



**Nota Técnica do Ministério Público
Federal sobre o Projeto de Lei nº
132/2012, como suporte para veto
presidencial.**

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei da Câmara nº 132/2012, encaminhado para sanção da Excelentíssima Senhora Presidente da República, que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia, no seguinte teor:

“Art. 1º Esta lei dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia.

Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

§ 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, materialidade e autoria das infrações penais.

§ 2º Durante a investigação criminal, cabe ao delegado de polícia a requisição de perícia, informações, documentos e dados que interessam à apuração dos fatos.

§ 3º O delegado de polícia conduzirá a investigação criminal de acordo com seu livre convencimento técnico jurídico, com isenção e imparcialidade.

§ 4º O inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei em curso somente poderá ser avocado ou redistribuído por superior hierárquico, mediante despacho fundamentado, por motivo de interesse público ou nas hipóteses de inobservância dos procedimentos previstos em regulamento da corporação que prejudiquem a eficácia da investigação.

§ 5º A remoção do delegado de polícia dar-se-á somente por ato fundamentado.

§ 6º O indiciamento, privativo do delegado de polícia, dar-se-á por ato fundamentado, mediante análise técnico-jurídica do fato, que deverá indicar a autoria, materialidade e suas circunstâncias.

Art. 3º O cargo de delegado de polícia é privativo de bacharel em Direito, devendo-lhe ser dispensado o mesmo tratamento dos magistrados, membros da Defensoria Pública, do Ministério Público e advogados.

II - ANÁLISE

II.1 – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Preliminarmente, deve-se chamar a atenção para a inconstitucionalidade formal do projeto, que se revela acometido de vício de iniciativa.

A pretexto de regulamentar a investigação criminal conduzida pela autoridade policial, o PL nº 132/2012 *não trata senão do estatuto funcional do delegado de polícia* – independência funcional (art. 2º, §§ 3º e 4º), inamovibilidade mitigada (art. 2º, § 5), e requisitos para ingresso na carreira (art. 3º) –, imiscuindo-se na definição do regime jurídico de servidores do Executivo, em detrimento da iniciativa do chefe desse poder (art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal)¹.

Vejamos o que diz o art. 61, § 1º, inciso II, c, da CF/88:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18/1998)

Conforme mencionado, o PL nº 132/2012 traz em seu bojo normas que, em função de seu próprio conteúdo material, referem-se ao regime jurídico dos delegados de polícia. Sobre a expressão “regime jurídico”, o Ministro Celso de Melo, nos autos da ADI nº 766/RS², assim se pronunciou:

“Não se pode perder de perspectiva, neste ponto – e especialmente no que concerne ao sentido da locução constitucional regime jurídico dos servidores públicos -, que esta expressão exterioriza o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes.

Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concurso; (d) à posse; (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (f) às hipóteses de vacância; (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (h) aos direitos e às vantagens de

1 STF. Plenário. ADIN 3176/AP. Relator: Cezar Peluso. Dje: 4.8.2011.

2 STF. Plenário. ADI 766 MC/RS. Relator: Ministro Celso de Melo. DJ: 27/5/1994.

ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo.”

A definição acima, corroborada pela lição de Hely Lopes Meirelles³, deixa claro que dispositivos do PL nº 132/2012 (independência funcional, inamovibilidade e requisitos para ingresso na carreira) tratam de matérias relativas ao regime jurídico dos servidores do Poder Executivo, submetidas pois, à exclusiva iniciativa do respectivo chefe do poder.

Pela mesma razão, ao compreender os delegados de polícia civil, em seu âmbito normativo, o projeto também padece de inconstitucionalidade formal, por usurpar a competência do chefe do Poder Executivo estadual para dispor sobre o regime jurídico de seus servidores (arts. 18 e 25 da Constituição Federal).

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

{...}

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Nesse sentido, colaciona-se a ementa da ADI 2.192/ES⁴, verbis:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.065, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1999, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, QUE DÁ NOVA REDAÇÃO À LEI 4.861, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1993. ART. 4º E TABELA X QUE ALTERAM OS VALORES DOS VENCIMENTOS DE CARGOS DO QUADRO PERMANENTE DO PESSOAL DA POLÍCIA CIVIL. INADMISSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, A e C, da CF. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ADI JULGADA PROCEDENTE. I - É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. II - Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados-membros, em razão do

3 O regime jurídico dos servidores civis consubstancia os preceitos legais sobre a acessibilidade aos cargos públicos, a investidura em cargo efetivo (por concurso público) e em comissão, as nomeações para funções de confiança; os deveres e direitos dos servidores; a promoção e respectivos critérios; o sistema remuneratório (subsídios ou remuneração, envolvendo os vencimentos, com as especificações das vantagens de ordem pecuniária, os salários e as reposições pecuniárias); as penalidades e sua aplicação; o processo administrativo; e a aposentadoria. (Direito Administrativo Brasileiro, 32ª Edição, pág. 414, 2006)

4 Vide também: STJ. 2ª Turma. RMS 35196. Relator: Ministro Humberto Martins. DJe: 19/12/2011.

princípio simetria. III - Ação julgada procedente. [ADI 2192/ES, Rel. Ricardo Lewandowski, Plenário, Dje 19/6/2008]

De logo, registre-se que os preceitos citados (art. 2º, §§ 3º, 4º e 5; e art. 3º) apresentam completa simbiose com os demais dispositivos do projeto, conforme restará demonstrado ao final. Por ora, convém apenas asseverar que o escopo único do PL nº 132/2012 é assegurar independência funcional interna e externa ao delegado de Polícia, vale dizer, protegê-lo em face das determinações dos superiores hierárquicos e das requisições do Ministério Público.

II.2- DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Como dito, o PL nº 132/2012 pretende instituir no Brasil o modelo de Polícia independente, o qual, além de repudiado pelas modernas democracias constitucionais – o último bastião desse modelo, a Polícia inglesa, começou a ruir em 1986, com a criação da *Crown Prosecution Service - CPS* –, é absolutamente incompatível com o regime constitucional brasileiro, malferindo, entre outros preceitos, o art. 1º, *caput*; o art. 129, incisos VI, VII, e VIII; o art. 144, § 1º, *caput* c/c o art. 84, II; e o art. 144, § 6º, todos da Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

[...]

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

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

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

[...]

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:

[...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturada em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998)

[...]

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.

De fato, a Constituição de 1988 inclui a Polícia na estrutura do Poder Executivo e ao tratar dos diversos órgãos policiais não lhes confere autonomia funcional, administrativa ou financeira (art. 144). Seus integrantes não desfrutam das garantias nem se submetem às vedações da magistratura (proibição de atividade partidária etc.), tampouco contam com independência funcional. Compreende-se que assim o seja porque **a Polícia detém o monopólio do uso da força pública – é um dos braços armados do Estado –, daí emergindo a necessidade de amplo controle funcional de suas atividades**, devidamente estabelecido pelo Constituinte de 1988.

No âmbito interno, a polícia está **subordinada** – na expressa dicção do art. 144, § 6º, da Constituição – **ao chefe do Executivo**. No plano externo, está submetida ao controle externo do Ministério Público, ex vi do art. 129, VII, da Lei Maior. Como bem observou o Exmo. Senador Ricardo Ferraço, no voto em separado na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal:

“A redação dos dispositivos acima referidos mostram, claramente, que, mais que com a autonomia da polícia preocupou-se o constituinte, tanto originário quanto derivado, com seu controle.

[...]

O grau de intervenção da atividade policial sobre os direitos de liberdade e intimidade da pessoa humana mais convida a que seja essa atividade regulada e fiscalizada, interna e externamente, da maneira mais minudente e cotidiana. Ao contrário, o que pretende o PLC 132, de 2012, é aumentar o âmbito de autonomia da atividade policial, o que não é conforme nem à legislação já vigente – referida acima –, nem compatível com a história de abusos que marca a atividade policial brasileira.” (grifo nosso)

Pois bem, ignorando todo esse arcabouço constitucional, o PL nº 132/2012 vem outorgar aos delegados de polícia, dirigente de um braço armado do Estado, independência funcional e outras garantias próprias da magistratura e dos membros do *Parquet*, **isentando-os das vedações inerentes à mesma condição e, ainda, criando uma categoria privilegiada de agentes públicos, à guisa de equiparação com os membros do Judiciário e do Ministério Público.**

Nunca olvidando o desígnio autônomo de enfraquecer o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, o PL nº 132/2012 se esmera em minar os poderes de investigação e de requisição do *Parquet*. Todos os traços desse regramento aparecem no art. 2º do projeto, percorrendo seus numerosos parágrafos.

O *caput* do artigo em tela dispõe que *“as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado”*. Essa norma fixa as bases principiológicas do estatuto judicialiforme do delegado de polícia, centrado na equiparação deste à figura do magistrado independente, à semelhança do que fez o Constituinte de 1988 em relação ao membro do Ministério Público, na esteira de vários países europeus onde o procurador da República, enquanto autoridade responsável por acionar a jurisdição penal, tem *status* de magistrado (na França, por exemplo, diz-se *magistrat du Parquet*, segundo célebre tradição).

O mais importante, no tocante ao dispositivo sob análise, é acentuar sua completa indissociabilidade dos demais dispositivos do PL nº 132/2012, que confirmam o propósito maior almejado pelo projeto: independência funcional interna e externa do delegado de Polícia, vale dizer, blindagem em face das determinações dos superiores hierárquicos e das requisições do Ministério Público. Essa meta alcança máxima densificação nos diversos parágrafos do próprio art. 2º, que decorrem da matriz principiológica assentada no *caput* do mesmo preceito, de acordo com a qual a investigação realizada pelo delegado de polícia é de natureza jurídica, essencial e exclusiva do Estado.

O dispositivo ignora as noções mais elementares e universais do Direito Processual Penal, afrontando garantias institucionais do Ministério Público de há muito consagradas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Em primeiro lugar, a função de polícia judiciária não configura atividade jurídica. Com efeito, é unanimemente reconhecido que o inquérito policial, como instrumento posto à disposição do Estado para apuração das infrações penais, possui natureza administrativa e inquisitória, não estando sujeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Por outras palavras, o inquérito policial não é considerado processo; trata-se, na verdade, de procedimento pré-processual destinado precipuamente a colher provas que possam subsidiar o exercício da ação penal pelo Ministério Público, conforme trecho do julgado⁵:

"...O inquérito policial qualifica-se como procedimento administrativo, de caráter pré-processual, ordinariamente vocacionado a subsidiar, nos casos de infrações perseguíveis mediante ação penal de iniciativa pública, a atuação persecutória do Ministério Público, que é o verdadeiro destinatário dos elementos que compõem a 'informatio delicti'..."

...A ACUSAÇÃO PENAL, PARA SER FORMULADA, NÃO DEPENDE, NECESSARIAMENTE, DE PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL. - Ainda que inexista qualquer investigação penal promovida pela Polícia Judiciária, o Ministério Público, mesmo assim, pode fazer instaurar, validamente, a pertinente "persecutio criminis in iudicio", desde que disponha, para tanto, de elementos mínimos de informação, fundados em base empírica idônea, que o habilitem a deduzir, perante juízes e Tribunais, a acusação penal..."

Ipsa facto, a função de polícia judiciária, conquanto determinante para o eficaz combate à criminalidade, não é essencial à persecução penal, uma vez que o Ministério Público pode dispensar o inquérito policial se dispuser de provas suficientes para o oferecimento da denúncia.

Outrossim, investigação criminal não é atividade exclusiva da polícia judiciária, mas comum a diversos órgãos de Estado, em suas respectivas áreas de atuação. Citem-se, a título de exemplo, as investigações de ilícitos penais levadas a efeito pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, pela Receita Federal, pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras, pelo Tribunal de Contas da União, pela

5 HC 87610, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, Dje 4/12/2009.

Controladoria Geral da União, pelo Poder Judiciário em relação a seus membros e pelo próprio Ministério Público.

Como foi dito acima, os vários parágrafos do art. 2º do projeto buscam dar concretude ao regime delineado no *caput* do dispositivo. De início, vê-se que o § 1º assegura a essencialidade e a exclusividade da investigação policial, ao dispor que *"cabe ao delegado de polícia a condução da investigação criminal por meio do inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei"*. Essa norma é levada ao extremo pelo § 2º, segundo o qual *"durante a investigação criminal, cabe ao delegado de polícia a requisição de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos"*.

De um lado, sugere-se – ainda que em redação ambígua – a imprescindibilidade do inquérito e o monopólio policial das investigações. De outro, confere-se – aqui de modo unívoco – autonomia plena ao delegado de polícia na condução da investigação criminal, não só tornando-o imune às requisições do Ministério Público, como também circunscrevendo o poder requisitório ao domínio exclusivo da autoridade policial, pelo menos durante a investigação criminal.

De fato, o citado § 2º é peremptório. Para que não reste dúvida, deve ser transcrito mais uma vez: *"durante a investigação criminal, cabe ao delegado de polícia a requisição de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos"*.

Como se observa, o dispositivo ofende abertamente o art. 129, incisos VI e VIII, da Constituição Federal, que asseguram ao Ministério Público, sem qualquer ressalva, o poder de requisição de provas e diligências.

Ademais, é preciso estar ciente de que, mesmo à míngua de dispositivo semelhante ao aludido § 2º no ordenamento jurídico em vigor, a Polícia resiste o quanto pode em cumprir plenamente o art. 129, incisos VI e VIII, da Constituição. Alguns delegados de polícia já chegaram a sustentar, por exemplo, que o Ministério Público só poderia requisitar à Polícia diligências complementares, e mesmo assim após a conclusão do inquérito policial.

Diante desse quadro de acirramento nas relações entre o Ministério Público e a Polícia, que atingiu o paroxismo com a PEC nº 37, *a ausência de qualquer ressalva aos poderes requisitórios do Parquet assume ares de silêncio eloquente, contribuindo apenas para eternizar a litigiosidade entre os dois órgãos e fomentar a insegurança jurídica*. O mesmo se diga em relação ao texto ambíguo do § 1º do art. 2º: *"Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, materialidade e autoria das infrações penais"*. Mantendo-se o teor absoluto das normas ora questionadas, o PL nº 132 incorre em flagrante inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 129, incisos I c/c VI, VII e VIII da Constituição Federal, que proclamam, respectivamente, a capacidade

investigatória do Ministério Público, o controle externo da atividade policial e o poder requisitório do Parquet.

Se ainda resta alguma dúvida, ela se desfaz com previsão de independência funcional do delegado de polícia nos §§ 3º e 4º do citado art. 2º. O primeiro, a par de reforçar a ideia de exclusividade da investigação policial, estatui que *“o delegado de polícia conduzirá a investigação criminal de acordo com seu livre convencimento técnico-jurídico, com isenção e imparcialidade”*. Já o segundo estabelece que *“o inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei em curso somente poderá ser avocado ou redistribuído por superior hierárquico, mediante despacho fundamentado, por motivo de interesse público ou nas hipóteses de inobservância dos procedimentos previstos em regulamento da corporação que prejudiquem a eficácia da investigação.”*

Ora, não há nenhuma dificuldade em perceber que a noção de livre convencimento é inconciliável logicamente com o dever de acatar requisição relativa à atividade-fim do órgão: seria o mesmo que exigir do juiz a observância de requisição do tribunal para decidir dessa ou de outra maneira.

II.3 - DA CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO

Como visto no tópico anterior, o § 3º do art. 2º, ao firmar os princípios do livre convencimento e da imparcialidade da autoridade policial, ***dá contornos definitivos ao estatuto do policial magistrado***. Focando assim apenas na independência funcional do delegado de polícia, o PL nº 132/2012, caso venha a ser sancionado, acarretará ***efeitos deletérios para a execução da política criminal*** – especialmente no âmbito do governo dos Estados – e para o efetivo combate à criminalidade.

De fato, o projeto em apreço, cindindo a cadeia hierárquica do Executivo, replica no seio do organismo policial o cerne principiológico que informa a estrutura do Judiciário e do Ministério Público, calcada no princípio da independência funcional, inerente à jurisdição – do latim *“jurisdictio”* (*“juris”* + *“dictio”*), significando a atividade de *“dizer o direito”*. Institui-se, dessa forma, verdadeira magistratura policial, de estrutura acentuadamente atomizada, fincada sobretudo no individualismo do delegado de polícia, em detrimento da implementação das políticas de segurança pública estabelecidas legitimamente pelos órgãos de cúpula do Poder Executivo – afinal o delegado de polícia sempre lhes poderá opor o seu livre convencimento.

Isso resultará, inevitavelmente, no aprofundamento da burocratização e engessamento da polícia judiciária, inviabilizando a uniformidade e dinamismo da persecução penal.

Essa consequência será potencializada mais ainda pelo § 4º do mesmo artigo. Segundo o autor do PL nº 132/2012, o Exmo. Deputado Arnaldo Faria de Sá, o parágrafo em questão visa *“impedir o afastamento do delegado de uma investigação em particular, sem motivo justo ou legal, o que é uma prática nefasta que ocorre em*

muitas unidades policiais, prejudicando sobretudo a eficiência da persecução criminal". A intenção é louvável, mas o dispositivo peca pela amplitude. Pelos seus termos, o inquérito policial em curso somente poderá ser avocado ou redistribuído por motivo de interesse público ou nas hipóteses de inobservância dos procedimentos previstos em regulamento da corporação.

Nessas condições tão restritas, a norma tende a produzir o efeito inverso: neutralizar o dinamismo da polícia judiciária e, conseqüentemente, comprometer a efetividade da investigação policial. Emula-se, assim, no seio do organismo policial, a estrutura do Judiciário e do Ministério Público, fortemente condicionada pelo princípio da independência funcional – requisito primordial da *jurisdictio* –, em que pese a natureza exclusivamente executiva da atividade de investigação policial. Nesse contexto, não há dúvida de que avultará o número de investigações importantes e de grande envergadura em mãos de delegados de polícia sem a qualificação pertinente, os quais não poderão ser substituídos na investigação a não ser que atentem contra o interesse público ou descumpram procedimentos formais expressamente previstos em regulamento da corporação.

Importante ressaltar que a possibilidade de avocação de determinadas investigações pelas autoridades hierarquicamente superiores traz em si uma finalidade de interesse público na elucidação dos crimes. Assim, criar obstáculos burocratizantes em uma fase que exige dinamismo e celeridade – como faz o PL nº 132/2012 – é um retrocesso para a eficiência das investigações criminais conduzidas pelos órgãos policiais. Como visto, muitas vezes a avocação e/ou redistribuição de trabalho nas delegacias de polícia são instrumentos imprescindíveis para o bom andamento dos serviços, possibilitando o redirecionamento de casos mais complexos para a autoridade policial com a qualificação pertinente a empreender as necessárias apurações.

E mais. Prosseguindo no *desiderato de jurisdicionarizar a atividade de investigação policial*, o PL nº 132/2012, em seu art. 2º, § 6º, prescreve: “O indiciamento, privativo do delegado de polícia, dar-se-á por ato fundamentado, mediante análise técnico-jurídica do fato, que deverá indicar a autoria, materialidade e suas circunstâncias”. A norma é inconveniente por estimular incursão aprofundada do delegado de polícia na classificação jurídico-penal da conduta, que deve ficar reservada ao titular da ação penal, responsável pelo oferecimento da denúncia. *Nada recomenda, portanto, juridicizar a decisão de indiciamento, que deve permanecer limitada à análise fático-probatória do fato criminoso.*

Além disso, a norma tende a transformar o ato de indiciamento em verdadeira imputação penal, submetendo o investigado a constrangimentos desnecessários, sobretudo nos casos de maior repercussão pública. Com frequência, o indiciamento pela autoridade policial imputará ao investigado um fato criminoso que, ao final, segundo a *opinio delicti* do titular da ação penal, poderá configurar fato mais ou menos grave ou mesmo atípico, ensejando denúncia por crime diverso ou o arquivamento dos autos.

Por outro lado, como já frisado, o PL nº 132/2012 flerta perigosamente com o indesejável **Estado Policial**, assegurando aos delegados de polícia autonomia duplamente incompatível com o Estado Democrático de Direito. Em primeiro lugar, porque outorga independência funcional e outras garantias próprias da magistratura e dos membros do Parquet aos integrantes de um dos braços armados do Estado, os quais por estarem incumbidos do uso da força estatal deveriam se submeter a amplo controle funcional, externo e interno. Em segundo lugar, porque isenta-os das vedações inerentes à magistratura (proibição do exercício de atividade político-partidária, etc.), abrindo passagem para o empoderamento da polícia em nosso país, em detrimento do sistema de freios e contrapesos que dá sustentação a nosso regime constitucional.

É sintomático, a propósito, que o presidente da Associação dos Delegados de Polícia Federal, Marcos Leôncio Sousa Ribeiro, em pleno entusiasmo pela aprovação do PL nº 132/2012 no Senado Federal, tenha compartilhado com a opinião pública o mais ambicioso plano da classe: desvincular a Polícia Federal do Ministério da Justiça, estruturando-a na forma de uma agência autônoma. Nas palavras do delegado, *"não há dúvida de que o que se espera, em um cenário de avanço da criminalidade, é uma PF forte e não tutelada, controlada"*.⁶

Além disso, o PL nº 132/2012 está vocacionado a semear **insegurança jurídica**. Com efeito, o texto enviado para sanção, ao silenciar deliberadamente os poderes constitucionais do Parquet – notadamente, os poderes de requisição e de controle externo da atividade policial –, fornecendo abrigo aos delegados de polícia para o descumprimento do texto constitucional, será fonte de intermináveis disputas entre o Ministério Público e a Polícia, que, como qualquer controvérsia jurídica entre órgãos do Estado, levarão anos para serem solucionadas pelos tribunais.

Apenas para ilustrar, é pertinente mencionar situação provavelmente desconhecida dessa Presidência da República. Cuida-se da Resolução nº 1, de 26/3/2010, do Conselho Superior da Polícia Federal – órgão criado por portaria do Ministro da Justiça⁷ –, que, invadindo o espaço normativo reservado à lei complementar do Ministério Público (CF, art. 129, VII), dita ao próprio órgão controlador, em termos bastante restritivos, o que se deve entender por controle externo da atividade policial. Para que se tenha uma ideia, essa resolução chega a proclamar, em seu art. 4º, parágrafo único, que os relatórios de missão policial não estão abrangidos pelo controle externo a cargo do Ministério Público, veja-se:

Art. 1º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está adstrito às hipóteses previstas no artigo 9º da Lei Complementar nº 75, de 1993, podendo:

[...]

Art. 4º Não estão compreendidos no controle externo da atividade

6 Disponível em: <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/6/1/policia-federal-quer-ser-agencia> (Correio Braziliense, 1/6/2013).

7 Portaria nº 2.877/2011.

policial exercida pelo Ministério Público:

[...]

Parágrafo único. Os documentos de uso interno, de exclusivo interesse da administração, como memorandos, ofícios, mensagens circulares, e-mails institucionais, ordens e relatórios de missão, entre outros, não estão abrangidos pelo controle externo da atividade policial.

Pois bem, tal resolução tem sido causa de sérios embaraços ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público Federal, servindo de pretexto à Polícia Federal para o descumprimento de requisições de documentos relacionados à atividade policial.

Diante desse quadro, não resta dúvida de que o PL nº 132/2012 representa a culminação do obstinado processo de resistência dos delegados à efetivação do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Esse pano de fundo não passou despercebido pelo eminente Senador Ricardo Ferraço, que destacou a reação articulada do Sindicato Nacional dos Delegados da Polícia Federal (Sindepol) e da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) para obstruir a implementação do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público.

Finalmente, divisa-se *outro perigo latente* no § 3º do art. 2º. A imparcialidade da polícia judiciária, distanciando-se da natureza inquisitória do inquérito policial, reclamará não apenas tratamento isonômico entre o Ministério Público e o investigado durante a investigação criminal, garantindo-se lhes os mesmos poderes e direitos à realização de diligências policiais – o que, por si só, não há precedentes no mundo civilizado –, mas também auto observância desse mesmo princípio pelo delegado de polícia, em sua atuação de ofício para apurar o fato criminoso e sua autoria, *sob pena de invalidade do inquérito policial e da ação penal que nele se estriba*. Não é difícil intuir que, dada a absoluta incompatibilidade dessa exigência com a natureza da investigação policial, *difficilmente se assistirá caso em que a validade da denúncia não seja posta em xeque por violação ao princípio da imparcialidade da investigação policial*.

III - CONCLUSÃO

Por todas as razões expostas, seja para preservação da coerência e higidez do ordenamento jurídico, seja para o bom funcionamento do sistema de segurança pública do país, é imprescindível que o PL 132 seja integralmente vetado.

