes cometidos a bordo de navios (embarcações de médio a grande cabotagem) ou aeronaves (em pouso ou sobrevoando o espaço aéreo), os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro (art. 338 do Código Penal) e a disputa sobre direitos indígenas. Neste último caso, é preciso atentar para o entendimento jurisprudencial pacificado, inclusive no Superior Tribunal de Justiça que “*competete à Justiça Comum Estadual processar e julgar crime em que o indígena figure como autor ou vítima*”, salvo se a motivação do crime envolver disputa sobre direitos indígenas (conflito de terras, por exemplo), quando, então, a atribuição para a respectiva investigação caberá à polícia federal, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Também é atribuição da polícia federal apurar quaisquer “*outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme*”, nos termos da Lei nº. 10.446/2002. Esta lei, regulamentando o inciso I, do § 1º., do art. 144 da Constituição, faculta ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, sem prejuízo da responsabilidade das polícias militares e civis dos Estados, proceder à investigação do “*sequestro, cárcere privado e extorsão mediante sequestro (arts. 148 e 159 do Código Penal), se o agente foi impelido por motivação política ou quando praticado em razão da função pública exercida pela vítima; formação de cartel (incisos I, a, II, III e VII do art. 4º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990); e relativas à violação a direitos humanos, que a República Federativa do Brasil se comprometeu a reprimir em decorrência de tratados internacionais de que seja parte; furto, roubo ou receptação de cargas, inclusive bens e valores, transportadas em operação interestadual ou internacional, quando houver indícios da atuação de quadrilha ou bando em mais de um Estado da Federação e falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais e venda, inclusive pela internet, depósito ou distribuição do produto falsificado, corrompido, adulterado ou alterado (art. 273 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal).*” Ademais, caso a infração penal tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, o Departamento de Polícia Federal procederá à apuração de outros casos, desde que tal providência seja autorizada ou determinada pelo Ministro de Estado da Justiça.

Em relação aos crimes tipificados no Código Eleitoral (Lei nº. 4.737/1965), também cabe à polícia federal a investigação; neste caso, porém, é comum que a polícia civil, especialmente em períodos de eleição, também exerça tais funções, tendo em vista o número elevado de zonas eleitorais e o número reduzido de agentes e delegados de polícia federal.

Apenas uma digressão: **às polícias civis estaduais, incumbem a apuração de infrações penais, ressalvadas as atribuições da polícia federal e das polícias militares dos Estados. É, portanto, uma atribuição residual.**

A propósito uma triste notícia para nós baianos: a polícia da Bahia é terceira mais letal do País depois das do Rio de Janeiro e de São Paulo. O índice de letalidade é algo em torno de seis homicídios por dia, em média, o que não significa que o número de homicídio nas ruas não seja maior. De acordo com dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, de 2009 a 2013 a letalidade “oficial”, ou cometida pelas polícias, chegou a 11.197 homicídios enquanto a polícia dos Estados Unidos matou, em 30 anos, 11.090, portanto um número expressivamente menor do que a brasileira. A letalidade, portanto, é assustadora, no que pese o fato de que a criminalidade nas ruas brasileiras aumentou muito neste período mensurado pelo Fórum. O Rio de Janeiro apresentou uma queda de letalidade nos últimos anos menor, alguma coisa em torno de 50%, mas tal não ocorre em relação às polícias paulista e a baiana. (Fonte: <http://www.bahianoticias.com.br/samuel-celestino.html> - Acesso, dia 10 de Novembro de 2014 - 11:02). QUE MARAVILHA, HEIN?

Por fim, ainda que não sejam órgãos de polícia, a Constituição permite que os “*municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.*” Neste sentido, foi promulgada e publicada no Diário Oficial da União do dia de 11 de agosto do ano de 2014 (em edição extra), entrando em vigor no mesmo dia da publicação, a Lei nº. 13.022/14 que passou a instituir normas gerais para as guardas municipais, disciplinando o § 8º do art. 144 da Constituição Federal. A propósito, a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5156 no Supremo Tribunal Federal, na qual contesta a recente Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Na ação, a entidade sustenta que a União não tem competência para legislar sobre guardas municipais, uma vez que são órgãos facultativos a serem criados ou não pelos municípios, segundo o interesse local. A Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais argumenta ainda que guarda municipal não pode atuar como polícia. A lei questionada estabelece que as guardas municipais são instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas, que têm a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal. Entre os princípios mínimos de atuação das guardas municipais estão a proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; a preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; o patrulhamento preventivo; o compromisso com a evolução social da comunidade; e o uso progressivo da força. Para a entidade que representa os militares estaduais, a lei transforma as guardas em polícias e em bombeiros, com funções de prevenção e a repressão imediata, além do atendimento de situações de emergência, em total afronta ao texto constitucional. “*O art. 2º caput da Lei 13.022/2014 inovou em relação ao texto da Constituição Federal, pois alterou a natureza das guardas municipais, atribuindo a função de proteção municipal preventiva, numa total invasão da competência constitucional das polícias militares, pois a elas cabe a proteção preventiva, por meio do atribuição de polícia ostensiva, também chamada doutrinariamente de polícia preventiva. Portanto, deve a expressão ser declarada inconstitucional, por afronta ao art. 144, §§ 5º e 8º, da Constituição Federal*”, aponta a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais. A entidade afirma que a segurança pública é de dever do Estado, sendo cinco as organizações policiais responsáveis pela segurança pública no Brasil: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal (na esfera de competência da União) e Polícia Civil e a Polícia Militar (na esfera de atribuição dos Estados e do Distrito Federal). “*A atuação das guardas municipais como polícia, sem fundamento constitucional, gera um risco jurídico no campo penal - caso as*

Autoridades, quer a Policial, o representante do Ministério Público e a Judiciária, entendam que os guardas municipais, ao agirem fora do mandamento constitucional, estão prevaricando de suas funções, ou estão agindo com abuso de poder, exercendo outras funções que não a sua”, defende a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais. O relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade é o Ministro Gilmar Mendes.

Oxalá, a Medida Provisória nº. 657/2014 seja sancionada e a Presidenta não se submeta a pressões externas.

ADENDOS

NOTA DA OAB SÃO PAULO

A Secional paulista da Ordem dos Advogados do Brasil avalia que a Medida Provisória 657/2014, que altera a Lei 9.266/96 é positiva, inclusive porque a OAB passará a integrar as bancas de concursos para o cargo de delegado de Polícia Federal, cujo ingresso fica restrito ao bacharel em Direito com três anos de atividade jurídica ou policial. A Medida Provisória também determina que o cargo de Diretor-Geral seja privativo de delegado da Polícia Federal, integrante da classe especial, ou seja, delegados no último grau da carreira, assim garantindo que o dirigente maior da PF seja um profissional de formação jurídica com larga experiência. As alterações legislativas proposta vêm em abono do aprimoramento da Polícia Federal, cujas garantias revertem em benefício da cidadania, de modo que a instituição possa cumprir seu papel constitucional, que é promover a investigação criminal em crimes de sua competência, de forma republicana e, sempre, com respeito aos ditames legais e aos direitos humanos.

NOTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

(Veja abaixo)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional

NOTA TÉCNICA 7ª CCR Nº 1, DE 2014

Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre a Medida Provisória 657/2014, que altera a Lei nº 9266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal.

A 7ª Câmara de Coordenação e Revisão, no exercício da sua função de coordenação da atuação de controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público Federal, previsto no art. 129, inc. VII da CF, e na forma do art. 62, incisos I e III, da Lei Complementar nº 75/93, observado ainda o disposto nos arts. 3º e 5º, inc. II, e, do mesmo diploma, e art. 2º da Resolução nº 20/2007, do CNMP, e art. 1º da Res. 127/2012, do CSMPPF, e conforme unanimemente deliberado na 5ª Sessão Ordinária de Coordenação, realizada em 05/11/2014, elabora a presente Nota Técnica com o fim de oferecer subsídios e contribuições aos debates parlamentares sobre a Medida Provisória nº 657, de 13/10/14:

1. A MP 657/2014, se aprovada pelo Congresso Nacional, criará ambiente propício a uma grave **quebra de hierarquia, com potenciais reflexos no campo da disciplina** – em contrariedade aos princípios expressos [“hierarquia” e “disciplina”] no próprio texto da norma – uma vez que o Ministro da Justiça não terá mais autoridade de nomear o Diretor-Geral da PF (o que competirá ao Presidente da República) e terá de conviver, no âmbito de sua pasta, com um órgão “independente”, com o gravame de se tratar de uma instituição armada.

Com efeito, a MP 657/2014 insere na lei 9266/96 os seguintes artigos:

*Art. 2º-A. A Polícia Federal, (...) fundada na **hierarquia e disciplina**, é integrante da **estrutura básica do Ministério da Justiça**.*

*Art. 2º-C. O cargo de diretor-geral, **nomeado pelo Presidente da***

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – 7ª CCR

República, (...).” (NR)

A autoridade hierárquica efetiva sobre a Polícia Federal somente poderia ser exercida, em tese, pelo Presidente da República, que, em face de seu imenso rol de atribuições, não terá, obviamente, condições de exercê-la, o que certamente favorecerá que a instituição policial fique sem comando externo efetivo.

Destaque-se que o tratamento diferenciado conferido à Polícia Federal, tendo em vista as demais forças policiais, não se coaduna com o disposto no artigo 144 da Constituição Federal, que dão tratamento isonômico às diversas forças policiais.

De resto, a replicação desse modelo para os Estados, do modo como já está sendo proposto para o Distrito Federal (em face de emenda aprovada na Câmara dos Deputados), ensejará a mesma disparidade entre as Polícias Cíveis e Militares, acirrando-se a rivalidade já verificada entre as duas instituições em diversas unidades da Federação.

2. O texto também pavimenta o caminho para um excessivo corporativismo na Polícia Federal.

Art. 2º-C. O cargo de diretor-geral (...) é privativo de delegado de Polícia Federal integrante da classe especial.” (NR)

A restrição da designação do Diretor-Geral aos ocupantes do cargo de delegados de classe especial limita em demasia a escolha do dirigente em face do reduzido número de ocupantes desse degrau de carreira, favorecendo o corporativismo, mostrando-se mais consentâneo com o interesse público a liberdade de escolha na designação do Diretor-Geral.

3. Há, ainda, uma sobrevalorização da atividade jurídica do Delegado de Polícia em detrimento da atividade investigatória, que constitui o fim precípua da Polícia Federal, como dispõe a CF (art. 144, § 1º).

Senão vejamos:

Art. 2º-A (...)

Parágrafo único. Os ocupantes do cargo de delegado de Polícia Federal, autoridades policiais no âmbito da polícia judiciária da União, são responsáveis pela direção das atividades do órgão e exercem função de natureza jurídica e policial, essencial e exclusiva de Estado.

Art. 2º-B. O ingresso no cargo de delegado de Polícia Federal, realizado mediante concurso público de provas e títulos, com a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – 7ª CCR

participação da Ordem dos Advogados do Brasil, é privativo de bacharel em Direito e exige três anos de atividade jurídica ou policial, comprovados no ato de posse.

A Polícia Federal – diz a CF em seu art. 144, § 1º – destina-se à **apuração** de crimes praticados em detrimento de bens, interesses ou serviços da União. Vale dizer, sua função é precipuamente *investigatória*.

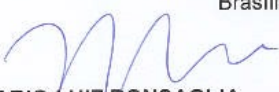
O regime de ingresso proposto para os Delegados da Polícia Federal não encontra similaridade com o de nenhuma outra corporação policial do Brasil, nem tampouco tem precedentes no Direito Comparado, revelando evidente emulação com o tratamento conferido às carreiras das Magistraturas do Poder Judiciário e do Ministério Público, estas, sim, eminentemente jurídicas, tudo isso, naturalmente, em detrimento da ênfase que se deveria dar à atuação investigatória, essencial ao combate da criminalidade.


CONCLUSÃO

Feitas essas considerações, a presente Nota Técnica expressa posicionamento contrário da 7ª Câmara de Coordenação do Ministério Público Federal à aprovação da Medida Provisória nº 657/2014.

É a Nota.

Brasília, 7 de novembro de 2014.


MARIO LUIZ BONSGLIA
Subprocurador-Geral da República
Coordenador da 7ª CCR


CARLOS FREDERICO SANTOS
Subprocurador-Geral da República
Membro Titular da 7ª CCR


MÔNICA NICIDA GARCIA
Subprocuradora-Geral da República
Membro Titular da 7ª CCR