

GRUPO DE TRABALHO
INTERINSTITUCIONAL

DE DEFESA DA CIDADANIA

Nota Técnica nº 15



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

MEPCT/RJ

Mecanismo Estadual de Prevenção e
Combate à Tortura do Rio de Janeiro

OABRJ



**FRENTE ESTADUAL PELO
DESENCARCERAMENTO**



MPF
Ministério Público Federal

NOTA TÉCNICA Nº 15

NOTA TÉCNICA SOBRE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 55/2021/ALERJ QUE INSTITUI LEI ORGÂNICA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

I - Introdução

Trata-se de nota técnica que visa analisar o Projeto de Lei Complementar n. 55/2021, em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro - ALERJ, que institui a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.

A análise encetada nesta nota refere-se aos aspectos afetos à autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária da Polícia Civil.

Destacamos como inconstitucional, por violação flagrante do artigo 144, § 6º, da Constituição Federal, o artigo 2º do referido projeto de lei complementar.

O artigo 2º do citado projeto de lei encontra-se assim redigido:

“Artigo 2º. À Polícia Civil, dentro de suas atribuições constitucionais, é assegurada autonomia funcional e administrativa, cabendo-lhe praticar atos próprios de gestão.

§ 1º. As decisões da Polícia Civil fundadas em sua autonomia funcional e administrativa, obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e executoriedade imediata, ressalvadas as competências constitucionais do Governador do Estado, do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

§ 2º. A Polícia Civil encaminhará ao Governador sugestão de proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 3º. A fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial da Polícia Civil, quanto à legalidade, economicidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas será exercida pela Assembleia Legislativa,

com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, segundo o disposto no Título IV, Capítulo I, Seção VIII, da Constituição Estadual, e mediante controle interno, por sistema próprio instituído por ato normativo.”

É fundamental demarcar que outras inconstitucionalidades existem no projeto, sendo certo que serão eventualmente tratadas em outras manifestações do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Defesa da Cidadania.

II- Da Inconstitucionalidade material

O debate acerca das autonomias das polícias federal, civil e militar vem frequentando há muito nossas casas legislativas e é objeto de diversos debates, visto que pensar essa autonomia funcional, pretendida por integrantes das corporações, impõe se discutir a moldura constitucional para a política de segurança pública. Logo, não é possível se projetar uma autonomização das polícias em geral sem a interrogação se tal projeto efetiva o parâmetro democrático imposto pela Constituição de 1988.

Para Arthur Trindade e Renato Lima (2014), falar em segurança pública é falar de um conceito plurívoco marcado por “diferentes posições políticas e institucionais”, posto que *“trata-se menos de um conceito teórico e mais de um campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais”*.¹ (COSTA; LIMA, 2014, p.482).

Nesse sentido, analisar uma proposição que visa estruturar a polícia, seja civil, militar ou federal, extrapola o debate aparente de uma mera questão administrativa e do campo organizacional, mas compreende avaliar essa remodelação e os impactos sobre uma política de segurança pública.

Não foram poucas as iniciativas legislativas que tiveram o reconhecimento de inconstitucionalidade por parte do STF² com o mesmo objeto do ora Projeto de Lei Complementar n. 55/2021, que busca conferir um exacerbado grau de autonomia às forças policiais.

A Constituição Federal, em seu art. 144, § 6º, impõe vínculo hierárquico de subordinação das Polícias estaduais à autoridade dos Governadores dos respectivos Estados e Distrito Federal, o que torna inadmissível a concessão de autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária às Polícias Civis.

1 COSTA, Arthur T.; LIMA, Renato S. de. Segurança Pública in LIMA, R.S de et al. (orgs) Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo, Contexto, 2014.

2 ADI 6599, ADI 5103, ADI 5536, ADI 5520, ADI 6621, ADI 6611, ADI 5573, ADI 1045 MC, ADI 2646 MC, ADI 882 MC, ADI 132, ADI 882, ADI 2575. Aguardam julgamento: ADI 5.517, ADI 5.522, ADI 5.528, ADI 5.573 ADI 5.579, ADI 5.591.

Essa moldura imposta pela Constituição tem sido reconhecida em diversas decisões dadas em múltiplas Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade, que reconhecem a inconstitucionalidade material de qualquer marco normativo, ainda que aprovado por assembleias legislativas.

Neste sentido, destacamos trecho do voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes nos autos da ADI 5103/RR, nos seguintes termos:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI COMPLEMENTAR 223/2014 DO ESTADO DE RORAIMA. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA DA POLÍCIA CIVIL. AFRONTA AO SENTIDO DO ART. 144, § 6º, DA CF. DELEGADO-GERAL. EQUIPARAÇÃO COM O STATUS DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO. POSSIBILIDADE, EXCETO QUANTO À ATRIBUIÇÃO DE PRERROGATIVA DE FORO. AUSÊNCIA DE SIMETRIA. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. 1. Concomitância de processos de fiscalização de constitucionalidade no Tribunal de Justiça Estadual e neste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL quanto a artigo específico. Pedido de suspensão da ação em curso no TJRR prejudicado, ante o exaurimento da jurisdição local e a interposição de recurso extraordinário, pendente de análise neste STF. 2. Não conhecimento da ação quanto aos arts. 7º e 10 da Lei Estadual Complementar 223/2014, ante o descumprimento do ônus de impugnação fundamentada em relação a eles, diligência também exigível em sede de ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes. **3. O art. 144, § 6º, da CF é expletivo de um indeclinável traço hierárquico de subordinação, a caracterizar a relação entre os Governadores de Estado e as respectivas polícias civis. São ilegítimas, por contrariá-lo, quaisquer pretensões legislativas de conceder maior liberdade política (autonomias) aos órgãos de direção máxima das polícias civis estaduais, mesmo que materializadas em deliberações da Assembleia Constituinte local. Inconstitucionalidade do vocábulo “autônomo”, do art. 1º, caput, da LC 223/2014. 4. A instituição de tratamento jurídico paritário entre o Delegado-chefe da polícia civil estadual e os Secretários de Estado não pode alcançar a consequência de prover as autoridades policiais das mesmas prerrogativas de foro jurisdicional eventualmente vigentes em favor dos Secretários, por falta de correspondência no plano da CF. 5. Ao modificar a estrutura administrativa da polícia civil de Roraima, dispondo sobre os órgãos responsáveis pela execução orçamentária, financeira e administrativa, e instituir regras pertinentes à promoção funcional da carreira policial, a Lei Complementar 223/2014 não extrapolou o modelo normativo de segurança pública**

contemplado pelo art. 144 da Constituição Federal. 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente em parte. (STF - ADI 5103, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO Dj-e-080; DIVULGAÇÃO 24-04-2018; PUBLICAÇÃO 25-04-2018) (**grifo nosso**)

Recordamos ainda trecho do voto da Ministra Rosa Weber nos autos da ADIN 6599/PB:

“(…) Em diversas passagens, a Constituição da República expressamente reconhece autonomia – partidos políticos (artigo 17), Municípios (artigo 34), órgãos e entidades da administração direta e indireta (artigo 37, § 8º), Poder Judiciário (artigo 99), Ministério Público (artigo 127), Defensorias Públicas Estaduais, do Distrito Federal e da União (artigo 134), universidades (artigo 207) e entidades desportivas (artigo 217) – organizacional, funcional, interna, gerencial, orçamentária, financeira, administrativa, patrimonial, didático-científica, tecnológica. No entanto, em relação às Polícias não há qualquer menção. **O silêncio é eloquente. A Carta Política não confere quaisquer de tais prerrogativas às Polícias, pois abstratamente incompatíveis com a subordinação à autoridade dos Governadores dos respectivos Estados, do Distrito Federal e Territórios prevista no artigo 144, § 6º, da CF.**” (grifo nosso)

De fato, a decisão acima mencionada teve na inicial proposta pelo Procurador-Geral da República nos autos da ADI 6599/PB a recuperação dos parâmetros interpretativos do STF acerca da inconstitucionalidade do termo autonomia, *in verbis*:

(…) LEI COMPLEMENTAR 20/1992. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA CIVIL ESTADUAL. AUTONOMIA FUNCIONAL E FINANCEIRA. ORÇAMENTO ANUAL. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE NO CONTROLE ABSTRATO. PRERROGATIVA DE FORO. EXTENSÃO AOS DELEGADOS. INADMISSIBILIDADE. DIREITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. AFRONTA AO MODELO FEDERAL.

1. Ordenamento constitucional. Organização administrativa. As polícias civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional e financeira em relação ao Governador do Estado (artigo 144, § 6º, CF).

2. Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo.

(...)

Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte.

(ADI 882/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 23.4.2004.)

O relator dessa última ação, Ministro Maurício Corrêa, destacou em seu voto que norma estadual somente poderia conferir autonomia funcional, administrativa ou financeira à Polícia Civil caso houvesse a própria Constituição Federal contemplado a instituição com tais prerrogativas, como o fez com o Judiciário e o Ministério Público:

Nosso ordenamento Constitucional apresenta a organização administrativa do Estado de tal sorte que os servidores públicos se situam em posição hierarquicamente subordinada ao mandatário do Poder respectivo. Ora, os organismos policiais civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional e financeira em relação ao Governador do Estado, conforme determina o artigo 144, § 6º, da Constituição Federal.

Ademais, é notar-se que a vinculação hierárquico-administrativa dos órgãos que compõem a Administração é tão forte que até mesmo ao tratar do Poder Judiciário, o Constituinte quis assegurar-lhe expressamente a “autonomia administrativa e financeira” (CF, artigo 99). Ao Ministério Público conferiu, também, “autonomia funcional e administrativa”, dispondo que lhe compete, ainda, elaborar “sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias” (CF, artigo 127, §§ 2º e 3º). Também às universidades ficou expresso na Constituição que lhes assiste “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” (CF, artigo 207).

No entanto, ao cuidar da Segurança Pública, a Constituição não garante autonomia de espécie alguma às polícias militares, aos corpos de bombeiros militares e às polícias civis. Antes, deixa claro que essas corporações “subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (CF, artigo 144, § 6º). Daí decorre, logicamente, que a prerrogativa pretendida pela Lei Complementar Estadual 20/92 só seria possível se assim a contemplasse a Carta Federal, a exemplo daquelas outras instituições acima referidas.

Há uma motivação dos Constituintes originários para estabelecerem o controle das forças de segurança à autoridade máxima no estado. Buscava-se, naquele momento, um país saído de um estado de exceção, uma ditadura empresarial-militar, construir um debate republicano sobre a

noção de segurança pública, tendo o campo da política o papel de estabelecer o controle sobre aqueles que possuem a legitimidade no monopólio do uso da força.

É forçoso reconhecer que tal preocupação sobre o necessário controle democrático dos que portam armas, não surge casuisticamente no contexto atual. Em 2015, a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal (MPF) produziu a Nota Técnica (NT) nº 4/15 opinando pela rejeição da Proposta de Emenda Constitucional nº 412/2009, que apresenta redação idêntica ao Projeto de Lei Complementar n. 55/2021, mas voltada para a autonomia da polícia federal.

De acordo com a NT nº 4/15

Tal proposta levaria à criação de um perigoso rompimento do equilíbrio entre órgãos de poder, conferindo poderes exacerbados a um **braço armado do Estado**, com previsíveis consequências nefastas ao próprio Estado Democrático de direito e aos direitos fundamentais dos cidadãos.

A polícia é órgão estatal que representa o emprego da violência estatal no seio da sociedade. Atividade de inegável importância, mas que, por imperativo democrático, deve ser submetido a controles rigorosos, na defesa dos direitos fundamentais do cidadão. (NT 4/15, p. 2. Acessível em <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr7/atos-e-publicacoes/notas-tecnicas/NT7CCRN4de14deabrilde2015.pdf>).

Essa ordem de preocupação apontada pela Nota Técnica da 7ª Câmara do Ministério Público Federal possui contornos de maior relevância diante da história social brasileira, marcada por regimes de exceção, por um racismo estrutural, legitimador das políticas de extermínio e por uma violência, igualmente estrutural, cuja força se faz presente em nosso cotidiano, tanto nos espaços públicos, quanto no privado, em nossas instituições, no modelo organizativo.

Para Paula Poncioni (2021)³

No caso brasileiro, a organização policial, produto do Estado, mas também desta sociedade, tem desempenhado menos o papel de órgão de serviço público, garantindo direitos do cidadão, do que um obstáculo ao próprio exercício da cidadania. Historicamente, nesta sociedade, a noção do público é inteiramente relegada, em proveito, de modo quase absoluto, dos interesses privados de toda ordem, de maneira que a concepção de cidadania, como garantia de direitos igualitários de participação de todos, realiza-se na prática da vida cotidiana para apenas alguns segmentos da população. (PONCIONI, 2021, p. 311).

³ PONCIONI, Paula. Tornar-se policial. O processo de construção da identidade profissional do policial nas academias de política. Curitiba, Appris, 2021.

Não sem razão, José Afonso da Silva (2014) ao falar no tópico sobre segurança pública em sua obra **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO**⁴ aponte o preocupante abuso do poder de polícia diante de um controle social em um país onde o direito ao dissenso não compõe o reconhecimento do exercício da cidadania e acaba suprimido por uma leitura intencionalmente ambígua do conceito de *ordem pública* por parte de nossas autoridades. Para Silva (2014)

Mas aí se põe uma petição de princípio, já que a *ordem pública* requer definição, até porque, como dissemos de outra feita, a caracterização de seu significado é de suma importância, porquanto se trata de algo destinado a limitar situações subjetivas de vantagem, outorgadas pela Constituição. Em nome dela se têm praticado as maiores arbitrariedades. Com a justificativa de garantir a ordem pública, na verdade, muitas vezes, o que se faz é desrespeitar direitos fundamentais da pessoa humana, quando ela apenas autoriza o exercício regular do poder de polícia. (SILVA, 2014, p. 789).

Em que pese não ser objeto da presente Nota Técnica a totalidade do Projeto de Lei Complementar n. 55/2021, há que se reconhecer hermeneuticamente que a proposição de autonomia propugnada no art. 2º, que determina um redesenho institucional e organizacional da Polícia Civil, terá reflexos em outros tantos artigos do projeto.⁵

III – Da necessária subordinação - comando imposto pelo artigo 144, § 6º da Constituição – para a garantia da democracia

A inconstitucionalidade do artigo 2º do Projeto de Lei Complementar n. 55/2021 ainda fica mais evidente quando se extrai o comando previsto no artigo 144, § 6º: “As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército **subordinam-se**, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

4 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo, ed. Malheiros, 2014.

5 Um dos artigos que reflete a conjuntura de ausência de controle externo nas ações policiais é o art. 8º {art. 8º A Polícia Civil observará, no exercício de suas funções, além da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência,} que reproduz os princípios constitucionais da administração pública, com exceção... do princípio da publicidade! Não se trata de mero esquecimento, é expressão de um redesenho institucional e integra a concepção que os atuais dirigentes da corporação possuem com relação à publicidade das operações impactando o alinhamento da corporação da polícia civil ao modelo constitucional.

Não há dúvidas de que o comando constitucional não projeta autonomia para as instituições policiais que integram o campo da segurança pública ao determinar SUBORDINAÇÃO ao executivo estadual. É cristalino e taxativo o texto constitucional ao reconhecer a necessidade de um controle sobre o operativo que exerce “o controle social”.

Esse controle social não pode e não deve ser exercido por liberalidade dos órgãos da segurança, mas condicionados aos marcos dos direitos e garantias constitucionais, especialmente tratando-se de um operativo armado cuja atividade deve ser exercida dentro dos marcos de um projeto de estado democrático e de direito. Não sem razão, as múltiplas legislações nos estados garantindo a tal autonomia encontram o reconhecimento de suas inconstitucionalidades, nenhuma prosperou na manutenção da autonomia

O STF tem mantido a interpretação da impossibilidade constitucional da autonomia às polícias civil, militar, penal e federal de modo ainda mais determinante dos que nas hipóteses acima mencionadas. Senão, vejamos:

1) CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 82/2013 DO ESTADO DO AMAPÁ. VÍCIO DE INICIATIVA EM MATÉRIA ORGÂNICA À ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (CF, ART. 61, §1º, II, C). MODIFICAÇÃO DE REGRAS E CRITÉRIOS DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETOR DA POLÍCIA CIVIL, ATRIBUIÇÃO DE STATUS DE FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA E DE INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL EM ANTINOMIA À PREVISÃO CONSTITUCIONAL DE SUBORDINAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL AO GOVERNADOR DE ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL (CF, ART. 144, §6º). PROCEDÊNCIA. 1. A Emenda Constitucional 82/2013 do Amapá modificou regras e critérios de provimento do cargo de diretor da Polícia Civil e conferiu status de carreira jurídica, com independência funcional, ao cargo de delegado de polícia. Com isso, alterou o regime do cargo e afetou o exercício de competência típica da chefia do Poder Executivo, o que viola a cláusula de reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “c”, extensível aos Estados-Membros por força do art. 25 da CF). 2. O art. 144, § 6º, da CF estabelece vínculo de subordinação entre os Governadores de Estado e as respectivas polícias civis, em razão do que a atribuição de maior autonomia aos órgãos de direção máxima das polícias civis estaduais, mesmo que materializadas em deliberações da Assembleia local, mostra-se inconstitucional. 3. Ação direta julgada procedente. (STF - ADI 5536, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-210

DIVULGAÇÃO 25-09-2019 PUBLICAÇÃO 26-09-2019 – **grifo
nosso)**

2) CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 61/2012 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ATRIBUIÇÃO DE STATUS DE FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA E DE INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL AO CARGO DE DELEGADO DE POLÍCIA. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO, NO PROCESSO LEGISLATIVO, DO GOVERNADOR DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL (CF, ART. 144, §6º). PROCEDÊNCIA. 1. A Emenda Constitucional 61/2012 de Santa Catarina conferiu status de carreira jurídica, com independência funcional, ao cargo de delegado de polícia. Com isso, alterou o regime do cargo e afetou o exercício de competência típica da chefia do Poder Executivo, o que viola a cláusula de reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “c”, extensível aos Estados-Membros por força do art. 25 da CF). **2. O art. 144, § 6º, da CF estabelece vínculo de subordinação entre os Governadores de Estado e as respectivas polícias civis, em razão do que a atribuição de maior autonomia aos órgãos de direção máxima das polícias civis estaduais, mesmo que materializadas em deliberações da Assembleia local, mostra-se inconstitucional.** 3. Ação direta julgada procedente.

(STF - ADI 5520, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 06/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO Dj-e-204; DIVULGAÇÃO 19-09-2019; PUBLICAÇÃO 20-09-2019 – **grifo
nosso)**

3) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 4º E 9º DO ART. 119 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ATRIBUIÇÃO DE INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL A DELEGADOS DE POLÍCIA, PERITOS CRIMINAIS, MÉDICOS-LEGISTAS E DATILOSCOPISTAS POLICIAIS. ALEGADA AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA FINALIDADE E DA EFICIÊNCIA DA FUNÇÃO POLICIAL (CAPUT DO ART. 37 E ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA) E DA ATRIBUIÇÃO REQUISITÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO (INCS. I E VIII DO ART. 129 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL). INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 9º DO ART. 119 COM A ALTERAÇÃO DA EMENDA À LEI ORGÂNICA N. 34, DE 2001 EM CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL: REPRISTINAÇÃO DA NORMA. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO DA NORMA IMPUGNADA. DESNECESSIDADE DE ADITAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PRECEDENTES. §9º DO ART. 119 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL

DECLARADA CONSTITUCIONAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.477/DF (DJ 5.11.1999). INVALIDADE DE SOLUÇÕES LEGISLATIVAS LOCAIS DE INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL À POLÍCIA JUDICIÁRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (...)

4. A polícia civil integra a estrutura institucional do Poder Executivo, do qual é dependente e subordinada administrativa, funcional e financeiramente ao Governador, que tem a direção superior da Administração Pública estadual ou distrital. 5. A subordinação da polícia civil ao Chefe do Poder Executivo, como preceitua o § 6º do art. 144 da Constituição da República, não se compatibiliza com a independência funcional que as normas questionadas conferem aos delegados de polícia, aos peritos criminais, aos médicos-legistas e aos datiloscopistas policiais do Distrito Federal. Precedentes. 6. A inconstitucionalidade das normas previstas nos §§ 4º e 9º do art. 119 da Lei Orgânica do Distrito Federal não afasta o dever desses servidores públicos em atuarem com o rigor da independência técnica, em especial, das funções como de peritos criminais, médicos-legistas e datiloscopistas policiais, cabendo a esses profissionais analisar vestígios e elementos de convicção e interpretá-los, sem interferências ilegítimas, à luz de seus conhecimentos técnicos e de sua experiência. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 4º e 9º do art. 119 da Lei Orgânica do Distrito Federal. (STF - ADI 5579, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 29-06-2021 PUBLIC 30-06-2021 – grifo nosso)

4) CONSTITUCIONAL. LEI DISTRITAL 837/1994, QUE PROMOVE A ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (CF, ARTS. 21, XIV, E 24, § 1º). ATRIBUIÇÃO DE AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA. OFENSA À PREVISÃO CONSTITUCIONAL DE SUBORDINAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL AO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL (CF, ART. 144, § 6º). PROCEDÊNCIA. 1. A Lei 837/1994 do Distrito Federal dispôs sobre a organização da estrutura orgânica de sua própria Polícia Civil, com a instituição e extinção de cargos em comissão, unidades internas, atribuições concernentes e diretrizes administrativas, financeiras e funcionais, promovendo verdadeira estruturação do órgão policial. Com isso, invadiu a esfera de competência da União, estabelecida pela Constituição Federal, para manter e organizar a Polícia Civil do Distrito Federal, bem como para editar normas gerais sobre a matéria (arts. 21, XIV, e 24, XVI, § 1º, da

CF). Precedentes. **2. O art. 144, § 6º, da CF estabelece vínculo de subordinação entre os Governadores de Estado ou do Distrito Federal e as respectivas Polícias Cíveis, em razão de que se mostra inconstitucional a atribuição de autonomia administrativa e financeira aos respectivos órgãos policiais, mesmo que materializadas em deliberações da Assembleia local.** 3. Ação Direta julgada procedente.

(STF - ADI 6611, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-101; DIVULGAÇÃO 26-05-2021 PUBLICAÇÃO 27-05-2021 – grifo nosso)

5) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 146 DA CONSTITUIÇÃO DE RONDÔNIA. EMENDAS CONSTITUCIONAIS. ADITAMENTO POSSIBILIDADE. POLÍCIA CÍVEL. AUTONOMIA FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA. ART. 144, § 6, DA CRFB. OFENSA. ATRIBUIÇÕES E CARREIRA POLICIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ART. 61, §1º, II. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. As alterações supervenientes ao texto normativo inicialmente impugnado não o alteraram substancialmente e guardam com ele conexão, de modo que demandariam, de qualquer maneira, a impugnação de toda a cadeia repristinatória. Houve, ademais, aditamento expresso do requerente e oportunidade para que as partes se manifestassem. **2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal pacificou-se no sentido de que, não havendo previsão de autonomia administrativa e financeira da polícia civil no art. 144, § 6º da CRFB, é indevida a sua previsão no âmbito estadual, assim como já se consolidou de que padecem de inconstitucionalidade formal normas de iniciativa parlamentar, inclusive emendas constitucionais, que veiculam matérias cuja iniciativa seja restrita ao chefe do Poder Executivo Estadual.** 3. Materialmente, há inconstitucionalidade na equiparação dos subsídios dos delegados ao percentual de 90,25% (noventa vírgula vinte e cinco por cento) do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. 4. Pedido julgado procedente, a fim de declarar a inconstitucionalidade das alterações promovidas no art. 146, caput, e parágrafos, da Constituição do Estado de Rondônia, pelas Emendas Constitucionais nº 97/2015, 118/2016, 129/2018 e 132/2018. (STF - ADI 5573, Relator: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 29-06-2021 PUBLIC 30-06-2021 – grifo nosso)

6) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. LEI COMPLEMENTAR N. 20, DE 14.10.92, DO ESTADO DE MATO GROSSO. **ORGANIZAÇÃO E ESTATUTO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA CIVIL. RELEVÂNCIA DO PEDIDO E RISCO DE DANO. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA EXPRESSÃO "AUTONOMIA FUNCIONAL", QUE COMPREENDE, ENTRE OUTRAS, A "AUTONOMIA FINANCEIRA",** CONTIDA NOS ARTS. 3º E 4º; E SUSPENSÃO DO N. 12 DO PAR. 2º DO ART. 10, DOS INCISOS II E III E PAR. 3º DO ART. 104, DO ART. 114 E DOS INCISOS II E III DO ART. 127, QUE TRATAM DA AUTONOMIA FUNCIONAL, DA PRISÃO ESPECIAL, DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, DA FORMA ESPECIAL DE INTIMAÇÃO E DO DEPOIMENTO JUDICIAL E DA APOSENTADORIA, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR N. 20, DE 14.10.92, DO ESTADO DE MATO GROSSO. **LIMINAR DEFERIDA.** (STF - ADI 882 MC, Relator(a): PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/1993, DJ 22-10-1993 PP-22253 EMENT VOL-01722-01 PP-00185)

7) LEI COMPLEMENTAR 20/1992. **ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA CIVIL ESTADUAL. AUTONOMIA FUNCIONAL E FINANCEIRA. ORÇAMENTO ANUAL. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE NO CONTROLE ABSTRATO. PRERROGATIVA DE FORO. EXTENSÃO AOS DELEGADOS. INADMISSIBILIDADE. DIREITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. AFRONTA AO MODELO FEDERAL.**

1. Ordenamento constitucional. Organização administrativa. As polícias civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional e financeira em relação ao Governador do Estado (artigo, 144, § 6º, CF). **2. Orçamento anual. Competência privativa.** Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é **privativa do Chefe do Poder Executivo.** **3. Ação direta de inconstitucionalidade.** Norma infraconstitucional. Não-cabimento. Em sede de controle abstrato de constitucionalidade é vedado o exame do conteúdo das normas jurídicas infraconstitucionais. **4. Prerrogativa de foro.** Delegados de Polícia. Esta Corte consagrou tese no sentido da impossibilidade de estender-se a prerrogativa de foro, ainda que por previsão da Carta Estadual, em face da ausência de previsão simétrica no modelo federal. **5. Direito Processual.**

Competência privativa. Matéria de direito processual sobre a qual somente a União pode legislar (artigo 22, I, CF). 6. Aposentadoria. Servidor Público. Previsão constitucional. Ausência. A norma institui exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos em geral, não previstas na Lei Fundamental (artigo 40, § 1º, I, II, III, a e b, CF). Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte. (STF - ADI 882, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2004, DJ 23-04-2004 PP-00006 EMENT VOL-02148-02 PP-00205- **grifo nosso**)

Evidencia-se que a pretensão de governança independente da Polícia Civil afronta a Constituição Federal e deve ser rejeitada pela ALERJ.

O próprio escopo do citado projeto de lei complementar baseia-se em uma premissa falsa, pois a Constituição Federal não admite a autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária das Polícias.

Portanto, há um vício de inconstitucionalidade evidente.

Ademais, a pretensão contida no § 3º do artigo 2º do projeto viola o artigo 122 da própria Constituição Estadual, pois inova os contornos do referido dispositivo por meio de lei complementar.

A Polícia Civil não é um Poder Constituído, nem é uma entidade da Administração Direta e Indireta, porquanto inserida dentro da estruturação administrativa do Poder Executivo.

Trata-se de verdadeira subversão à hierarquia constitucional.

Ademais, o modelo proposto esvazia os controles internos do próprio Poder Executivo, criando um ambiente que dificulta a fiscalização e propicia um cenário mais favorável aos desvios de conduta, o que viola o interesse público.

IV - A efetivação democrática e o controle sobre as polícias

A fiscalização democrática sobre ações policiais que possuem o papel do controle social é um dos temas mais relevantes no período contemporâneo, pois é o que demarca o projeto de democracia extraído da constituinte de 87. Ainda que se reconheça que os debates constituintes não conseguiram expurgar a totalidade da lógica autoritária, marca do regime de exceção imposto pela ditadura empresarial-militar, não se pode olvidar que a Constituição de 1988 busca estabelecer uma cultura democrática a ser imposta às instituições do estado.

A não ruptura com uma concepção de segurança pública entendida como segurança interna, logo desenvolvendo uma ação policial de controle sobre a cidadania entendida como “perigosa”, posto que voltada para proteção do “poder soberano” e não dos cidadãos, expõe os perigos de uma ampliação da autonomia dos setores que exercem o controle social armado e sistemático da população.

Poncioni (2021) nos lembra que

Neste país, não por acaso, a noção de polícia como um órgão de segurança pública não foi o principal objetivo a ser implementado na rotina do trabalho policial. À polícia foi destinada a missão quase exclusiva de ‘limpar’ do meio social aqueles designados como os ‘inimigos’ da ordem pública. De forma geral, os pobres, os negros, os homossexuais etc. São aqueles que, de um modo ou de outro, objetiva ou simbolicamente, ameaçam a sociedade, constituindo-se no ‘*out-group*’ desta sociedade, nos ‘não cidadãos’ e nos alvos preferenciais de um padrão autoritário e violento de ação policial (PONCIONI, 2021, p. 311)⁶.

O resgate da história da formação do papel policial foi realizado por Paula Poncioni que buscou compreender como se gesta nas academias de polícia o *ethos* dominante do *ser policial*. A manutenção de um olhar no campo da segurança, expressão do regime de exceção, onde a polícia surge como ação repressiva da cidadania, se expressa numa visão *interna corporis* que mantém a relação binária.

O padrão discriminatório e violento, mencionado antes, nutre-se fundamentalmente da cultura da ‘guerra ao inimigo’ pautada na divisão da sociedade entre ‘nós-eles’, tão disseminada em grande parte na última ditadura militar no país (1964-1985). (PONCIONI, 2021, p. 313)⁷.

Assim, maior grau de cautela há que se ter diante das proposições que buscam estabelecer um grau de autonomização da polícia, pois há uma historicidade que reduz o debate sobre segurança pública, uma política pública constitucional, aos integrantes elencados no artigo 144 da CR.

6 PONCIONI, Paula. Tornar-se policial. O processo de construção da identidade profissional do policial nas academias de política. Curitiba, Appris, 2021.

7 PONCIONI, Paula. Tornar-se policial. O processo de construção da identidade profissional do policial nas academias de política. Curitiba, Appris, 2021.

No entanto, o debate sobre segurança pública e seu desenho institucional é tema de relevo para toda a sociedade, impondo um maior grau de intervenção sobre as políticas a serem adotadas, colidindo com a formação policial que supõe ausência de competência da sociedade civil para o debate acerca da segurança pública a ser adotada pelo Estado.

No limite, o embate que se trava entre os projetos que alçam essa autonomização da polícia civil é o da própria manutenção democrática., asseguradora da participação ampla da sociedade civil. De acordo com Celso Ribeiro Bastos (2002)⁸:

A cidadania, também, fundamento de nosso Estado, é um conceito que deflui do próprio princípio do Estado Democrático de Direito, podendo-se, desta forma, dizer que o legislador constituinte foi pleonástico ao instituí-lo. No entanto, ressaltar a importância da cidadania nunca é demais, pois o exercício desta prerrogativa é fundamental. Sem ela, sem a participação política do indivíduo nos negócios do Estado e mesmo em outras áreas do interesse público, não há que se falar em democracia. (BASTOS, 2002, p. 248).

É necessário reconhecer que a experiência histórica brasileira não se processa na efetivação dos direitos e garantias fundamentais. Por isso mesmo, causa espécie as múltiplas tentativas de conferir às polícias civis o grau de autonomia não previsto pela Constituição. Tal intencionalidade se apresenta desde a década de 90⁹. Tal cenário projeta um *ethos* social em conflito com os marcos constitucionais, como nos alerta Zaverucha (2005):

Os artigos da Constituição que versam sobre as Forças Armadas e forças policiais foram perifericamente alterados mantendo-se, deste modo, vários enclaves autoritários dentro do Estado. Mesmo que a Constituição tenha sido emendada quarenta e quatro vezes entre 1988-2003. (...) É como se o Brasil estivesse se transformando em um governo dos legisladores em vez de um governo das Leis. Este estado de constituinte permanente dificulta o estabelecimento de um Estado de Direito Democrático, pois as instituições coercitivas são constitucionalmente incentivadas a aplicar as leis de um modo semelhante ao que faziam em um contexto autoritário. **Forças Armadas e Polícia, de acordo com o desenho institucional**

⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

⁹ De fato, a disputa pela autonomização da Polícia Civil se dá na Constituinte. A participação da representação policial nos debates públicos na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, Dr. Ciro Vidal, (Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil), deixa evidente o quão o debate sobre fiscalização externa incomoda à corporação ao evidenciar a crítica ao Ministério Público: “*Sabemos perfeitamente de propostas que pretendem passar ao Ministério Público esta função de avocar o inquérito policial, supervisioná-lo e dirigi-lo. Não tem o organismo acusador oficial condição elementar estrutural para tal fiscalização. E ainda mais, Sr. Presidente e Srs. Constituintes, não tem o Ministério Público competência legal para tal. Por quê? Porque não tem a competência profissional.*”. Anais da Constituinte, Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, página 87. Acessível em https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4b_Subcomissao_Da_Defesa_Do_Estado,_Da_Sociedade_E_De_Sua_Seguranca.pdf

tornam-se enclaves autoritários constitucionalmente sancionados.
(ZAVERUCHA, 2005, p.p. 247-248, grifo nosso)¹⁰

Mais uma vez, compreender a inconstitucionalidade que macula o Projeto de Lei Complementar n. 55/2021 significa compreender se tal projeto assegura e amplia os marcos democráticos. Nossa história se constrói de permanentes violações do poder policial, tornando-se um desafio pensar numa moldura constitucional para assegurar uma política de segurança pública democrática.

Esse é o projeto da ADPF 635 e no decorrer da decisão cautelar do Ministro Relator Fachin tivemos a ocorrência de operações desastrosas, para não dizer fatídicas, como a ocorrida na favela do Jacarezinho, onde o comando da Polícia Civil decretou sigilo sobre a referida operação.

Os resquícios autoritários, ou os enclaves autoritários, buscam podar qualquer controle e/ou debate sobre o campo da segurança. Um dos casos mais emblemáticos de uma ação demarcada pela violência policial, levando a condenação do Brasil na **CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**, em 2017, foi a ocorrência na Favela Nova Brasília em 1994. A mídia recupera falas do comando da polícia civil à época e a defesa retórica da autonomização policial, inclusive ignorando o marco constitucional que impõe a subordinação ao Governador do Estado.

Essa experiência histórica nos demonstra o desafio e mesmo a fragilidade da efetivação de uma sociedade democrática, quando as forças de segurança agem por conta própria, sem nenhum controle social, e buscam o “justiciamento”:

A operação policial na Favela Nova Brasília, em que 13 pessoas foram mortas, foi decidida na segunda-feira, durante reunião de um grupo de delegados da cúpula da Polícia Civil, em resposta a ação do bando que, na madrugada de sábado, disparou tiros de AR-15 e Fal contra a 21ª DP (Bonsucesso), ferindo dois policiais do plantão – um deles teve a perna amputada. **Na reunião, realizada em caráter de urgência no gabinete do secretário de polícia Civil**, Mário Covas, foram planejados detalhes da operação, destinada a dar um basta à ousadia dos traficantes: vão passar a agir com rigor contra quaisquer sinais de afronta à polícia. Só depois de organizada toda a operação na Favela Nova Brasília é que o governador Nilo Batista foi informado.

A história foi contada ontem pelo delegado da 21ª DP, Mário Freitas Azevedo, e confirmada pelo delegado José Shiuvo Filho, diretor do Departamento Geral de Polícia da Capital (DGPC), que participou da reunião.

-Chegamos no limite máximo da afronta ao poder constituído. Por causa daquele episódio na delegacia, **os policiais decidiram tomar a**

10 ZAVERUCHA, Jorge. FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia 1999-2002. Rio de Janeiro, Record, 2005.

polícia nas mãos, independente do que o Nilo vai sentir. O fim do primeiro turno das eleições nos deu mais condições de relaxamento para começarmos a reagir – disse Mario Azevedo.

Também esteve na reunião o delegado Maurílio Moreira, diretor da Divisão de Repressão a Entorpecentes (DRE).

-Verificamos na delegacia que havia vários mandados de prisão. **Foi a FORMA LEGAL encontrada para tirar aqueles marginais de ação. Isso aconteceu INDEPENDENTEMENTE DO GOVERNADOR. Foi uma ATRIBUIÇÃO CORPORATIVA.** E pode servir de aviso à bandidagem. A polícia será rigorosa – declarou Schiavo. (grifo nosso).¹¹

É dessa experiência que se impõe a precaução sobre iniciativas legislativas que reduzem a perspectiva da democracia traçada pela Constituição de 1988. Neste sentido, apontamos a relevância dos alertas constantes nas ponderações do jurista italiano Luigi Ferrajoli (2006)

Pouco importa que em um país não exista pena de morte se a morte é inflingida ilegalmente, como sucede em muitos regimes ditatoriais ou, também, por meios extralegais, como sucede em muitos países avançados nos confrontos constantes e injustificados entre a polícia e os delinquentes. Pouco importa que no processo penal o interrogatório judiciário seja circundado de mil garantias de defesa, se, após, não é sempre admitida, como acontece na Itália, a intervenção do defensor antes do primeiro contato entre o indiciado e a polícia ou com a acusação pública. Pouco importa também que a Constituição garanta em vias de princípio o *habeas corpus* e o monopólio exclusivo da autoridade judiciária em tema de liberdade pessoal, se as prisões de polícia vêm ilegalmente acontecendo, ou mesmo se à polícia são conferidos, pela mesma lei, poderes largamente discricionários de restrição dessa mesma liberdade. Assim importa, sobretudo, o grau de efetividade do edifício teórico e normativo que é o direito penal e processual, e que os crimes e as penas sejam aqueles estabelecidos pela lei penal, e que a verificação dos primeiros e a irrogação das segundas advenham apenas por obra de autoridade e mediante formas jurisdicionais. (FERRAJOLI, 2006, p. 704-705).¹²

V- Conclusão

A inconstitucionalidade do artigo 2º do Projeto de Lei Complementar nº. 55/2021 é manifesta.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aponta neste sentido.

11 Jornal O Globo. Delegados decidem endurecer com tráfico. Rio, quinta-feira, 20 de outubro de 1994, p. 14.

12 FERRAJOLI, L. Direito e razão. Teoria do garantismo penal. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2006.

Também não há qualquer justificativa que atenda ao interesse público.

A Polícia Civil não é um Poder Constituído.

Trata-se de proposta de cunho notadamente corporativista que, uma vez aprovada, cria um verdadeiro feudo suscetível ao desvio de conduta com a consequente fragilização dos instrumentos de controle e fiscalização.

É o entendimento do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Defesa da Cidadania.

Rio de Janeiro, 21 de janeiro de 2022.

GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL DE DEFESA DA CIDADANIA

Ministério Público Federal

Defensoria Pública da União

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Rio de Janeiro

Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro

Centro de Assessoria Popular Mariana Criola

Fórum Grita Baixada

Frente Estadual pelo Desencarceramento do Rio de Janeiro

Maré 0800 – Movimento de Favelas do Rio de Janeiro

Rede de Comunidades e Movimentos contra a violência

Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial/Baixada-Fluminense-RJ

