



**UEPB**

Universidade  
Estadual da Paraíba

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - PRPGP  
CONVÊNIO UEPB/SEDS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO ESTRATÉGICA NA  
SEGURANÇA PÚBLICA

**MARCOS PAULO DOS ANJOS VILELA**

**A AUTONOMIA FINANCEIRA DA POLÍCIA CIVIL: perspectivas para  
uma nova gestão**

**JOÃO PESSOA-PB  
2016**

**MARCOS PAULO DOS ANJOS VILELA**

**A AUTONOMIA FINANCEIRA DA POLÍCIA CIVIL: perspectivas para  
uma nova gestão**

Monografia apresentada à Coordenação Geral da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Estratégica na Segurança Pública.

**Orientador Prof. M.e. Severiano Pedro do  
Nascimento Filho**

**JOÃO PESSOA-PB  
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

V695a Vilela, Marcos Paulo dos Anjos

A autonomia financeira da polícia civil [manuscrito] :  
perspectivas para uma nova gestão / Marcos Paulo dos Anjos  
Vilela. - 2016.

37 p.

Digitado.

Monografia (Gestão Estratégica na Segurança Pública) -  
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de ciências Jurídicas,  
2016.

"Orientação: Prof. Me. Severiano Pedro do Nascimento Filho,  
Direito Privado".

1. Autonomia financeira. 2. Princípio da eficiência. 3.  
Polícia civil. I. Título.

21. ed. CDD 352.4

MARCOS PAULO DOS ANJOS VILELA

**A AUTONOMIA FINANCEIRA DA POLÍCIA CIVIL: perspectivas para  
uma nova gestão**

Data da defesa: 7 de dezembro de 2016.

Nota: 9,5

BANCA EXAMINADORA



---

Prof. Msc. Severiano Pedro do Nascimento Filho  
Orientador - UEPB



---

Prof. Msc. Ana Lúcia Carvalho de Souza  
Examinadora - UEPB



---

Prof. Dra. Yêda Silveira Martins Lacerda  
Examinadora - UEPB

*A Helena, minha esposa*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela oportunidade de evoluir.

A minha família, a qual tenho grande orgulho de pertencer: Walmari Vilela, Maria Lúcia, Márcio Roberto, Márcia Fabrízia, Maria Luísa, Marco Antônio, Amanda e Sophia, que me proporcionaram tanto carinho e incentivo durante a jornada.

A minha esposa, Helena Cristina, pelo amor, pela compreensão e pelo companheirismo.

Ao Professor Severiano Pedro, meu orientador, pela confiança, pela amizade e pelos valorosos ensinamentos, não somente na gestão da Polícia Civil da Paraíba.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação, pelos ensinamentos e aconselhamentos durante o curso.

“Toda ação humana, quer se torne positiva ou negativa, precisa depender de motivação”.  
(Dalai Lama).

## RESUMO

A autonomia financeira corresponde à capacidade conferida aos órgãos ou entidades de elaborar e executar a proposta orçamentária, conforme a dotação prevista em lei, como forma de tornar o serviço prestado mais eficiente. Nesse sentido, o presente trabalho trata da autonomia financeira como atributo que pode trazer eficiência na gestão das polícias civis brasileiras. Esse tema coloca em pauta conceitos de autonomia, eficiência e administração gerencial. Com isso, a pesquisa se propõe a analisar a autonomia financeira da Polícia Civil como perspectiva para nova gestão. Além disso, o estudo da viabilidade de lei em âmbito federal que uniformize o tratamento das polícias civis pode indicar o caminho para estabelecer a autonomia financeira. O método de abordagem utilizado é o dedutivo. Quanto à técnica, a pesquisa se valeu das fontes bibliográficas, em livros, artigos, textos de lei e de constituições estaduais e federal e da jurisprudência sobre o tema. Conclui-se que a Polícia Civil tem condições de se tornar independente do Poder Executivo nos moldes do que ocorreu recentemente com a Defensoria Pública. Desse modo, a gestão dos órgãos policiais civis podem se aproximar do modelo adotado no setor privado, que visa metas, resultados, o comando por líderes e funcionários motivados.

**Palavras-chave:** Autonomia financeira. Princípio da eficiência. Polícia Civil

## **ABSTRACT**

This paper deals financial autonomy as an attribute that can bring efficiency in the management of Brazilian police. This theme addresses concepts of autonomy, efficiency and managerial management. With this, the research analyses the financial autonomy of the civil police as a perspective to the new management. In addition, the feasibility study of a federal law that standardizes the treatment of civilian police may indicate the way to establish financial autonomy. To do so, the research relied on bibliographical sources, in books, articles, law texts and state and federal constitutions and jurisprudence on the subject. It should be noted that the Civil Police can become independent of the Government in the manner of what has recently occurred with the Defenders. In this way, the management of civilian police can approach the model adopted in the private sector, which targets goals, results, command by leaders and motivated employees.

Keywords: Financial autonomy. Efficiency theory. Police Management

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental  
AGU – Advocacia Geral da União  
CF – Constituição Federal  
CORTEIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos  
DP – Defensoria Pública  
EC – Emenda à Constituição  
LC – Lei Complementar  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LO – Lei Ordinária  
MP – Ministério Público  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
PC – Polícia Civil  
PGR – Procurador Geral da República  
PM – Polícia Militar  
STF – Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	13
<b>2.1 AUTONOMIA NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO</b> .....	13
2.1.1 Nuances da autonomia administrativa .....	13
2.1.2 Tipos de autonomia.....	14
2.1.3 Nova administração do serviço público.....	19
<b>2.2 ANÁLISE JURÍDICA DAS POLÍCIAS CIVIS BRASILEIRAS</b> .....	21
2.2.1 Abordagem constitucional.....	22
2.2.2 Regime jurídico das polícias civis estaduais.....	24
2.2.3 Viabilidade do tratamento legislativo uniforme.....	26
<b>2.3 IMPACTOS DA AUTONOMIA FINANCEIRA NAS POLÍCIAS CIVIS BRASILEIRAS</b> .....	29
2.3.1 Administração gerencial da Polícia Civil.....	29
2.3.2 Eficiência operacional.....	30
2.3.3 Ganhos sociais com a autonomia financeira da Polícia Civil paraibana.....	32
<b>3 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	34
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	36
<b>REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS</b> .....	37

## 1 INTRODUÇÃO

As polícias judiciárias brasileiras estão situadas nas esferas estaduais e federal, sendo as primeiras ligadas aos entes federados e a segunda à União. Essas instituições são dirigidas por delegados de polícia, ambas tendo seu fundamento de validade na Constituição Federal, cabendo-lhes a função de polícia judiciária e apuração de infrações penais, cada uma em seu âmbito de atribuição constitucional e legal.

Essas instituições policiais no Brasil, especificamente, não detêm autonomia financeira, ao menos de forma plena, são, portanto, subordinadas ao governo executivo às quais estão vinculadas. Isso, em certa medida, gera dificuldades no desempenho e gestão dessas instituições, a exemplo das possíveis interferências e obstáculos nas investigações de crimes contra a administração pública, quando os mesmos órgãos investigativos estão subordinados aos entes investigados.

No estado da Paraíba, a Polícia Judiciária não conta com nenhum tipo de autonomia. Seus principais atos administrativos, no que se refere à gestão policial civil, são concluídos pelo Chefe do Executivo e não pelo Chefe da Polícia Civil. Os atos financeiros, por sua vez, são todos praticados fora da instituição, sendo de atribuição da Secretaria de Segurança ou até mesmo da Secretaria de Administração. Dependem de ato de órgão estranho à Instituição policial civil desde o simples conserto hidráulico em uma unidade policial à compra de armamentos.

A própria atividade desempenhada pelas polícias judiciárias seria suficiente para justificar a modificação legislativa que proporcione gestão com autonomia financeira, em razão dos ganhos sociais e institucionais possivelmente adquiridos com tal mudança. Diante disso, o presente trabalho aborda a necessidade de autonomia financeira para as polícias judiciárias civis do Brasil, com enfoque nos benefícios que tal autonomia poderá trazer à instituição. Optou-se, nesta pesquisa, em abordar a autonomia financeira como aspecto presente na nova gestão, pois, além de englobar a autonomia orçamentária, de acordo com o conceito de Sarmiento (2015), pressupõe a existência de autonomia funcional.

Esta pesquisa parte do seguinte problema: de que maneira a autonomia financeira das polícias judiciárias, obtida por meio de alteração legislativa, poderia repercutir na eficiência dessas instituições? Essa questão envolve a busca por soluções aos problemas institucionais que são potencializados pela falta de uma gestão de fato e de direito, que refletem em vários

setores da sociedade. A partir dessa discussão, é possível avaliar o modelo atual de gestão das polícias civis no estado brasileiro, de quem a sociedade clama por mais eficiência.

Por essa razão, a pesquisa tem como hipótese que ao atribuir autonomia financeira às polícias judiciárias estaduais, a instituição policial civil será fortalecida, o que gerará benefícios no tocante ao atendimento à população, à eficiência dos órgãos e a melhor atuação no combate à criminalidade. Se implantada a citada gestão qualificada, a polícia civil poderá ser administrada como empresas: identificando suas necessidades, adquirindo logística e visando metas.

Então, o objetivo geral da pesquisa consiste em propor uma reflexão no atual modelo de gestão nas Polícias Judiciárias Brasileiras, demonstrando a possibilidade jurídica e fática de uma gestão autônoma no aspecto financeiro, bem como os ganhos sociais e institucionais decorrentes. Para isso, é preciso percorrer caminhos que passam por discutir o conceito de autonomia financeira como vetor da gestão pública, verificar a viabilidade jurídica dessa autonomia aplicada às polícias judiciárias do país e investigar possíveis benefícios que poderá trazer para o contexto institucional e social do Estado.

A pesquisa utiliza o método de abordagem dedutivo, ao partir do aspecto geral da discussão do tema no Brasil para, posteriormente, trazer à realidade do estado da Paraíba e sua gestão atual da Polícia Civil. Com relação ao método de procedimento, a pesquisa é monográfica, a qual situa o estudo sobre a autonomia financeira e a viabilidade jurídica de tal autonomia para as polícias judiciárias civis brasileiras. Considerando que a autonomia financeira na gestão da polícia judiciária civil não é autorizada, isto é, não existe qualquer parâmetro nas unidades da federação, a pesquisa não tem base empírica, sendo, portanto, essencialmente bibliográfica.

Assim, a pesquisa utiliza fontes documentais indiretas, consistente em livros, artigos científicos, legislações estaduais e federais, na Constituição da República e na jurisprudência sobre o assunto. Propõe-se ainda, *de lege ferenda*, que lei orgânica da polícia civil em âmbito nacional traga em seu bojo a autonomia financeira.

O trabalho está estruturado em três capítulos. Num primeiro momento, o conceito de autonomia financeira foi buscado e comparado com outros tipos semelhantes de autonomia, como a orçamentária. Percebe-se que essa autonomia representa fator determinante para a execução do serviço público eficiente, que tem caráter gerencial e visa atender as prioridades específicas da atividade policial, com a alocação de recursos por gestores mais próximos do serviço.

No segundo capítulo, a viabilidade da autonomia financeira discutida na primeira parte é verificada sob o ponto de vista legal e constitucional. Algumas legislações de unidades federativas brasileiras que dispõem de certa autonomia ilustraram essa parte do trabalho, que também tratou da necessidade de unificação da legislação das polícias civis, preferencialmente dotadas de autonomia financeira.

Por fim, o último capítulo trata dos benefícios advindos da autonomia financeira das polícias civis, notadamente refletidos na atividade fim, isto é, na persecução criminal. Mas, ainda, é possível deduzir os ganhos sociais com a garantia da investigação mais isenta, sem interferências externas de agentes políticos.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 AUTONOMIA NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

O termo autonomia tem origem na expressão *autonomos*, que pode ser traduzida por “de si mesmo” e designa a ideia de independência e autossuficiência, ou seja, a capacidade de se autogovernar de acordo com seus princípios. O filósofo Kant atribui à autonomia a liberdade do indivíduo para seguir sua boa vontade, em detrimento da subordinação trazida pela heteronomia (KANT, 2008).

No âmbito do serviço público, a autonomia traz em seu conteúdo a possibilidade de determinado órgão ou entidade deter a capacidade de se autogovernar, sem a dependência da unidade superior. Para que isso ocorra, certo lastro financeiro pré-determinado deve ser destinado a tais órgãos para que seus gestores possam administrar de acordo com as peculiaridades advindas do serviço prestado por cada órgão.

No caso da presente pesquisa, os órgãos aos quais se refere são as polícias judiciárias civis brasileiras, que são ligadas, na maioria dos Estados, às secretarias de segurança. Seu orçamento é destinado pelos gestores políticos das unidades federativas a depender da prioridade que vislumbram diante da gama de serviços prestados pelo ente estatal.

Essa dependência interfere no serviço prestado pelas polícias civis do Estado, na medida em que agentes políticos externos ao órgão podem intervir indevidamente em assuntos que exigem o tratamento técnico e objetivo. Obviamente que controles financeiros externos são necessários para garantir os princípios da administração pública, notadamente a probidade, no entanto, a intervenção política na gestão das polícias civis pode ferir também o princípio da legalidade e da impessoalidade da administração.

Retomando ao tema da autonomia, cumpre analisar os conceitos e tipos de autonomia relacionados ao serviço público com o fim de delimitar os contornos desse elemento na gestão das polícias judiciárias civis brasileiras. O objetivo dessa delimitação inicial é expor de que maneira a autonomia das polícias civis é viável e necessária, com vista à melhoria do serviço público prestado.

#### 2.1.1 Nuances da autonomia gerencial

De acordo com Pereira e Spink (2005, p.7), na década de 90, a administração pública teve que se submeter a uma reforma de maneira a eliminar a burocracia existente no serviço

público e adotar a abordagem gerencial, também conhecida como nova administração pública. Para Smullen (2003, p. 556), a autonomia nada mais significa que a forma convencional de falar sobre reformas, de modo que sejam consideradas no sentido positivo. Tais reformas a que aludem os autores foram concretizadas pela Emenda Constitucional n. 19/98 que introduziu a eficiência como princípio basilar da administração pública.

O princípio da eficiência, chamado por Bandeira de Mello (2012) de “princípio da boa administração”, dá indícios de que a administração patrimonialista e burocrata não pode conviver com as necessidades do cidadão. É certo que no período ditatorial, de 1964-1985, o Brasil testemunhou o dano provocado pela excessiva centralidade e discricionariedade atribuída a um chefe de poder. De fato, esse cenário precisava transmudar para o modelo mais eficiente, que pode ser denominado de autonomia gerencial.

Segundo Pereira e Spink (op. cit.), a autonomia não se confunde com programa de privatização, tendo em vista que a proposta não envolve retirar o caráter público dos órgãos, tampouco o financiamento pelo Estado. Na realidade, essa autonomia se baseia na gestão de recursos destinados pelo Estado, mas gerido em conformidade com a necessidade vislumbrada pelo gestor descentralizado.

Numa administração pública burocrática, segundo Coelho (2000, p. 258), os meios importam mais que o resultado eficiente e rápido. A ênfase maior está no formalismo e na hierarquia funcional. Por outro lado, continua a autora,

a administração gerencial caracteriza-se pela existência de formas modernas de gestão pública, modificando os critérios de aplicação do controle dos serviços públicos, as relações estabelecidas entre Poder Público e seus servidores e alterando, também, a própria atuação da administração, que passa a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático, mediante a participação mais intensa dos cidadãos (COELHO, 2000, p. 259).

A autonomia na gestão pública, então, foi resultado da busca por soluções para a administração pública, com vistas a eliminar a excessiva burocracia e centralização do poder de decisão no órgão superior. Era preciso maior flexibilidade no tocante à cadeia da hierarquia, como também manejo descentralizado dos recursos destinados aos órgãos prestadores de serviço público.

Tamanha flexibilidade, no entanto, levantou questões relevantes para a gestão pública, como a definição de mecanismos de monitoramento ou *accountability* e o estabelecimento de um padrão ético. Smullen (2003, p. 557) ressalta que a ideia de autonomia dos administradores implica naturalmente na cobrança por resultados daqueles que atendem

diretamente o público em questão. Esse raciocínio atende ao primado de que quanto maior a autonomia do órgão público, maior sua responsabilidade na prestação de contas à sociedade.

A autonomia implica em eficiência para o serviço público, na medida em que melhora a capacidade de resposta às demandas que surgem na atividade corriqueira do órgão, tanto pela possibilidade de rápida decisão do administrador, evitando a burocracia em demasia, quanto pelo contato direto com tais demandas. Isto é, a autonomia aproxima o usuário do serviço público daquele que detém o poder de solucionar as questões que se apresentam.

Nota-se que a autonomia gerencial se aproxima da ideia de novo modelo de gestão, como consequência da necessidade de prestação de serviço público de forma mais adequada, dirigida ao atendimento aos usuários. Esse novo modelo, que enterra o patrimonialismo e a burocracia, ao menos em seus aspectos negativos, envolve as seguintes espécies de autonomia: administrativa, financeira, orçamentária e funcional. Estas espécies serão definidas no tópico seguinte.

### 2.1.2 Tipos de autonomia

Não há no texto constitucional brasileiro um rigor terminológico no tocante ao termo autonomia e seus desdobramentos. Pode-se inferir que para se referir aos Poderes, o constituinte originário se valeu da expressão “independência”, conforme o art. 2º da Constituição Federal (“São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”). A autonomia, por sua vez, foi a expressão utilizada para tratar dos entes federativos: União, Estados e Distrito Federal e Municípios.

A imprecisão terminológica surge quando o constituinte disciplina as garantias do Ministério Público e da Defensoria Pública, quanto ao desempenho das funções de seus membros, nos artigos 127 e 134, respectivamente:

Art. 127. [...] § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. [grifo do autor].

Art. 134. [...] § 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. § 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. § 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no

que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal. [grifo do autor].

Nota-se que quando o constituinte pretendeu falar sobre as garantias do Ministério Público e da Defensoria usou “autonomia funcional”, isto para determinar a ausência de subordinação do Poder Executivo. Mas, quando resolveu tratar dos princípios institucionais, utilizou “independência funcional”. Pode ser indício de que o constituinte desejou dar ênfase ao tratamento independente ou autônomo da função ou cargo dos membros das aludidas instituições, algo que deixou de fazer expressamente quando tratou dos membros do Poder Judiciário.

De fato, historicamente, o Ministério Público e a Defensoria Pública estavam atrelados ao Poder Executivo. Até a criação da Advocacia-Geral da União, em 1993, o Ministério Público exercia a função de representante da União, fazendo o papel que atualmente é da AGU. A Defensoria Pública permaneceu atrelada por mais tempo ao Poder Executivo, tendo esse quadro mudado apenas a partir da EC nº 45/2004. No caso dos juízes brasileiros, o constituinte não mencionou expressão semelhante à autonomia ou à independência funcional por não haver dúvidas de que os membros do Judiciário são revestidos de autonomia e independência funcional, garantia que somente depois o Ministério Público e a Defensoria conquistaram.

Para diferenciar autonomia de independência, Silva (2014) sustenta que a autonomia funcional se refere à instituição de modo geral, já a independência funcional é do titular do cargo ou função. De todo modo, o que se pretende com tal autonomia é revestir o profissional de proteção da sua consciência contra ingerências externas ou da própria estrutura administrativa superior. Por essa razão, garante-se que o ocupante de determinado cargo não seja removido, sem que haja interesse público em tal ato, ou não perca seu cargo vitalício, salvo no caso de sentença transitada em julgado.

A autonomia financeira é outra vertente controversa da autonomia que necessita ser devidamente caracterizada. Há interesse da pesquisa em esclarecer tal vertente, tendo em vista que a autonomia financeira das polícias civis brasileiras é o tema trazido a debate na presente monografia.

Harada (2008) distingue autonomia financeira da autonomia orçamentária, porquanto aquela somente a detém as entidades políticas capazes de realizar receitas públicas. Nesse sentido, o Poder Judiciário, por exemplo, teria autonomia orçamentária, e não financeira, ao contrário da expressão utilizada pelo constituinte de 1988, no art. 99 (“Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira”).

No entanto, para Sarmiento (2015, p. 34), a autonomia financeira se consagra com o poder de elaborar a própria proposta orçamentária, atendidas as diretrizes da lei, e o direito de receber dos Estados os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, sem possibilidade de contingenciamento de verbas pelo Poder Executivo. Nessa mesma opinião, para Mazzilli (1989), a autonomia financeira está relacionada à capacidade de promover o serviço com os recursos que são destinados aos órgãos, dispensando a necessidade de arrecadar receitas. Assim, o Ministério Público, segundo defende o autor, seria dotado de autonomia financeira, assim como o Poder Judiciário.

A Constituição Federal traz em seu bojo que os tribunais devem elaborar suas propostas orçamentárias e executá-las, atendidas as diretrizes definidas em lei, sendo esse procedimento relacionado a sua autonomia financeira (cf. art. 99 da CF). De igual modo disciplinou quanto ao Ministério Público, embora sem utilizar expressamente o termo “autonomia financeira” (cf. art. 127, §§ 3º a 6º).

As Defensorias Públicas estaduais conquistaram, com a Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, autonomia orçamentária frente ao Poder Executivo. Com a EC nº 74/2013, essa autonomia foi estendida à Defensoria Pública da União, assegurando expressamente a independência funcional e administrativa a esse órgão. De acordo com Sarmiento (2015), a separação da Defensoria Pública do Poder Executivo era essencial para o desempenho de seu papel sem as indesejáveis interferências políticas partidárias. Apesar de a Constituição Federal ter mencionado no art. 134, § 2º apenas sobre a iniciativa na elaboração da proposta orçamentária das Defensorias, é possível inferir que a Defensoria Pública tem autonomia financeira, com base no art. 168 da CF<sup>1</sup>.

Enquanto isso, as polícias civis estaduais continuam a mercê da subordinação ao Poder Executivo Estadual, tanto administrativa, quanto financeiramente. No que diz respeito à autonomia, a conquista obtida pela polícia civil ocorreu de forma tímida no âmbito funcional, com a Lei 12.830 de 20 de junho de 2013. Esta lei dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia, a quem incumbe a chefia das polícias civis estaduais, função dotada de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

Dentre as garantias conferidas pela lei aos delegados de polícia consta a necessidade de fundamentação do ato de remoção do servidor e a excepcionalidade da avocação do inquérito policial pelo superior hierárquico. A lei ainda deu aos delegados o tratamento

---

<sup>1</sup> Segundo o art. 168, da CF, “Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”

protocolar dos juizes e promotores, contudo, não há nada na lei semelhante à autonomia que os detentores destes cargos possuem.

Não obstante o cargo de delegado de polícia ser exercido por bacharéis em direito, a simples inserção do status de carreira jurídica nas constituições estaduais e leis complementares que tratam da carreira em âmbito estadual vem sendo alvo de ataques sob a alegação de inconstitucionalidade. Esse é o posicionamento do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União que pode ser depreendido dos pareceres que emitiram nas ações diretas de inconstitucionalidade, que serão mais bem tratadas no Capítulo 2 desta monografia.

É importante considerar, neste momento, que a autonomia financeira das polícias judiciárias civis pode ser guiada sob o aspecto de se autoplanejar e se auto-organizar de acordo com os recursos disponibilizados. Às polícias civis deve ser dada autonomia para que elabore sua proposta orçamentária e a execute dentro dos limites definidos na lei.

Portanto, a autonomia financeira pode ser resumida em três escopos: recursos próprios destinados pelo ente federativo, elaboração da proposta orçamentária e execução da proposta dentro dos limites aprovados na LDO. Essa prática de gerir recursos financeiros estará sujeita ao controle dos Tribunais de Contas dos Estados, além dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instrumentos que garantirão a probidade no uso dos recursos. O controle não subtrai a autonomia do órgão, mas tão somente assegura que os recursos públicos serão aplicados em conformidade com a lei, com os princípios constitucionais e com a proposta orçamentária.

Sendo assim, a autonomia financeira defendida para as polícias civis estaduais engloba a autonomia orçamentária e repercute significativamente em sua autonomia funcional. Os impactos que podem decorrer dessa nova gestão serão esmiuçados no tópico seguinte.

**Quadro 1** – Tipos de autonomia

<b>Tipos</b>	<b>Conceitos</b>
Autonomia funcional	Ausência de subordinação ao Poder Executivo.
Autonomia orçamentária	Iniciativa na elaboração da proposta orçamentária.
Autonomia financeira	<ul style="list-style-type: none"> <li>ⓐ Capacidade de realizar receitas públicas (HARADA, 2008).</li> <li>ⓑ Poder de elaborar a proposta orçamentária e o direito de receber os recursos correspondentes (SARMENTO, 2015).</li> <li>ⓒ Capacidade de promover o serviço com os recursos que são destinados aos órgãos (MAZZILLI, 1989).</li> </ul>

Fonte: o autor

### 2.1.3 Nova administração do serviço público

Diante da gama de mudanças ocorridas no final do século XX, com a globalização da informação e a velocidade com que o mercado global se desenvolveu, os setores públicos tiveram de buscar o sentido de empreendedorismo, sob pena de se tornarem uma máquina pesada e ineficiente, difícil de ser suportada. Neste cenário, os próprios administradores exigiram ajustes na forma de conduzir a máquina pública.

Osborne e Gaebler (1992, p. 15-16 Apud SMULLEN, 2003, p. 559) infere que “(...) vivemos numa economia baseada no conhecimento, onde trabalhadores de bom nível educacional resistem aos comandos e exigem autonomia”. Se a autonomia na administração pública implicou na quebra da gestão burocrática, refletiu também na flexibilização da hierarquia, em que os servidores empoderados reivindicam poder decisório frente as demandas do público.

Essa ideia pode ser aplicada à gestão das polícias civis ao se considerar que os delegados, chefes da carreira e também administradores, necessitam de autonomia para decidir a melhor forma de cumprir sua missão. Nesse contexto, o orçamento orientado para o cumprimento das missões dos órgãos confere aos administradores autonomia necessária para que se adaptem às mudanças circunstanciais. Assim, atividade policial ganha agilidade e a carreira ocupada por administradores criativos e responsáveis na gestão da coisa pública e no tratamento dos usuários.

A própria Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP, 2005) reivindica o novo modelo de gestão policial e assim o define: “exercício sistêmico do planejamento”. Assim, o foco do novo modelo de gestão está na capacidade de se planejar, o que torna a autonomia financeira cada vez mais indispensável para a Polícia Civil.

Nesse ponto, é inevitável a comparação com o setor privado, que promove verdadeira libertação do servidor ao estimular sua criatividade e desencorajar o conformismo. De acordo com Coelho (2000, p. 259), a administração gerencial possui características que se assemelham com os meios utilizados pelas empresas privadas, em especial, o caráter competitivo e a otimizada condução dos gastos. Isso deriva da competitividade do mercado que impõe aos administradores maior desempenho e eficácia em atrair sua clientela. No caso do serviço policial, essa competitividade pode ser estimulada, tornando seus componentes mais comprometidos.

Vale ressaltar que a burocracia foi implantada na gestão pública para que houvesse a condução racional e impessoal dos procedimentos, sem a influência de interesses particulares. Por essa razão, pode se extrair o lado positivo da burocracia, mas não deixar que comprometa o serviço eficiente, rápido e voltado à qualidade no atendimento da população. Para isso, transporta-se elementos peculiares das empresas privadas, tais como autonomia organizacional.

## 2.2 ANÁLISE JURÍDICA DAS POLÍCIAS JUDICIÁRIAS CIVIS BRASILEIRAS

Às Polícias Judiciárias Estaduais, órgãos dirigidos por delegados de polícia de carreira, incumbem, por determinação constitucional (art. 144, §4º), ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. Essas instituições estão quase sempre subordinadas às Secretarias de Segurança Pública e estas, por sua vez, aos Chefes do Poder Executivo.

A estrutura e organização das Polícias Civas em todo o país compõe-se dos Delegados Gerais ou Chefes de Polícia – termo usado no Código de Processo Penal (CPP) – ocupando o alto escalão, seguidos dos Diretores de Departamento ou cargos similares, responsáveis pela administração do efetivo policial. Na Paraíba, por exemplo, existem as Superintendências de João Pessoa, Campina Grande e Patos, as quais concentram o maior número de delegacias especializadas, além das delegacias municipais e distritais, chefiadas por delegados de polícia.

Após tecer os esclarecimentos gerais em torno da estruturação das polícias civis, cabe investigar, dentre os Estados Federados e o Distrito Federal, sua legislação para aferir disposições sobre a autonomia financeira. Como não há lei federal disciplinando as normas gerais, os Estados exercem a atividade legislativa plena. Foram selecionadas para análise as leis estaduais dos Estados da Paraíba, Amapá, São Paulo, Paraná e Goiás, escolhidos como representantes das regiões brasileiras.

No tocante ao objeto analisado, a pesquisa restringiu-se às Constituições Estaduais e Leis Orgânicas das Polícias Civas, por serem as vias normativas geralmente eleitas para reger os direitos e deveres dos servidores policiais e os princípios institucionais. Além disso, pelas constituições estaduais e leis orgânicas, é possível verificar se há disciplina sobre a autonomia da polícia civil e em que termos essa autonomia é posta. Considera-se que, em razão de a Constituição Federal ser omissa quanto à autonomia das Policiais Civas, essa ausência não pode ser interpretada como vedação aos Estados para legislarem sobre o assunto.

O trabalho de polícia judiciária estadual e federal consiste em importante e complexa atividade estatal, sujeito à constante vigilância e cobrança pela sociedade e, por isso, deve assumir uma administração gerencial voltada ao atendimento à população. Registre-se que o ideal seria que as Polícias Judiciárias Estaduais e Federal contassem com autonomia orçamentária, administrativa, financeira e funcional, no entanto, nesta monografia, optou-se pelo estudo da viabilidade da autonomia financeira, por reputar ser esta a principal para a eficiência no desenvolvimento das atividades de polícia judiciária.

### 2.2.1 Abordagem constitucional

A Constituição Federal tratou de modo sintético da Segurança Pública – embora seja classificada pela doutrina como constituição prolixa<sup>2</sup> –, destinando ao tema apenas um artigo com dez parágrafos. Aliás, antes da Constituição de 1988, inexistia sequer uma seção específica sobre o tema segurança pública (DIAS, 2010, p. 221). Sobre a Polícia Civil, a Constituição se debruçou de maneira sucinta sobre as atribuições, no §9º do artigo 144. Isso pode indicar, ao menos em termos legislativos, a falta de uniformidade entre as Polícias Civis existentes no Brasil.

A desatenção ao tema da segurança pública não se ateve ao poder constituinte originário. Percebe-se que as reformas que ocorreram na Constituição Federal de 1988, que versaram sobre o sistema de persecução penal, não colocaram no mesmo patamar as carreiras jurídicas que lidam com a proteção das garantias do cidadão: delegados de polícia, membros do MP e da DP e do Poder Judiciário. Enquanto no capítulo atinente ao Ministério Público e à Defensoria Pública incidiram várias emendas<sup>3</sup>, nenhuma alteração foi feita no art. 144 da CF, desde a EC nº 19/98.

Para Bonavides (2009, p. 92), dentre outras razões, a preocupação em dotar certos institutos de proteção eficaz e o anseio de conferir estabilidade ao direito legislado sobre determinadas matérias fizeram com que o constituinte de 1988 optasse por um texto “volumoso” e “inchado”. Apesar disso, a Constituição deixou para o legislador ordinário a tarefa de editar normas específicas sobre tema tão relevante e relacionado à paz social, como as polícias civis brasileiras.

Assim, não houve vedação ao legislador infraconstitucional de prever autonomia da Polícia Civil, sobretudo a autonomia financeira. Na realidade, a Constituição Federal delegou todo o tratamento da matéria sobre polícias ao legislador, quando dispôs, no §7º do art. 144, que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. Desse modo, coube às constituições estaduais e às leis orgânicas de cada Estado instituir ou não autonomia financeira das policiais civis, com vistas a atender ao mandamento constitucional de “garantir a eficiência de suas atividades”.

Em detrimento do exposto, o Procurador-Geral da República impetrou ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) ou proferiu parecer a respeito das ações, a exemplo da ADI

---

<sup>2</sup> Cf. Bonavides (2009) e Moraes (2005).

<sup>3</sup> EC nº 19/1998, EC nº 45/2004, EC nº 74/2013 e EC nº 80/2014.

5.522/SP, para que o Supremo Tribunal Federal (STF) declarasse inconstitucional a Emenda nº 35/2012 à Constituição do Estado de São Paulo, que, dentre outras alterações, disciplina que o Art. 140 da Constituição Estadual passasse a ter a seguinte redação: “Artigo 140 [...] §3º Aos Delegados de Polícia é assegurada independência funcional pela livre convicção nos atos de polícia judiciária.”

De igual modo, o PGR Rodrigo Janot impetrou a ADI nº 5536 contra Emenda à Constituição do Estado do Amazonas nº 82/2013 que confere aos delegados de Polícia Civil isonomia com carreiras jurídicas e com o Ministério Público, dando autonomia à atividade policial. Para o PGR, a Emenda Constitucional nº 82/2013 interferiu na estrutura da Polícia Civil delineada pela Constituição Federal, ao dar isonomia aos delegados com as carreiras jurídicas, com o intuito de aumentar a autonomia da atividade policial. Concluiu o autor da ação que tal emenda visava apenas atender interesses corporativos dessa categoria de servidores públicos.

Embora seja justificável certa desconfiança no tocante à atuação das polícias, em razão de terem se constituído como braço opressor do Estado, sobretudo em períodos ditatoriais, não se pode inferir que todas as disposições legais que atribuem certa autonomia para o exercício da atividade policial sejam atentatórias aos fins democráticos. Para Costa (2010, p. 29),

Embora, historicamente, a atuação dessa entidade mereça ressalvas, principalmente nos regimes ditatoriais, reconhece-se que numa sociedade que exercita a plena cidadania é uma instituição importante e necessária pela possibilidade de limitar o poder dos mais fortes, oferecendo garantias aos mais fracos. É também preciso que a ideia de gestão democrática prevaleça em relação à autoritária, conduzindo ao reconhecimento da importância de novas formas de pensar e de agir de todos nessa instituição, e que seus integrantes possam contar com condições suficientes para manter uma boa qualidade de vida.

A própria Constituição atribuiu à lei infraconstitucional essa tarefa de buscar eficiência da atividade policial, o que só pode ser alcançada pela autonomia gerencial, conforme visto no primeiro capítulo. A alegação de inconstitucionalidade pelo PGR, *data venia*, reflete o corporativismo não da classe dos delegados, mas sim dos membros do Ministério Público, que receiam perder espaço para os delegados de polícia na matéria atinente à persecução penal.

## 2.2.2 Regime jurídico das polícias civis estaduais

Cada ente federativo brasileiro, possui leis e instituições próprias, dentre elas, a Polícia Civil, sendo que a sua organização e o funcionamento, por determinação constitucional, cabem aos Estados e ao Distrito Federal, por meio de suas Constituições e leis orgânicas. Vale ressaltar que, em regra, os Estados não preveem autonomia para as polícias civis estaduais que são subordinadas, na maior parte, às Secretarias de Segurança Pública.

Essa ausência de previsão de autonomia financeira também é notada com relação à Polícia Federal, na esfera da União. O Estado que mais aproximou a gestão da Polícia Civil de algum grau de autonomia gerencial foi o Amapá que, em sua Constituição Estadual (art. 79), afirma que a sua polícia civil é uma instituição permanente e com autonomia administrativa e financeira, previsão que reflete na Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Amapá – Lei n.º 883/2005 – que trata a Polícia Civil como instituição autônoma (art. 20) e assegura à Delegacia Geral de Polícia Civil independência e plena autonomia administrativa e financeira.

No caso do Estado de São Paulo, de acordo com a Constituição Estadual, a Polícia Civil exerce atribuição essencial à função jurisdicional do Estado e à defesa da ordem jurídica (art. 140, §2º). Apesar disso, a Lei Orgânica da Polícia Civil desse Estado (Lei Complementar n.º 207/1979), define que a Polícia Civil é órgão subordinado hierárquica, administrativa e funcionalmente ao Secretário da Segurança Pública (art. 2º, inciso I).

É assegurado aos Delegados de Polícia independência funcional pela livre convicção nos atos de polícia judiciária. O ingresso na carreira assemelha-se ao procedimento previsto na Constituição Federal para os membros do Ministério Público e Magistratura, isto é, através de concurso público de provas e títulos, com a participação da OAB em todas as fases e exigindo do bacharel em direito dois anos<sup>4</sup> de atividades jurídicas (art. 140, §§3º e 4º, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 35 de 3 de abril de 2012).

A EC n.º 35/2012 à Constituição Estadual de São Paulo adicionou em seu texto que a remoção do integrante da carreira somente poderia se dar a pedido ou sob manifestação do órgão colegiado. Essa EC, de suma importância para a carreira de Delegado de Polícia, está sendo questionada pelas ADI 2861 e 2822.

---

<sup>4</sup> O texto constitucional de 1988 dispõe, no art. 9, inciso I, que o “ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação”.

A disciplina de subordinação à Secretaria de Segurança se repete no Estado de Goiás, quando na lei nº 16.901, de 26 de janeiro de 2010 – Lei Orgânica da Polícia Civil – em seu art. 2º, verbera ser a Polícia Civil órgão permanente do Estado de Goiás vinculada à Secretaria da Segurança Pública. O Estado do Paraná, por sua vez, dispõe no Estatuto da Polícia Civil que este órgão se sujeita à unidade de execução programática da Secretaria de Estado da Segurança Pública - SESP, com vínculo de subordinação hierárquica ao respectivo Secretário de Estado.

Nota-se que, nos Estados mencionados, as polícias civis estão subordinadas às Secretarias de Segurança e delas dependem para ordenar qualquer tipo de despesa, como diárias operacionais e recursos para despesas ordinárias. Não é diferente com relação à Polícia Civil do Estado da Paraíba.

Dispõe a Constituição do Estado da Paraíba, no artigo 43, que a Polícia Civil integra o sistema organizacional da segurança e da defesa social, sendo funcional e operacionalmente vinculada à orientação e ao planejamento da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social. No caso, não existe qualquer tipo de autonomia da Polícia Civil paraibana, seja a administrativa, financeira, orçamentária, tampouco a funcional.

A titularidade das Delegacias espalhadas pelos Estados ocupada por delegados de polícia de carreira, nomeados após aprovação em concurso público, depende de designação do chefe do Poder Executivo, no caso, do Governador de Estado. Os delegados de polícia, então, continuam sendo tratados como ocupantes de cargo comissionado, vulneráveis em sua atuação no que afronte interesses político-partidários.

Para sanar questão semelhante, foi dada à Defensoria Pública, órgão anteriormente subordinado ao chefe do Poder Executivo, autonomia e independência funcional para que suas atribuições fossem garantidas contra ingerências políticas, algo que ainda não ocorreu no caso da Polícia Judiciária Civil. Mesmo assim, não evitou que a conduta do chefe do Poder Executivo afrontasse a autonomia financeira da Defensoria Pública da Paraíba, alvo de questionamento perante o STF, na ADPF nº 307.

Os perigos da subordinação ao Poder Executivo ficaram bem demonstrados nesse caso objeto da ADPF nº 307. A Defensoria Pública estadual elaborou sua proposta orçamentária, conforme a autonomia que detém para tal feito, e encaminhou ao Governo do Estado da Paraíba, para que, por sua vez, remetesse à Assembleia Legislativa. No entanto, em vez de simplesmente remeter a proposta orçamentária, o Governador paraibano reduziu a quantia destinada à Defensoria, apesar de a proposta estar em consonância com a LDO. A Associação

Nacional dos Defensores Públicos ajuizou a ADPF contra o ato do Governador, afirmando que a redução violou a autonomia financeira da Defensoria Pública, tese acolhida pelo STF.

Essas circunstâncias justificam a proposição de lei orgânica nacional para a Polícia Civil de modo que sejam delineados os deveres e garantias da aludida instituição. Tal legislação seria um primeiro passo a ser dado para fortalecimento da Polícia Civil, que em momento mais oportuno poderia desembocar em uma emenda à Constituição Federal, conferindo à Polícia Civil o *status* que atualmente detém a Defensoria Pública. A viabilidade da legislação mencionada passa, então, a ser analisada.

### 2.2.3 Viabilidade do tratamento legislativo uniforme

Embora seja permitido pela Constituição Federal que os Estados exerçam a competência legislativa no que tange à organização e funcionamento das polícias civis, optaram por não atribuir autonomia financeira a suas polícias judiciárias. Se existe possibilidade jurídica para a concessão de autonomia financeira à Polícia Civil, resta questionar as razões pelas quais tal autonomia ainda não foi obtida. Além disso, caso os parlamentares estaduais resolvessem editar leis que concedessem autonomia às polícias civis, seria plenamente possível que cada legislação tratasse de forma diferente a questão, o que poderia comprometer a uniformidade no tratamento da instituição em todos os Estados da Federação.

Existem garantias mínimas que podem ser estabelecidas em lei federal que trate sobre as polícias civis brasileiras que vinculassem os legisladores estaduais, como o dever de garantir os direitos fundamentais do cidadão, a garantia de inamovibilidade, a fixação dos vencimentos por subsídio e a autonomia financeira para elaborar sua proposta orçamentária para custear os trabalhos de polícia judiciária e executar seu próprio orçamento.

A previsão dessa lei federal estabelecendo normas gerais para a Polícia Civil pode ser extraída da Constituição Federal nos seguintes termos: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XIV – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. §1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”. Esses dispositivos reforçam a viabilidade jurídica para tratar de maneira uniforme não somente a autonomia financeira das polícias civis, mas toda matéria relacionada a esta instituição. Com as diretrizes mínimas previstas em lei federal, a legislação que viesse a tratar da matéria no âmbito do Estado teria

respaldo nacional, inclusive se fosse estabelecida a autonomia das polícias judiciárias para gerenciar os recursos necessários à prestação de suas atividades.

Ademais, a lei geral que regesse a carreira de Delegado de Polícia e as atribuições da Polícia Civil Estadual, obrigaria que os entes federativos destinassem setores da Polícia Civil para atuar no combate à violação dos direitos humanos e às práticas criminosas imputadas aos próprios agentes policiais no desempenho de suas funções. Isso poderia evitar que a República Federativa do Brasil fosse questionada internacionalmente, a exemplo do que ocorreu no Caso Favela Nova Brasília, localizada no Rio de Janeiro<sup>5</sup>, tendo em vista que haveria mecanismos para inibir práticas violadoras dos direitos humanos por agentes policiais e, no caso em que ocorram, haja uma repressão séria e sem corporativismos.

Propõe-se, então, como forma de tornar a atividade policial mais eficiente, lei federal que disponha, dentre outros direitos e garantias, sobre a autonomia financeira da polícia civil. Nessa lei federal, seria estabelecido que a Polícia Civil, custeada pelos recursos do ente federativo, teria competência para elaborar e executar seu orçamento, de acordo com as necessidades e peculiaridades de cada ente.

Sobre o assunto, há Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 202/2016, de autoria do deputado federal Laerte Bessa, em trâmite no Congresso Nacional (CN), com o intuito de transformar as polícias civis em autarquia especial, atribuindo-lhes autonomia administrativa, financeira e iniciativa de proposta orçamentária, retirando do governador a possibilidade de exonerar livremente o Chefe de Polícia/Delegado Geral. O autor da Proposta alega como justificativa o clamor público do povo brasileiro pela necessidade de aperfeiçoamento da estruturação e de investimento nos órgãos policiais, sobretudo nas polícias judiciárias dos Estados e do Distrito Federal. Afirma ainda que as instituições policiais atuais, desprovidas de autonomia, termina por afastá-las da gestão superior do Estado, sendo a melhor solução transformá-las em autarquias especiais, tais como os DETRAN e o Banco Central.

O atual modelo de gestão da segurança pública se depara com questionamentos constantes, assim como com diversas propostas de lei e de emendas que visam importar a sistemática de países desenvolvidos ou de lidar com os problemas de aumento da criminalidade com estratégias de guerra e combate ao inimigo. De todo modo, essas

---

<sup>5</sup> O Caso Genoveva e outros v. Brasil (Favela Nova Brasília), em trâmite na Corte Interamericana de Direitos Humanos, retrata a execução de 26 pessoas (incluindo 6 menores de idade), ocorrida durante as incursões da Polícia Civil do Rio de Janeiro, em 18 de outubro de 1994 e 8 de maio de 1995, na Favela Nova Brasília, além de 3 vítimas alegarem ter sido estupradas por agentes policiais nessa mesma ocasião. Segundo relatam, estas mortes foram justificadas por “auto de resistência” e, diante disso, tanto os atos de tortura e violência sexual como as mortes estão em situação de impunidade, sendo que a maioria das ações se encontram prescritas (CORTEIDH, 2016).

manifestações deixam claro que a sociedade organizada não está satisfeita com os resultados apresentados pelos gestores da Segurança Pública pelo país.

A sensação de insegurança e de impunidade contamina a sociedade e influencia os seus representantes a elaborar leis que criam ou agravam tipos penais. Porém, a solução para os problemas de insegurança pode estar na gestão, na forma em que os profissionais ligados à segurança são conduzidos. É preciso, então, que algo mude na gestão do serviço policial e dos servidores públicos, em vez de buscar soluções obsoletas e autoritárias, ligadas ao passado obscuro da força policial brasileira.

## **2.3 IMPACTOS DA AUTONOMIA FINANCEIRA NAS POLÍCIAS CIVIS BRASILEIRAS**

Atualmente, a maioria das Polícias Judiciárias estaduais estão subordinadas administrativa e financeiramente às Secretarias de Segurança Pública. Em outros casos, a subordinação se dá perante as Secretarias de Administração e Planejamento que gerenciam o orçamento de toda a máquina administrativa, algo que afeta de certo modo a eficiência nos serviços prestados pela Polícia Civil. Basta verificar que os pleitos por recursos para determinada ordem não são atendidos em tempo hábil. Sem contar que os governantes e seus secretários tendem a não conhecer as peculiaridades que envolve o desempenho das atividades de polícia judiciária.

O quadro atual das Polícias Civis é o pior possível no que tange ao autogerenciamento (aquisição de material de expediente, de armamento, coletes balísticos, locação e compras de viaturas, combustível, mobília, padronização de delegacias de polícia). Tudo isso se deve também à falta de autonomia financeira, pois sequer pode executar o orçamento quando lhe é destinado, levando à dependência de outros órgãos.

A realidade das instituições públicas que contam com autonomia financeira, como Judiciário, Tribunais de Contas dos Estados, Ministério Público, Defensorias Públicas, Autarquias Públicas, demonstra avanços na eficiência da prestação de serviços públicos, pois estas instituições gerenciam seus recursos de acordo com suas necessidades e prioridades. Para exercerem seu mister, não dependem de outros entes superiores, o que desburocratiza e otimiza a gestão do serviço público envolvido.

O que esperar, então, da Polícia Civil caso seja revestida de autonomia financeira? De que forma seria estabelecida tal autonomia para as Polícias Civis se cabe a cada Estado da federação disciplinar sobre essa instituição? Quais benefícios para a sociedade pode trazer a autonomia financeira da Polícia Civil? Essas questões passam a ser discutida nos tópicos seguintes.

### **2.3.1 Administração gerencial da Polícia Civil**

Conforme explanado no capítulo anterior (cf. 2.2), é viável a discussão sobre lei que preveja normas gerais, no âmbito nacional, que disciplinem as Polícias Civis brasileiras.

Também foi visto que temas de relevo podem ser disciplinados nessa lei, incluindo as garantias dos Delegados de Polícia e a autonomia financeira da Instituição.

Sem prejuízo dessa lei, a forma para alcançar tal autonomia pode ser encontrada no contrato de gestão previstos para órgãos da administração direta, no qual compromissos com resultado são assumidos em troca de autonomia gerencial. De acordo com o art. 37, §8º da Constituição Federal, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira pode ser ampliada mediante contrato firmado entre os administradores dos órgãos ou entidades e o poder público, com vistas ao cumprimento de metas fixadas.

Esse contrato, no entanto, possui prazo de duração, o que torna efêmero o lastro de autonomia concedido pelo Poder Executivo, que pode, quando conveniente, manter ou rescindir o contrato. Sem pretender se aprofundar na questão, note-se a imprecisão de tal instituto ao prever contrato – que pode ser conceituado como acordo de interesses contrapostos – entre o poder público e seus órgãos subordinados.

A busca pela eficiência na administração da Polícia Civil aflora a criatividade dos que veem no contrato de gestão a solução para a atual falta de autonomia financeira. Embora admita-se que é necessário revestir os gestores de visão empreendedora e aberta à inovação, a atividade envolvida é demasiadamente complexa para se resumir a um conjunto de metas a ser alcançado em determinado prazo.

A administração gerencial da segurança pública deve ser voltada ao melhoramento do serviço prestado, que envolve a capacitação dos profissionais, tanto no que diz respeito ao conhecimento técnico-jurídico quanto no que concerne à qualidade no atendimento. Por exemplo, estipular certo número mínimo de inquéritos concluídos com autoria definida sem a adequada qualificação dos profissionais e de toda a engrenagem que move a investigação policial pode representar um risco de se ter inquéritos mal elaborados e com indiciamentos irresponsáveis.

Será visto no tópico seguinte os ganhos operacionais que a autonomia financeira da polícia civil envolve. De antemão, registre-se que a autonomia financeira permite que os recursos fluam para o que realmente combata a criminalidade e evite a impunidade

### 2.3.2 Eficiência operacional

O modelo de segurança pública atual, conforme dito anteriormente, é excessivamente burocrático e com a formação dos policiais ainda voltada a lidar com o inimigo e não com os verdadeiros usuários do serviço. Ao adentrar em uma repartição policial, sobretudo nos

interiores dos Estados, costuma-se encontrar um ambiente insalubre, precário e sucateado, no qual servidores executam seu trabalho e atendem pessoas todos os dias.

No caso da Polícia Militar, o trabalho cotidiano envolve o serviço ostensivo de prevenção e repressão, com rondas em viaturas caracterizadas, por exemplo, e atendimento às ocorrências *in loco*, dentre outras atividades. Para a Polícia Civil, o trabalho se inicia com o cometimento do crime até a sua elucidação, o que envolve vários atores e um trabalho complexo de produção de provas e policiais empenhados na elucidação dos fatos. O delegado de polícia, então, assume seu papel de reconhecer a tipicidade do fato e de conduzir as investigações com prazo exíguo, com os meios que lhe oferecem. Este profissional reconhece as limitações no desempenho das funções e os recursos que a execução de sua atividade demanda. É, portanto, o mais indicado para participar da elaboração do orçamento destinado à Polícia Civil e sua execução.

A autonomia financeira na gestão das polícias judiciárias estaduais possibilitaria a execução do seu orçamento, a fazer uso da Lei de Licitações para adquirir serviços, obras e materiais indispensáveis a execução de suas funções. Para ilustrar, diante da necessidade de adquirir veículos para serem utilizados pelos investigadores, os gestores policiais saberiam que determinada marca ou modelo de veículo não poderia ser contratada, pois é o mesmo modelo utilizado pelos veículos oficiais estaduais, o que poderia levantar suspeitas por parte dos agentes investigados. Essa proximidade com as questões cotidianas da atividade policial torna o gestor mais atento às necessidades da população, da qualidade no desempenho das funções dos servidores policiais e dos instrumentos fundamentais para o enfrentamento da criminalidade.

Dotadas de autonomia financeira, isto é, de competência para elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos na LDO e executá-las, as polícias civis atuariam como empreendedoras, investindo na qualidade do atendimento e no aprimoramento do serviço prestado. Isso porque seus gestores seriam conhecedores da atividade, cujas prioridades constariam no orçamento.

O trabalho da polícia civil é constantemente monitorado por setores da comunidade organizada e da imprensa para que resolva casos envolvendo sujeitos vulneráveis ou de gravidade tamanha ao ponto de estrear toda a população local. Essas questões demandam ações rápidas e eficazes por parte da gestão da Polícia Civil para o reestabelecimento da ordem. Sendo assim, é imperioso que haja a autonomia financeira da Polícia Civil.

### 2.3.3 Ganhos sociais com a autonomia financeira da Polícia Civil paraibana

Durante algum tempo na trajetória política brasileira a segurança pública foi representada como garantia da ordem pública e da segurança do Estado. Para Dias (2010), os governos militares difundiam a doutrina da segurança atrelada à preservação do Estado autoritário. Após a Constituição de 1988, o sujeito de segurança muda do Estado para o indivíduo, ou seja, quando se discute sobre segurança pública, o enfoque se dá para e com os cidadãos. Prova disso é a verificação da mudança do nome da pasta de “Secretaria de Segurança Pública”, para “Defesa Social”.

Segurança pública não é só questão de polícia, mas é também questão social e, sendo assim, deve ser voltada à cidadania e ao respeito aos direitos fundamentais, “sem perder de vista que o sujeito da segurança humana é o ser humano no contexto de sua comunidade” (DIAS, 2010, p. 233). No que tange à gestão da segurança pública, não há como fugir da realidade e da prática social, visto que a sociedade é afetada diretamente pela segurança pública mal gerida.

A sociedade brasileira clama por segurança pública de qualidade para resolver o quadro atual de aumento da violência ano a ano. Ao lado disso, o trabalho realizado pelas polícias no atendimento à população pode ser reflexo da (má) qualidade da gestão policial, ou seja, da forma com que o gestor imediato enxerga a necessidade do público e as peculiaridades da função policial.

Nesse diapasão, o melhoramento desse quadro pode estar na outorga de autonomia financeira às Polícias Judiciárias Cíveis. Tal autonomia poderia constituir uma instituição policial mais independente, buscando cada vez mais desempenhar suas funções com base no princípio da eficiência, da impessoalidade, transparência e moralidade. A sociedade disporia de uma polícia mais isenta, sem subordinação direta ao Poder Executivo, sem receber a influência negativa das questões político-partidárias que o envolve.

Conforme várias vezes noticiado, João Pessoa, a capital do Estado, figura dentre as capitais mais violentas do Brasil, apesar dos esforços do conjunto de forças policiais que compõem a segurança pública do Estado. Sem dúvidas, se o modelo de gestão autoritária conduzida por chefe de polícia, cujo compromisso fosse unicamente com a banda partidária que o indicou, certamente os índices de violência no Estado estariam mais agravados.

Em razão do modelo de gestão e monitoramento que vem sendo aplicado pela Secretaria Pública do Estado, desde o ano de 2011, houve redução dos índices de homicídio e, hoje, a Polícia Civil, que inclui a técnica-científica, encontra-se bem estruturada, organizada e

gerida. Mais avanços poderão ser obtidos com a autonomia financeira, como a modernização do setor de inteligência e o aperfeiçoamento dos policiais. Para que a Polícia Civil paraibana alcance esse estágio de administração gerencial, a iniciativa deve partir dos próprios gestores do alto escalão do Estado, mostrando, assim, o seu compromisso com a segurança da população.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Revestir o serviço público em geral de eficiência é um imperativo atual o qual não é possível ignorar. Por mais que se admita que o serviço policial tem suas peculiaridades, não o afasta do serviço público comum que deve seguir parâmetros indistintos a qualquer área, como a impessoalidade, a moralidade e a eficiência. Nesse cenário, a busca pela eficiência da polícia civil no Brasil vem conduzindo discussões entre os gestores da instituição, que analisam estratégias para melhorar o atendimento à população e para combater a criminalidade, ou seja, estratégias voltadas à eficiência da polícia civil.

Nesta monografia, partiu-se da premissa de que a eficiência da polícia civil pode ser alcançada com a autonomia financeira, que compreende o poder de elaborar e executar o orçamento diante de recursos destinados ao órgão pelo Poder Executivo. Tal autonomia fortalece a instituição policial civil por dotá-la de recursos financeiros fixados em percentual do orçamento imune às ingerências políticas. Além disso, a autonomia financeira conscientiza os policiais civis, de todas as carreiras e classes, de que a Polícia Civil é formada e conduzida por eles, os maiores conhecedores das prioridades orçamentárias, dos problemas que enfrentam cotidianamente para cumprir suas missões e as soluções para cada caso que lhes apresentam, sem o receio de retaliações pelo exercício do seu trabalho.

Para que a autonomia financeira se concretize, é necessária a previsão legal. A proposta de lei que torna real a autonomia financeira das polícias civis é viável, pois basta a aprovação de lei orgânica das polícias civis em âmbito federal que contenha em seu texto a previsão de autonomia financeira frente os Estados. Essa lei representa o primeiro passo para que, posteriormente, uma emenda à Constituição trate a Polícia Civil como função essencial à justiça, na mesma medida em que são considerados o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Nota-se que o Ministério Público e a Defensoria Pública são instituições fortes e respeitadas pela população. Isso se deve à atuação independente e com eficiência conquistada graças à autonomia financeira. A iniciativa na proposta de orçamento e sua execução fortaleceria também a instituição policial, uma vez que profissionais mais próximos da atividade seriam responsáveis por dizer em que área investir. Com os recursos otimizados, a instituição policial teria meios para atender a demanda criminal que acomete a sociedade, assim como transformar uma polícia reconhecida como sucateada e precária em instituição eficiente e responsável.

De fato, a sociedade não se mostra satisfeita com a condução das polícias civis no Brasil, submissas ao Poder Executivo que ainda se vale, na maioria dos Estados, de interferências político partidárias na escolha de cargos e posições estratégicas. Para enfrentar a criminalidade, cada dia mais organizada, é preciso eficiência e técnica, critérios objetivos incompatíveis com influências estranhas à instituição.

Diante do objetivo que permeou a pesquisa, pode-se observar que a autonomia financeira das polícias civis brasileiras traz eficiência ao serviço prestado ao otimizar os recursos gastos com essa vertente da segurança pública, ao introduzir a ideia de liderança na gestão policial (motivando os policiais, criando estratégias para alcançar metas, ouvindo diversos interlocutores) e ao priorizar o usuário do serviço que é a população em geral. O que se espera, então, da autonomia financeira, é que aproxime do serviço público conceitos bem conhecidos pelo setor privado, tais como, empreendedorismo, organização estratégica e administração gerencial.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

COELHO, Daniela Mello. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 37, n. 147, jul./set. 2000. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/622>. Acesso em 08 Nov. 2016.

CORTE Interamericana de Derechos Humanos. Galería multimedia. 56 Período Extraordinario de Sesiones. Audiencia pública. Caso Genoveva e outros (Favela Nova Brasília) vs. Brasil – Parte 1. 53min a 55min. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/index.php/al-dia/galeria-multimedia> Acesso em 20 Out. 2016.

COSTA, Ivone Freire. Pós-graduação em segurança pública e produção de conhecimento: a experiência da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – RENAESP/UFBA. In: COSTA, Ivone Freire, BALESTRERI, Ricardo Brisolla (Org.). **Segurança pública no Brasil: um campo de desafios**. Salvador: EDUFBA, 2010.

DIAS, Lúcia Lemos. Segurança pública numa visão amplificada. In: SANTORO, Emílio *at all* (Org.). **Direitos Humanos em uma época de insegurança**. Porto Alegre: Tomo, 2010.

HARADA, Kiyoshi. Autonomia orçamentária. **Portal Jurídico Investidura**, Florianópolis/SC: 27 set. 2008. Disponível em <http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-constitucional/850-autonomia-orcamentaria>. Acesso em 20 de Set. 2016.

KANT, Immanuel. **Fundamentación para una metafísica de las costumbres**. Madri: Alianza Editorial, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, SPINK, Peter (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

SARMENTO, Daniel. Parecer: Dimensões Constitucionais da Defensoria Pública da União. **ANADEF**. 21 de julho de 2015. Disponível em [http://www.anadef.org.br/images/Anexos\\_pdfs/Parecer\\_ANADEF\\_Daniel\\_Sarmento\\_1.pdf](http://www.anadef.org.br/images/Anexos_pdfs/Parecer_ANADEF_Daniel_Sarmento_1.pdf). Acesso em 2 de nov de 2016.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SMULLEN, Amanda. Autonomia, liberdade e independência: a evolução de uma família de conceitos e seu advento à arena da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Vol 37, ano 3, Rio de Janeiro, maio/ jun. 2003. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6730>. Acesso em 20 Out. 2016.

## REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

ACADEPOL. **Academia de ensino de polícia da Paraíba**. Polícia Civil: lei orgânica. Disponível em <http://www.acadepol.pb.gov.br/policia-civil/>. Acesso em 20 Out. 2016.

AMAPÁ. Lei nº 883 de 23 de março de 2005. Institui a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Amapá, dispõe sobre sua organização, atribuições e funcionamento, define o regime jurídico de seus servidores e dá outras providências. Disponível em [http://www.policiacivil.ap.gov.br/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=4:lei-organica-da-policia-civil-do-amapa&id=3:leis&Itemid=121](http://www.policiacivil.ap.gov.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=4:lei-organica-da-policia-civil-do-amapa&id=3:leis&Itemid=121). Acesso em 20 Out. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição do Estado do Amapá. 20 de dezembro de 1991. **Assembleia Legislativa**, Macapá-AP, 2011. Disponível em [http://www.al.ap.gov.br/constituicao\\_estadual\\_amapa.pdf](http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf). Acesso em 20 Out. 2016.

GOIÁS. Lei nº 16.901 de 26 de janeiro de 2010. Gabinete Civil da Governadoria. Disponível em [http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/2010/lei\\_16901.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2010/lei_16901.htm). Acesso em 20 de Out. 2016.

PARAÍBA. Constituição do Estado (1989). Senado Federal. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70448>. Acesso em 20 Out. 2016.

PARANÁ. Lei Complementar nº 14 de 6 de maio de 1982. Casa Civil. Disponível em <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=7724>. Acesso em 20 Out. 2016.

SÃO PAULO. Constituição Estadual. **Governo do Estado de São Paulo**. Disponível em <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>. Acesso em 20 Out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 207 de 05 de janeiro de 1979. Assembleia **Legislativa do Estado de São Paulo**. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1979/lei.complementar-207-05.01.1979.html>. Acesso em 20 Out. 2016.