

A FUNÇÃO DO DELEGADO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA NA PERSECUÇÃO PENAL

Gelson Amaro de SOUZA FILHO¹
Mário COIMBRA²

RESUMO: Esta pesquisa tem o escopo de estudar a atuação do Delegado de Polícia na persecução penal, suas atribuições funcionais e constitucionais, analisando onde e quando seu trabalho influencia no processo penal. Debaterá, ainda, questões atuais envolvendo a Polícia Judiciária, como as recentes Propostas de Emenda Constitucional que buscam garantir aos Delegados independência funcional, assim como as mesmas garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios) e também melhores salários.

Palavras-chave: Delegado de Polícia. Persecução Penal. Processo Penal. Polícia Judiciária. Atividade Policial.

1. Introdução

Em 2006 começaram a tramitar no Congresso Nacional algumas medidas que visam fortalecer a Polícia Civil e a Polícia Federal. Entre elas estão as Propostas de Emenda Constitucional destinadas aos Delegados de Polícia: PEC nº 549/06 (que procura equiparar o salário dos Delegados com o dos membros do Ministério Público), PEC nº 210/07 (que propõe o reconhecimento constitucional do Delegado como integrante de Carreira Jurídica em isonomia com os integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público) e PEC nº 293/08 (que busca a independência funcional através das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios). Há ainda o Projeto de Lei nº 1949/07, que tentará estabelecer uma “Lei Geral da Polícia Civil” para uniformizar a atuação desta instituição nos diferentes estados da federação. Todas estas propostas, se aprovadas, irão fortalecer a Polícia Judiciária (que engloba a Polícia Civil e Federal)

¹ Discente da graduação em Direito das Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo (FIAET) de Presidente Prudente-SP. Jornalista graduado. Estagiário do Ministério Público Federal. E-mail: gelsonamaro@uol.com.br

² Promotor de Justiça em Presidente Prudente-SP. Mestre em Direito Penal pela Universidade Estadual de Maringá. Professor da Toledo de Presidente Prudente-SP. E-mail: mariocoimbra@unitoledo.br

e trarão mais reconhecimento para os Delegados de Polícia, que são fundamentais para a persecução penal.

A Persecução Penal é dividida em duas etapas: Investigação Criminal e Processo Penal. A participação do Delegado de Polícia é essencial em ambas as fases (pré-processual e processual), pois é fato que em muitas situações a denúncia do Ministério Público ou até mesmo a sentença do Juiz é fundamentada no trabalho da Polícia Judiciária.

Em regra o Delegado de Polícia é o primeiro jurista a ter acesso ao fato criminoso, ou seja, é o primeiro receptor do caso concreto, tendo a atribuição de analisar juridicamente os fatos ocorridos e promover eficiente Investigação Criminal. Precisa agir com atenção e cautela diante da iminência de suas atribuições com o direito fundamental de liberdade da pessoa humana, pois muitas vezes terá o dever de cercear o direito à liberdade do indivíduo, como no caso da prisão em flagrante.

Entre algumas das atribuições funcionais do Delegado de Polícia estão: presidir inquéritos policiais, elaborar portarias, despachos interlocutórios e relatórios finais, termos circunstanciados e autos de prisão em flagrante; apreender objetos que tiverem relação com o fato delituoso e requisitar perícias em geral para a formalização da prova criminal; cumprir e fazer cumprir mandados de prisão; dirigir e orientar a investigação criminal e todos os atos de polícia judiciária de uma Delegacia de Polícia ou qualquer outro órgão policial; proceder a verificação e exame dos atos ilícitos chegados a seu conhecimento, tomando as providências jurídicas que o caso requerer; elaborar relatórios, bem como, representar pela decretação judicial de prisões temporárias; proceder a sindicâncias administrativas, processos administrativos disciplinares; expedir e fiscalizar a emissão de documentos públicos de sua competência; gerenciar o órgão policial de que estiver encarregado; além de outras atividades legalmente previstas.

Para ingressar no cargo de Delegado de Polícia é pré-requisito que o candidato seja bacharel em Direito, aprovado em concurso público de provas e títulos, cujo exame oral é acompanhado por um representante da OAB, e que, após a sua aprovação, realize o curso de formação técnico-profissional ministrado pela Academia de Polícia. É, portanto, uma Carreira Jurídica, cuja classe luta por reconhecimento constitucional para obter mais garantias e condições de trabalho.

Esta pesquisa terá, portanto, o escopo de estudar a atuação do Delegado de Polícia na persecução penal, pinçando na doutrina existente onde e

quando seu trabalho influencia no processo penal. Além disso, cuidará da nobre tarefa de elencar as atribuições institucionais e constitucionais do Delegado em um só trabalho científico. Será, por fim, um dos poucos trabalhos de pesquisa voltados especificamente para a carreira do Delegado de Polícia, reunindo a escassa literatura existente sobre o tema.

2. PERSECUÇÃO PENAL

Conforme já introduzido, a Persecução Penal é composta pelas fases de Investigação Criminal e Processo Penal. Julio Fabbrini Mirabete bem explica:

À soma dessas atividades investigatórias com a ação penal promovida pelo Ministério Público ou ofendido se dá o nome de Persecução Penal (*Persecutio Criminis*). Com ela se procura tornar efetivo o *Jus Puniendi* resultante da prática do crime a fim de se impor a seu autor a sanção penal cabível. Persecução penal significa, portanto, a ação de perseguir o crime (MIRABETE, 2006, p. 56).

A Polícia e o Ministério Público, em conjunto com o Poder Judiciário, estabelecem assim um sistema comum de prevenção e repressão das infrações penais. Ainda conforme Mirabete:

A polícia tem como função primordial impedir a prática dos ilícitos penais e descobrir a ocorrência desses ilícitos e a autoria deles. O Ministério Público representa o interesse do Estado na imposição da sanção aos delinquentes, procurando assegurar a imparcialidade do órgão jurisdicional. A imposição da pena e sua posterior execução exige a imparcialidade daquele que vai exercer a função decisória, ou seja, se o acusado é culpado ou inocente; é a atividade do Juiz (MIRABETE, 2006, p. 8).

É importante ressaltar que há princípios jurídicos que orientam a perseguição ao crime, trazendo implicitamente a segurança jurídica, uma vez que a persecução só pode ser exercida em consonância com os mesmos. Destarte, há o princípio da obrigatoriedade. Nestor Távora e Rosmar Rodrigues de Alencar assim apontam:

Os órgãos incumbidos da Persecução Criminal, em estando presentes os permissivos legais, estão obrigados a atuar. A Persecução Criminal é de ordem pública, e não cabe juízo de conveniência ou oportunidade. Assim, o Delegado de Polícia e o Promotor de Justiça, como regra, estão obrigados a

agir, não podendo exercer juízo de conveniência quanto ao início da persecução (TÁVORA; ALENCAR, 2009, p.48).

O Juizado Especial Criminal – JECRIM, criado pela lei nº 9.099/1995, que para alguns representa uma limitação ao poder penalizador do Estado, na verdade criou uma forma mitigada do princípio da obrigatoriedade, ou seja, as infrações de menor potencial ofensivo com possibilidade de transação penal, na qual o autor pode se submeter a uma medida alternativa não privativa de liberdade para que não seja iniciado um processo.

No caso dos crimes de ação penal privada, cuja titularidade da ação foi conferida à própria vítima ou ao seu representante legal, vigora o princípio da oportunidade, pois cabe a esta ou seu representante dar início a persecução penal, se for o caso.

Ainda sobre o princípio da obrigatoriedade, Mirabete complementa que:

Por ser praticamente indispensável que os delitos não fiquem impunes (*Nec Delict Meneant Impunita*), no momento em que ocorre a infração penal é necessário que o Estado promova o *Jus Puniendi*, sem que se conceda aos órgãos encarregados da Persecução Penal poderes discricionários para apreciar a conveniência ou oportunidade de apresentar sua pretensão punitiva ao Estado-Juiz. O princípio da obrigatoriedade (ou da legalidade) que vigora entre nós obriga a Autoridade Policial a instaurar Inquérito Policial e ao Ministério Público a promover a Ação Penal quando da ocorrência da prática de crime que se apure mediante Ação Penal Pública (art. 5º, 6º e 24º do CPP) (MIRABETE, 2006, p. 27).

Conforme a doutrina, este princípio se contrapõe ao princípio da oportunidade, que, no Brasil, está reservado às Ações Privadas e às Públicas dependentes de representação e requisição do Ministro da Justiça. Cabe observar que o JECRIM não estabeleceu no Brasil o princípio da oportunidade nas ações penais públicas uma vez que tal instituto se refere somente à possibilidade de composição entre as partes, nos termos da lei, após a propositura do Processo Penal.

Em seguida, vem o princípio da indisponibilidade. Conforme Nestor Távora e Rosmar Rodrigues de Alencar:

O princípio da indisponibilidade é uma decorrência do princípio da obrigatoriedade, rezando que, uma vez iniciado o inquérito policial ou o processo penal, os órgãos incumbidos da persecução criminal não podem deles dispor. Com efeito, o delegado não pode arquivar os autos do inquérito policial (art. 17, CPP) e o promotor não pode desistir da ação interposta (art. 42, CPP). Caso o membro do Ministério Público esteja

convencido, após a instrução probatória, da inocência do réu, deve manifestar-se, como guardião da sociedade e fiscal da justa aplicação da lei, em sede de alegações finais, pela absolvição do imputado, o que não significa disponibilidade do processo (TÁVORA, ALENCAR, 2009, p. 49).

No mesmo sentido aponta Mirabete:

Do princípio da obrigatoriedade decorre o da indisponibilidade do processo, que vigora inclusive na fase do inquérito policial. Uma vez instaurado este, não pode ser paralisado indefinidamente ou arquivado. A lei processual prevê prazos para a conclusão do inquérito no artigo 10 do CPP (10 dias se o indiciado estiver preso e de 30 dias quando estiver solto) e proíbe a autoridade mandar arquivar os autos (art. 17 do CPP). Mesmo quando a decisão é submetida ao Juiz, como fiscal do princípio da indisponibilidade, que, discordando das razões invocadas, deve remeter os autos ao chefe da instituição (art. 28) (MIRABETE, 2006, p. 28-29).

Prosseguindo, há o princípio da oficialidade, no qual:

Os órgãos incumbidos da Persecução Criminal (soma do Inquérito Policial e do Processo), atividade eminentemente pública, são órgãos oficiais por excelência, tendo a Constituição Federal consagrado a titularidade da Ação Penal Pública ao Ministério Público (art. 129, I), e disciplinado a Polícia Judiciária no §4º, do seu art. 144 (TÁVORA; ALENCAR, 2009, p. 48).

Complementando, Mirabete afirma que:

Como a repressão ao criminoso é função essencial do Estado, deve ele instituir órgãos que assumam a persecução penal. É o princípio da oficialidade, para que os órgãos encarregados de deduzir a pretensão punitiva sejam oficiais. No nosso país, em termos constitucionais, a apuração das infrações penais é efetuada pela Polícia (art. 144 da CF e art. 4º ss. do CPP) e a ação penal pública é promovida, privativamente, pelo Ministério Público (art. 129, I, da CF), seja ele da União ou dos Estados (art. 128, I e II, da CF). Como órgãos encarregados da repressão penal, a Polícia e o Ministério Público têm autoridade, ou seja, podem determinar ou requisitar documentos, diligências ou quaisquer atos necessários à instrução do inquérito policial ou da ação penal, ressalvadas, as restrições constitucionais (MIRABETE, 2006, p. 28).

Resta ainda apontar, embora existam outros princípios, o princípio da oficialidade:

A atuação oficial na Persecução Criminal, como regra, ocorre sem necessidade de autorização, isto é, prescinde de qualquer condição para agir, desempenhando suas atividades *ex officio*. Excepcionalmente, o início da Persecução Penal pressupõe autorização do legítimo interessado, como se dá na ação penal pública condicionada à representação da vítima ou à requisição do Ministro da Justiça (TÁVORA; ALENCAR, 2009, p. 48).

Também não se poderia deixar de discorrer, em tópico aberto para o debate da Persecução Penal, sobre as diversas ciências que auxiliam na aplicação do *Jus Puniendi*. Inicialmente, sobre a Medicina Legal, disciplina esta tão próxima do Delegado de Polícia, que inclusive é sempre cobrada nos concursos públicos para a carreira:

É com a Medicina Legal, aplicação de conhecimentos médicos para realização de leis penais ou civis, que se comprova a materialidade ou extensão de inúmeras infrações penais (homicídio, lesões corporais, estupro, etc.), incluindo-se nela a matéria de toxicologia (envenenamento, intoxicação alcoólica ou por tóxicos, etc.). O Código de Processo Penal disciplina a ocasião e a forma de realização dos exames de corpo de delito nessas hipóteses (art. 158 ss.) (MIRABETE, 2006, p. 13).

Em seguida, abre-se espaço para Psiquiatria Forense:

A Psiquiatria Forense (ou Judiciária) tem por objetivo o estudo dos distúrbios mentais em face dos problemas judiciários e, no processo penal, tem importância decisiva na verificação das hipóteses de inimputabilidade, apurada em exame realizado no incidente de insanidade mental do acusado (arts. 149 a 154 do CPP). É importante também essa ciência na execução da pena e da medida de segurança quando da realização dos exames destinados à classificação dos condenados e internados e de verificação de cessação de periculosidade (MIRABETE, 2006, p. 13).

Não obstante, utiliza-se também da Psicologia Judiciária:

Também a Psicologia Judiciária se ocupa dos exames de personalidade, inclusive o criminológico, para a classificação dos criminosos com vista à individualização da execução. Entretanto, cuida ela especialmente do estudo dos participantes do processo judicial (réu, testemunha, juiz, advogado), fornecendo elementos úteis sobre a colaboração de cada um na atividade processual, em especial quanto ao valor probatório dos testemunhos, interrogatórios, etc. (MIRABETE, 2006, p. 13).

Evidentemente, não poderíamos deixar de abordar a Criminalística, ciência essencial para o trabalho da polícia:

A Criminalística, também chamada Polícia Científica, é a técnica que resulta da aplicação de várias ciências à investigação criminal, colaborando na descoberta dos crimes, na identificação de seus autores, na apuração de circunstâncias do fato, etc. Seu objetivo é o estudo de provas periciais referentes a pegadas, manchas, impressões digitais, projéteis, locais de crime, etc. A Odontoscopia, por exemplo, como a Dactiloscopia, pode levar à identificação de pessoas com a comparação das arcadas dentárias com a ficha dentária da pessoa que se quer identificar (MIRABETE, 2006, p.14).

Por fim, podemos concluir que a persecução penal é formada por três órgãos – Polícia Judiciária, Ministério Público e Poder Judiciário, e realizada em duas etapas, Investigação Criminal e Processo Penal. Estas etapas serão estudadas a seguir.

2.1. Fase Pré-Processual (Investigação Criminal)

A investigação criminal é o início da persecução penal, sendo feita pela Polícia Judiciária, instituição que tem como função precípua apurar as infrações penais e a sua autoria, ou seja, a justa causa, o que é feito principalmente por meio do inquérito policial, procedimento administrativo com característica inquisitiva que irá servir para posterior ação penal formulada pelo Ministério Público através de denúncia.

Deve-se ressaltar que o inquérito policial é uma peça de alta relevância, embora a maior parte da doutrina considere-o como de mera informação, ignorando que em muitas situações irá lidar com o direito constitucional de liberdade. Por isso deve ser bem conduzido para garantir o exercício do direito de punir quando o Juiz for apreciar as circunstâncias do crime (art. 59, do CP). Assim explica Mirabete:

Para que o Estado possa propor a ação penal, deduzindo a pretensão punitiva no processo, são indispensáveis atividades investigatórias consistentes em atos administrativos da Polícia Judiciária, o que é feito no inquérito policial (persecução) (MIRABETE, 2006, p. 9).

Cabe a Polícia Judiciária a apuração dos delitos e seus autores, através da investigação criminal, bem como os demais procedimentos de polícia judiciária e a custódia de presos. A investigação criminal é assim um instrumento que auxilia o Juiz na busca pela verdade real, mas encontra limites nos direitos e garantias individuais inseridos em nossa Constituição, que devem ser observados durante todo o inquérito policial. Jorge da Silva observa que:

Não se deve confundir inteligência policial com investigação criminal. A inteligência policial, realizada por “agentes de inteligência policial”, consiste na coleta, reunião e tratamento sistemático das informações sobre a

criminalidade (ou quaisquer outras que interessem ao trabalho da polícia) e sua utilização nas operações em geral, tanto as investigativas quanto as ostensivas. Mais que isto, trata-se de um instrumento de caráter proativo, indispensável tanto para a formulação das políticas de segurança quanto para o planejamento operacional. Já a investigação criminal, realizada por “investigadores”, se desenvolve de forma reativa, caso a caso, para elucidar crimes específicos que tenham sido efetivamente cometidos. Embora não seja função do setor de inteligência coligir provas para resolver casos específicos, o mesmo será de grande valia para esse fim se mantiver reunidas e em ordem informações sobre criminosos e suas conexões, sobre carreiras criminais etc., que possam ser aproveitadas pelos investigadores como evidências nos casos cuja apuração lhes tenha sido atribuída. Reconheça-se, no entanto, que sua maior utilidade é na luta contra o crime organizado. Em suma, a inteligência policial constitui-se na memória de toda a organização, devendo valer-se para tal de dados de investigações anteriores, das informações repassadas pelos policiais em geral e por informantes, de publicações, do cadastro criminal, de registros sobre o movimento de criminosos e do seu *modus operandi*, do cadastro de identificação civil, de veículos etc. (p. 334-335).

Luiz Flávio Gomes e Fábio Scliar, em excelente raciocínio, esclarecem que:

[...] se a instituição Polícia Judiciária não tem autonomia orgânica, e dificilmente virá a tê-la, a função de Polícia Judiciária exercida pela autoridade policial na condução das investigações desfruta de autonomia como um imperativo decorrente de princípios constitucionais da maior envergadura. Esta atividade, entretanto, não está protegida com garantias funcionais suficientes para que possa ser exercida com serenidade e isenção nos moldes em que o constituinte a confiou (GOMES; SCLIAR, 05 mai. 2010).

Complementando, afirmam que:

A investigação criminal, portanto, é o conjunto de atividades e diligências tomadas com o objetivo de esclarecer fatos ou situações de direito relativos a supostos ilícitos criminais. Tal entendimento, com esta amplitude acaba por abarcar a própria instrução em juízo como uma espécie de investigação criminal, uma vez que é a busca da verdade processual acerca de um ilícito (GOMES; SCLIAR, 05 mai. 2010).

Sobre a investigação criminal, Rogério Greco alerta que:

A autoridade que preside o inquérito policial deve, acima de tudo, agir com isenção, não se deixando influenciar, principalmente, pela mídia. Todos conhecem os efeitos nefastos que a imprensa pode produzir. Hoje, mais do que o Poder Judiciário, a imprensa, formadora da opinião pública, absolve ou condena. Se o réu cair nas graças da imprensa, tudo será feito por ela para que seja absolvido; ao contrário, se a imprensa concentrar seus esforços contra ele, possivelmente será condenado (GRECO, 2009, p. 59).

O autor afirma que o inquérito policial:

[...] será um instrumento de grande importância para a busca da verdade, uma vez que as provas são colhidas próximas à ocorrência do delito, o que faz que os fatos estejam ainda vivos na lembrança das testemunhas, que provas periciais possam ser realizadas, que a vítima, quando puder, possa ser ouvida com a lembrança nítida do que ocorreu, enfim, mais do que a própria instrução em juízo, o inquérito policial, mesmo possuindo uma natureza inquisitória, ou seja, mesmo não permitindo, como regra, a contradição das provas nele apresentadas, ainda é um dos instrumentos mais importantes de que se vale o Estado na busca da verdade dos fatos (GRECO, 2009, p. 60).

Cabe ressaltar porém que com a publicação da Súmula Vinculante nº 14 que estabelece que, agora, é direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso ao procedimento investigatório realizado pela Polícia Judiciária, desde que digam respeito ao exercício do direito de defesa. Isto quer dizer que o sigilo já não é mais absoluto, podendo ser quebrado pelo defensor do acusado.

2.2. Fase Processual (Processo Penal)

O *jus puniendi* é uma manifestação da soberania estatal e enquadra-se na categoria dos direitos públicos subjetivos do Estado, sendo exercido através do processo penal. Há ainda a exigência de subordinação do interesse do autor da infração penal ao interesse do Estado, resultando na pretensão punitiva, e havendo oposição de uma parte à pretensão de outra, passa a existir a lide penal e, em se tratando de delitos de menor potencial ofensivo, poderá haver a transação penal.

Assim, quando é praticado um fato que aparentemente constitui um ilícito penal, surge o conflito de interesses entre o direito de punir do Estado e o direito de liberdade do acusado:

No Estado moderno a solução do conflito de interesses, especialmente no campo penal, se exerce através da função jurisdicional do Estado no que se denomina processo e, em se tratando de uma lide penal, processo penal. É a forma que o Estado impõe para compor os litígios, inclusive de caráter penal, através dos órgãos próprios da administração da Justiça. Como na infração penal há sempre uma lesão ao Estado, este, como Estado-Administração, toma a iniciativa de garantir a observância da lei recorrendo ao Estado-Juiz para, no processo penal, fazer valer sua pretensão punitiva (MIRABETE, 2006, p. 6-7).

Neste ponto cabe destacar a aplicação do princípio do devido processo legal, da ampla defesa e do Juiz natural, fundamentais dentro do processo penal.

Isto porque o processo soluciona a lide penal, ou seja, compõe o litígio e o leva para apreciação do Magistrado. É o conjunto de atividades e formas, mediante as quais os órgãos competentes, preestabelecidos na lei, observando certos requisitos, promovem e julgam a aplicação da lei penal em cada caso concreto. Conforme Mirabete:

A finalidade mediata do processo penal confunde-se com a do Direito Penal, ou seja, é a proteção da sociedade, a paz social, a defesa dos interesses jurídicos, a convivência harmônica das pessoas no território na nação. O fim direto, imediato, é conseguir, mediante a intervenção do juiz, a realização da pretensão punitiva do Estado derivada da prática de uma infração penal, em suma, a realização do direito penal objetivo. [...] Para solucionar com exatidão o litígio penal, o juiz, no processo, deve apurar a verdade dos fatos a fim de aplicar, com justiça, a lei penal (MIRABETE, 2006, p. 21).

É exatamente aqui que se demonstra indispensável o trabalho do Delegado de Polícia. É com a colheita de provas que o Juiz pode alcançar a verdade real, como é estabelecido pelo art. 155 do Código de Processo Penal. Prosseguindo, de acordo José Frederico Marques:

[O direito processual penal] é o conjunto de princípios e normas que regulam a aplicação jurisdicional do direito penal, bem como as atividades persecutórias da Polícia Judiciária, e a estruturação dos órgãos da função jurisdicional e respectivas auxiliares (MARQUES, 2003, p. 29).

Nestor Távora e Alencar ressaltam que:

[...] Estando a vingança privada banida, como regra, do estado democrático de direito, com a tipificação criminal do exercício arbitrário das próprias razões como crime contra a administração da justiça (art. 345 do CP), resta confiar ao direito processual penal a solução das lides criminais, delineando toda a persecução penal do Estado (Távora, p. 30).

O processo penal brasileiro adota o sistema acusatório, no qual as funções de acusar, defender e julgar são designadas à pessoas distintas, visando garantir um julgamento imparcial através do livre convencimento motivado. Porém há quem defenda que se trate de um sistema acusatório impróprio, uma vez que o julgador pode solicitar a produção de provas que considerar necessária, bem como conceder *habeas corpus* de ofício e decretar a prisão preventiva. Contudo, em relação a investigação criminal, é necessário destacar que:

[...] a existência do inquérito policial não descaracteriza o sistema acusatório, pois se trata de uma fase pré-processual, que visa dar

embasamento à formação da *opinio delicti* pelo titular da ação penal, onde não há partes, contraditório ou ampla defesa. Contudo, essa regra de ser o inquérito puramente inquisitivo deve ser aplicada com cautela, máxime quando se está diante de produção de prova que não seja passível de ratificação em juízo. Deveras, em casos como tais, impende que a autoridade policial, mediante ato fundamentado, assegure a participação do indiciado – quando possível – na produção probatória, conferindo efetividade a direitos fundamentais constitucionais no âmbito do inquérito policial” (TÁVORA; ALENCAR, 2009, p. 34).

Por fim, não se admite mais que nas contravenções a ação penal tenha início por portaria baixada pelo Delegado ou pelo Magistrado, o que era denominado de processo judicialiforme.

3. POLÍCIA JUDICIÁRIA

A palavra “polícia” é de origem grega e deriva de “politeia”, que significa “administração da cidade”, ou seja, a “polis” da antiga Grécia. É, portanto, um instrumento de direito público que garante a paz pública e a segurança individual. Segundo José Cretella Júnior:

A origem da palavra polícia [...] teria surgido na Prússia, em 1794, a primeira Ordenação que continha o direito policial (Polizeirecht), sendo introduzida na França com o significado de bom gosto dos negócios públicos. No século XV, na Alemanha, o uso dos termos Polizei (polícia), Polizeirevier (distrito policial), Polizeiaufsich (vigilância policial) e Polizeipräsidium (chefia de polícia) já era comum (CRETELLA JÚNIOR, 1999, p. 25).

No Brasil, a Polícia é classificada como Polícia Administrativa e Polícia Judiciária. Incumbe-se a primeira de atuar preventivamente, antes da concretização do dano. É, portanto, uma polícia ostensiva (visível), que ostenta autoridade para prevenir os delitos. No conceito de Polícia Administrativa se encaixam a Polícia Militar em âmbito estadual e a Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal em âmbito federal. Para estes, a atividade de policiamento consiste em fiscalizar comportamentos e atividades, vigiar e manter a ordem pública, impedir e repelir crimes, contravenções, infrações de trânsito etc., zelando pelo respeito à legislação pelos indivíduos e desestimulando a delinqüência ostentando o poder estatal.

Já a Polícia Judiciária têm caráter repressivo, auxiliando o Ministério Público e o Poder Judiciário a exercer o *Jus Puniendi*, uma vez que procura a prova dos crimes e contravenções e se empenha em descobrir seus autores:

A polícia judiciária investiga os delitos que a polícia administrativa não conseguiu evitar que se cometessem, reúne as respectivas provas e entrega os autores aos tribunais encarregados pela lei de puni-los (Lei de 3 Brumário, ano IV, art. 20 e Código de Instrução Criminal, arts. 8º a 11º apud CRETELLA JÚNIOR, 1999, p. 45).

Complementando, Mirabete afirma que:

Segundo o ordenamento jurídico do País, à Polícia cabem duas funções: a Administrativa (ou de segurança) e a Judiciária. Com a primeira, de caráter preventivo, ela garante a ordem pública e impede a prática de fatos que possam lesar ou pôr em perigo os bens individuais ou coletivos; com a segunda, de caráter repressivo, após a prática de uma infração penal recolhe elementos que o elucidem para que possa ser instaurada a competente ação penal contra os autores do fato” (MIRABETE, 2006, p. 57).

Nossa Carta Magna assim define as instituições policiais:

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

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpo de bombeiros.

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

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

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

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

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

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

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

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

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

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

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

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

Podemos observar que a atividade policial está devidamente constitucionalizada. Ítalo Gali, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim aborda o ideal de polícia:

A Polícia deve ser tranqüila na sua atuação; cometida nas suas investigações; presente em todo lugar e sempre protetora – a Polícia não deve velar senão pelo progresso da sociedade e dos bons costumes; pelo bem-estar do povo e pela tranqüilidade geral. Ela foi, com a Justiça, instituída para assegurar a execução das leis, e não as infringir; para garantir a liberdade dos cidadãos, e não cerceá-la; para salvaguardar a segurança dos homens de bem, e não para envenenar a fonte do bem-estar social. Não deve ela transpor os limites da exigência da segurança pública ou particular, nem sacrificar o livre exercício das faculdades do homem e dos direitos civis, por um violento sistema de precaução (ÍTALO GALI apud AZKOUL, 1998, p. 26).

No mesmo sentido, Marco Antonio Azkoul explica que “por isso, deduzimos que o policial deve estar acima da média, vencendo as paixões e emoções para tornar-se livre das vicissitudes da vida, a fim de alcançar o verdadeiro ideal de polícia” (AZKOUL, 1998, p. 26).

Por fim, o principal objetivo da Polícia Judiciária é garantir a ordem pública e a paz social, prevenindo e reprimindo os delitos, evitando também que os delinqüentes fujam à punição estatal. Para isso deve prender em flagrante, preventivamente ou temporariamente o criminoso, investigar as circunstâncias do crime, tomar todas as providências cabíveis e elaborar o inquérito policial.

3.1. Polícia Civil

A Polícia Civil atua em âmbito estadual, dirigida por Delegados de Polícia de carreira, tendo a incumbência das funções de Polícia Judiciária e a

apuração das infrações penais, com exceção das militares e ressalvada a competência da União.

A Constituição Federal refere-se a Polícia Judiciária como órgão auxiliar do Poder Judiciário para cumprir as ordens judiciárias relativas à execução de mandado de prisão ou mandado de busca e apreensão, à condução de presos para oitiva pelo juiz, à condução coercitiva de testemunhas etc. Além dessas funções, também compete à Polícia Civil a apuração das infrações penais, ocasião em que exercerá uma função de natureza investigativa.

Contudo, Rogério Greco não descarta a possibilidade de que a Polícia Militar exerça um papel auxiliar ao Poder Judiciário, o que para ele “é muito comum, a exemplo do que ocorre com frequência no Tribunal do Júri, onde a escolta dos presos é por ela realizada” (GRECO, 2009, p. 5). Sobre a Polícia Civil, discorre que:

Da mesma forma, embora a polícia civil, além de seu papel de polícia judiciária, tenha uma natureza investigativa, com a finalidade precípua de apurar as infrações penais já ocorridas, nada impede que também atue na prevenção de futuros delitos, como ocorre, com frequência, quando realiza *blitzs* em automóveis, visando, por exemplo, reprimir o porte ilegal de armas ou mesmo de drogas (GRECO, 2009, p. 5).

Marco Antonio Azkoul apresenta um estudo sobre a história da Polícia Civil, quando ainda era denominada Guarda Civil:

A Guarda Civil de São Paulo foi criada pela Lei nº 2.141, de 22 de outubro de 1926. Era Presidente do Estado o Dr. Carlos de Campos, tendo como Secretário da Justiça e Segurança Pública, Bento Bueno, e como Chefe de Polícia Roberto Moreira. Seu organizador e primeiro Diretor foi o Dr. Antônio Pereira Lima, então delegado auxiliar [...]. A Corporação, composta de alguns brasileiros naturalizados tornou-se famosa pelos relevantes serviços prestados a coletividade.

[...]

A Lei que criou a Guarda Civil, especificando suas finalidades, dispôs que a mesma se destinava “à vigilância e policiamento da Capital, à inspeção e fiscalização da circulação de veículos e pedestres e das solenidades, festejos e divertimentos públicos e comunicações por meio de telégrafos e telefone da polícia”. Mais tarde, em 1947, ao ser reorganizada, passou a ter atribuições mais amplas 'destinando-se a execução do policiamento na Capital e em outras cidades importantes do interior. Serve como índice de adiantamento de uma cidade o fato de a mesma contar com os serviços de policiamento da Guarda Civil (AZKOUL, 1998, p.15-16).

Em seguida, complementa:

Todavia, nada impedia, que nos casos de flagrante delito ou qualquer outra ação policial preventiva os demais órgãos policiais, tais como a saudosa Guarda Civil, executassem concorrentemente, em conjunto ou

separadamente os serviços naqueles locais, onde necessária e imediatamente deveriam ser levadas ao conhecimento da autoridade policial de plantão. O Delegado de Polícia, não obstante o conhecimento prévio dos respectivos chefes das estações férreas. No mesmo sentido, nos casos de colisão de veículos com comboios das estradas de ferro, havidos nas passagens de nível, independentemente do conhecimento de outras autoridades administrativas, deveria o fato ser levado ao conhecimento do Delegado de Polícia em plantão. Enfim, eram indispensáveis os eficientes serviços preventivos, de auxílio público e às autoridades prestados pela extinta Guarda Civil, sem demérito de outras” (AZKOUL, 1998, p. 17).

A Polícia Civil é portanto uma instituição essencial à segurança pública e não deve continuar sendo desvalorizada como tem ocorrido na maior parte das administrações estaduais. É preciso valorizá-la como um dos principais símbolos do poder estatal, representando a *persecutio criminis* e possibilitando ao Ministério Público buscar o *jus puniendi* em juízo. Devemos lembrar que:

No passado a função policial era tão importante, que muitos a consideravam verdadeira magistratura. E que este conceito também existiu no Brasil Império e no começo da República. Lembrando que ainda, tendo em vista ser os municípios muito mais antigos do que a Federação e a República, era exercido o policiamento no período colonial brasileiro pelos juízes, sendo seus auxiliares, dentre eles, os meirinhos e os homens jurados, que após escolhidos juravam perante o conselho dos deveres de polícia, os vintaneiros, que eram inspetores de bairros e finalmente os quadrilheiros (polícia preventiva e administrativa), que cumpriam as ordens dos magistrado e executavam o policiamento civil da vila e a manutenção da ordem pública. Noutro dizer, o policiamento era, por excelência, puramente civil. Assim chegamos à conclusão que o policiamento local era precedente ao dos milicianos, nos termos das Ordenações e das instruções também recebidas dos Oficiais do Senado e da Câmara. Tudo oriundo do sistema Lusitano, transmitido pelas Ordenações Afonsinas (AZKOUL, 1998, p. 23).

Por fim, os Delegados desta sagrada instituição não podem mais sucumbir aos males do desinteresse político. Concordamos que o Delegado de Polícia deveria ser respeitado como o foi no passado. Não se trata aqui de restabelecer um sistema ditatorial, visto que sua atividade deverá sempre ser conduzidas de acordo com a Constituição. Se trata pois de combater frente a frente o crime organizado, utilizando para isso uma instituição policial estadual forte e bem estruturada.

3.2. Polícia Federal

O § 1º do art. 144 da Constituição Federal diz que a polícia federal é um órgão permanente, estruturado em carreira, destinado a apurar as infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, devendo também prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras e, por fim, exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Marco Antonio Askoul nos conta sobre a história desta instituição:

A origem da Polícia Federal é controversa. Senão vejamos o que diz Alberto Motta Moraes a esse respeito: "uns afirmam que nasceu da transferência da capital do Brasil de Salvador para o Rio de Janeiro, em 1763, o que coincide com as primeiras medidas para a formação de um organismo policial que cuidasse da segurança e ordem pública da Corte. Tal conceito perdurou durante o Império e início da República. Outros anotam que a Polícia Federal é produto do Estado Novo, quando Getúlio Vargas teria determinado a formação de corpos policiais que possuíam, entre as suas distinções, a de assegurar a ditadura. Esses órgãos eram a Guarda Civil e a Polícia Especial, que usavam uniformes, sendo utilizados no policiamento ostensivo. A primeira estava mais ligada à Polícia Judiciária e, como tal, vinculada à Secretaria de Segurança. Seus membros eram destacados nas Delegacias e também exerciam o policiamento de trânsito. Com relação à Polícia Especial, era um grupamento de elite, encarregado da segurança do Presidente e também acionado quando ocorriam manifestações ou distúrbios de rua. Com a extinção da Polícia Especial, a quase totalidade de seus integrantes passou para a Polícia Civil do Distrito Federal. Quando a capital foi transferida para Brasília, os servidores federais lotados na Secretaria de Segurança do Distrito Federal foram para a Polícia Civil do Estado da Guanabara. Os que seguiram para Brasília juntaram-se a um grupo ali existente e foi, então, criado o Departamento Federal de Segurança Pública – DFSP – subordinado ao Ministro da Justiça. A sua estrutura e organização consolidavam um conceito concreto e necessário de uma Polícia Federal. [...] Por fim, após os acontecimentos de 1964, a estrutura do DFSP sofreu inúmeras modificações, sendo ampliada a sua área de atuação, seus efetivo aumentado, passando a ter representações em diversas capitais do País. Atualmente possui a denominação de Departamento de Polícia Federal, mantida a subordinação ao Ministério da Justiça, e tem sede em Brasília" (MORAES apud AZKOUL, 1998, p. 13-14).

É evidente que, mais do que uma mera questão de competência, é muito grande a diferença estrutural entre a Polícia Civil e Polícia Federal, principalmente no que diz respeito aos recursos financeiros e salários. Contudo, ambos os Delegados deveriam contar com as mesmas garantias do Ministério

Público e do Poder Judiciário, uma vez que instalou-se no Brasil uma verdadeira guerra com o crime organizado. Não se pode mais ignorar esta realidade. Somente com o fortalecimento das instituições policiais e maior valorização dos Delegados se poderá dar o primeiro passo em direção a uma resposta satisfatória contra o poder paralelo que os criminosos vêm orgulhosamente ostentando.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conversando com uma Delegada de Polícia Civil, já com alguns anos de carreira, fui informado de que o maior obstáculo com o qual me depararei será o fato de que o Delegado, na prática, é um "administrador de ausências", referindo-se a ausência de funcionários, ausência de recursos, de estrutura, etc. E que isto ocuparia a maior parte de meu tempo e atenção. Isto por si só é muito triste, considerando a fundamental importância do Delegado de Polícia na Persecução Penal, tema discorrido durante todo este trabalho.

O fato se torna ainda pior quando constatamos que isto decorre do descaso do poder público em relação à segurança pública, que permitiu, mesmo diante da crescente ameaça social do crime organizado, que nossos delegados fossem mal remunerados e contassem com ínfima estrutura.

Contudo, apesar de tais dificuldades, os nobres colegas tem cumprido exemplarmente suas funções, conciliando a flexibilidade da prática com as utopias da teoria e da legislação. São portanto verdadeiros heróis que dedicam suas vidas protegendo a população, seja ao dispor de todo seu vigor em sua árdua função, seja no combate frontal com o criminalidade, literalmente.

Diante disso, não é nada absurdo que se equipare, através da Proposta de Emenda Constitucional PEC nº 549/06, o salário dos Delegados de Polícia com o dos membros do Ministério Público, visto que estes desempenham igualmente notável, fundamental e insubstituível função na persecução penal, e, ainda, são os que sofrem o impacto principal da exposição ao perigo que a profissão representa e estão na linha de frente desta eterna luta que é o combate a marginalidade.

Menos absurdo é o reconhecimento constitucional do Delegado como integrante de Carreira Jurídica, em isonomia com os integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público, através da PEC nº 210/07, pois sem o exaustivo trabalho dos Delegados não haveria fundamentos para que o *Parquet* buscasse a punição dos criminosos diante do Magistrado, e este, estaria sem instrumentos para aferir a verdade real e proferir uma justa sentença.

Não menos importante é a PEC nº 293/08 que busca a independência funcional através das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios. Desnecessário é argüir sobre as limitações que a falta de independência têm representado para nossos Delegados, que, mergulhados em mundo de burocracias, conseguem mesmo assim - porém com muito custo pessoal, extirpar o perigo das ruas, vivendo ainda com a espada de Dâmocles sobre suas cabeças diante da falta de vitaliciedade e inamovibilidade. Isto deve acabar, valorizemos nossos heróis!

Valorização! Diante das mazelas do crime organizado nada mais justo se exige. Para este fim muitas propostas interessantes tem sido feitas dentro da própria instituição policial, como por exemplo a Academia de Ciências, Letras e Artes dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo, que visa incentivar os delegados a engajarem-se na elaboração doutrinária e assim inserir as questões policiais nos principais debates jurídicos e acadêmicos. Além disso, muitos delegados semeiam o conhecimento lecionando em nossas universidades, preparando os que sonham e almejam ingressar na carreira, alertando-os inclusive das dificuldades que adirão. Mas o esforço pessoal é apenas um complemento para aquela que deveria ser a principal prioridade do poder público: fortalecer as instituições policiais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASKOUL, Marco Antonio. **A polícia e sua função constitucional**. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1998.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Do poder de polícia**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

GOMES, Luiz Flávio; SCLIAR, Fábio. **Investigação preliminar, polícia judiciária e autonomia**. Disponível em: <<http://blogdodelegado.wordpress.com/artigos/investigacao-preliminar-policia-judiciaria-e-autonomia/>>. Acesso em: 05/05/2010.

GRECO, Rogério. **Atividade Policial**. 2ª Ed. Niteroi-RJ: Impetus, 2009.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de direito processual penal**. 2ª Ed. Campinas: Millenium, 2003.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Processo penal**. 18. ed., rev. e atual. até 31 de dezembro de 2006 São Paulo: Atlas, 2006-2008.

SILVA, Jorge da. **Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**. 3. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2009.