



CONTROLE EXTERNO DA
ATIVIDADE POLICIAL PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO

COORDENADORES

DANIEL DE RESENDE SALGADO
DELTAN MARTINAZZO DALLAGNOL
MONIQUE CHEKER



CONTROLE EXTERNO DA
ATIVIDADE POLICIAL PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Coordenadores

Daniel de Resende Salgado
Deltan Martinazzo Dallagnol
Monique Cheker

Belo Horizonte
2016



Copyright © 2016 Editora Del Rey Ltda.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida, sejam quais forem os meios empregados, sem a permissão, por escrito, da Editora.

Impresso no Brasil | *Printed in Brazil*

A849c Associação Nacional dos Procuradores da República

Controle externo da atividade policial. / Associação Nacional dos Procuradores da República. Coordenadores: Daniel de Resende Salgado, Deltan Martinazzo Dallagnol, Monique Cheker. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

617 p.

ISBN: 978-85-384-0473-6

1. Polícia, controle, Brasil. 2. Controle externo Brasil. I. Salgado, Daniel de Resende (Coord). II. Dallagnol, Deltan Martinazzo (Coord). 3. Cheker, Monique (Coord). I. Título.

CDU: 347.963(81)

Editor: Arnaldo Oliveira

Editor Adjunto: Ricardo A. Malheiros Fiuza

Editora Assistente: Waneska Diniz

Coordenação Editorial: Wendell Campos Borges

Comitê Editorial: Zani Cajueiro Tobias de Souza

Capa: Pedro Lino

Projeto gráfico: Júlio César Américo Leitão

Diagramação: Eduardo Franco Dias

Revisão: Rochelle Quito

EDITORA DEL REY LTDA.

www.livrariadelrey.com.br

Editora / MG

Rua dos Goitacazes, 71 – Sala 709-C – Centro

Belo Horizonte – MG – CEP 30190-050

Tel: (31) 3284-5845

editora@delreyonline.com.br

APRESENTAÇÃO

O controle externo da atividade policial foi objeto de preocupação do constituinte brasileiro, que definiu a atividade como função institucional do Ministério Público e legou ao legislador infraconstitucional a regulamentação do tema. A Lei Complementar n. 75/1993, que dispõe sobre as atribuições do MPU, adentrou tal seara, estabelecendo as premissas para o exercício da função institucional em seu art. 3º e dando continuidade à incursão no tema no Capítulo III, desta feita com maior detalhamento de medidas específicas, judiciais e extrajudiciais, para concretização do controle. O instrumental trazido pela norma em tela é, por força do art. 80 da Lei n. 8.625/1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público –, aplicável de forma subsidiária aos demais ramos do MP.

Na busca por equalizar o exercício da atividade e por integrar as funções do MP e da polícia voltadas à “persecução penal e ao interesse público”, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n. 20/2007, em que traça diretrizes e detalha formas de controle. Todavia, a reconhecida ausência de hierarquia funcional entre controlador e controlado – Ministério Público e forças policiais – bem como as lutas corporativistas inerentes ao tema acabaram por suscitar posições distintas entre os *stakeholders*.

A toda evidência, o múnus institucional do controle externo abarca não somente questões afetas à regularidade da investigação criminal mas também a proteção de direitos fundamentais eventualmente maculados pelo próprio Estado em sua atuação coercitiva. Nesse contexto, a Associação Nacional dos Procuradores da República publica este livro, organizado em dois volumes, com o objetivo de lançar luzes sobre matéria tão cara ao MP e à sociedade. Os artigos, em total de dezesseis, se dividem em quatro títulos, a saber: contornos do controle externo no Brasil, desafios do controle externo, controle externo das violações a direitos humanos e controle externo e perspectivas para o futuro.

Agradecemos aos coordenadores e autores da obra e desejamos que a profundidade dos artigos induza o leitor à reflexão, culminando na certeza da necessidade de que o controle externo da atividade policial seja, acima de tudo, uma garantia dos direitos fundamentais e da plena democracia.

Zani Cajueiro Tobias de Souza
Diretora Cultural da ANPR

SUMÁRIO

Apresentação	4
1. CONTORNOS DO CONTROLE EXTERNO NO BRASIL	8
O MPF e o controle externo da atividade policial federal: aspectos estruturais	9
<i>Mario Luiz Bonsaglia</i>	
O controle e seus agentes	22
<i>Monique Cheker</i>	
O controle constitucional pelo Ministério Público e o controle externo da atividade policial: fundamentos e natureza jurídica, necessidade, objetivo, extensão, exercício e cláusulas pétreas	84
<i>Roberto Antonio Dassié Diana</i>	
Modalidades e extensão do controle externo	122
<i>Enrico Rodrigues de Freitas</i>	
O regime brasileiro de controle da atividade policial no quadro do direito comparado	156
<i>Luciano Rolim</i>	
A polícia judiciária e a sua relação com o Ministério Público	187
<i>André Estima de Souza Leite</i>	
Breves considerações sobre a história da polícia no Brasil	222
<i>Galtiênio da Cruz Paulino</i>	

2. DESAFIOS DO CONTROLE EXTERNO	240
O controle externo, a seletividade e a (in)eficiência da investigação criminal	241
<i>Daniel de Resende Salgado</i>	
O controle externo e o trabalho de Inteligência Policial	274
<i>Marco José Gomes Corrêa e Marcio Schusterschitz da Silva Araújo</i>	
3. CONTROLE EXTERNO DAS VIOLAÇÕES A DIREITOS HUMANOS ..	291
Corrupção policial	292
<i>Deltan Martinazzo Dallagnol</i>	
Direito de reunião, deveres de proteção e controle externo da atividade policial pelo Ministério Público	434
<i>Gilton Batista Brito</i>	
Violência policial: estratégias de controle pelo Ministério Público	462
<i>Thiago André Pierobom de Ávila</i>	
A investigação patrimonial como ferramenta para prevenção, detecção e combate à corrupção policial	500
<i>Lucas de Moraes Gualtieri</i>	
4. CONTROLE EXTERNO E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO	534
Testes de integridade: o combate à corrupção policial à luz dos deveres de proteção do Estado	535
<i>Renata Maia da Silva</i>	
Termo Circunstanciado de Ocorrência: legalidade e constitucionalidade de sua lavratura pela Polícia Militar e pela Polícia Rodoviária Federal	563
<i>Alexandre Moreira Tavares dos Santos</i>	
Sistemas policiais e o ciclo completo de polícia	594
<i>Henrique Gentil Oliveira</i>	

**CONTORNOS DO CONTROLE
EXTERNO NO BRASIL**

O MPF E O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL FEDERAL: ASPECTOS ESTRUTURAIS

MARIO LUIZ BONSGLIA¹

1. Introdução
2. Regulamentação do controle externo da atividade policial federal
3. Abrangência do controle externo da atividade policial federal quanto às instituições fiscalizadas
4. Controle externo da atividade policial e improbidade administrativa
5. O art. 129, inciso VII, da CF e os desafios postos ao MPF no relacionamento institucional com a polícia
6. Conclusão

1. INTRODUÇÃO

Pode-se dizer que o constituinte de 1987-1988 reinventou o Ministério Público, redimensionando-o de modo a conferir-lhe um papel bastante significativo no sistema de freios e contrapesos entre os Poderes, cujo adequado balanceamento é condição *sine qua non* para a preservação do Estado Democrático de Direito. A Constituição definiu o Ministério Público como uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, *caput*). Também conferiu-lhe autonomia funcional, administrativa e financeira (§ 2º e seguintes do mesmo art. 127), ficando concedidas a seus membros as mesmas garantias estipuladas em favor dos magistrados, destacando-se a vitaliciedade e inamovibilidade. Tudo somado, pretendeu o constituinte garantir

¹ Subprocurador-Geral da República; coordenador da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF – Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional (2014-2016 e 2016-) Conselheiro do Conselho Superior do MPF (2014-2016; 2016-); Ex-Conselheiro do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP (2009-2011 e 2011-2013); ex-presidente da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do CNMP (2010-2013); Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).

de modo mais pleno a autonomia da instituição e a independência funcional de seus membros.

Exercendo tradicionalmente a titularidade da ação penal e, desde a Lei n. 7.347/1985, passando a desempenhar também relevante papel na tutela dos direitos difusos e coletivos, o Ministério Público não só teve alçadas tais funções ao plano constitucional, como foram-lhe também outorgadas, pelo constituinte originário, outras relevantes funções, e também importantes instrumentos de atuação:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Como se vê, além de ter sido conferida à instituição a titularidade privativa da ação penal, foi dotada também de instrumentos para a realização de investigações no campo da tutela coletiva dos interesses difusos e coletivos assim como na seara criminal, poder investigatório, esse sacramentado pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727, com repercussão geral, concluído em 14 de maio de 2015.

É nesse contexto que foi o Ministério Público incumbido de realizar o controle externo da atividade policial, na forma da lei comple-

mentar cuja iniciativa foi facultada ao Procurador-Geral da República, tratando-se tal função institucional como uma das mais significativas inovações trazidas pela nova Constituição no que diz respeito ao Ministério Público.

A atividade policial, por sua proximidade com o cidadão, e pelo uso autorizado da força, está mais sujeita à ocorrência de abusos, cujo controle mostra-se conseqüentemente mais complexo e desafiador. A polícia, destacou Roberto Antonio Dassié Diana, é um “braço armado do Estado”.² Foi nítida, assim, a intenção do constituinte de estabelecer freios e contrapesos à atividade policial, fonte de muitos arbítrios e abusos ao longo de nossa história, sem prejuízo da importância que a polícia inegavelmente tem no âmbito do sistema de justiça criminal, devendo atuar em necessária parceria com o Ministério Público.

A escolha pelo constituinte do Ministério Público para o desempenho dessa função de controle externo da atividade policial levou em conta o perfil constitucional do órgão, cuidando-se de instituição independente e autônoma, sendo ademais o Ministério Público titular privativo da ação penal pública, e, por consequência, o destinatário final dos elementos informativos colhidos pela investigação policial, sem prejuízo de seu próprio poder investigatório, que poderá ser exercido especialmente em casos em que haja suspeita de policiais envolvidos em atividades ilícitas.

2. REGULAMENTAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL FEDERAL

Segundo a previsão constitucional, o controle externo seria regido nos termos da lei complementar do Ministério Público da União, que se consubstanciou na Lei Complementar n. 75/1993. A Lei n. 8.625/1993, que estabeleceu normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, não dispôs sobre a matéria, mas contemplou dispositivo genérico, em seu art. 80, estatuinto que seriam aplicáveis aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União.

² DIANA, Roberto Antonio Dassié. O controle constitucional pelo Ministério Público e o controle externo da atividade policial. In: *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 88.

A LC n. 75/1993 tratou especificamente do controle externo da atividade policial em seus artigos 3º, 9º e 10, nos seguintes termos:

Art. 3º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:

- a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;
- b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
- c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;
- d) a indisponibilidade da persecução penal;
- e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

CAPÍTULO III

Do Controle Externo da Atividade Policial

Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

- I – ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;
- II – ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;
- III – representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;
- IV – requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;
- V – promover a ação penal por abuso de poder.

Art. 10. A prisão de qualquer pessoa, por parte de autoridade federal ou do Distrito Federal e Territórios, deverá ser comunicada imediatamente ao Ministério Público competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.

No âmbito do Ministério Público Federal, o controle externo da atividade policial foi primeiramente regulamentado pela Resolução n. 32/1997, que assim estipulava:

Art. 1º É dever do membro do Ministério Público Federal, com atuação em ofício com atribuições em matéria criminal, em 1º grau, realizar inspeções bimestrais ordinárias e, quando necessário, extraordinárias em estabelecimento policial ou prisional; neste último, quando se encontre presa pessoa sujeita à jurisdição federal.

A Resolução n. 32/1997 viria a ser substituída pela Resolução n. 88/2006, que passou a reger de modo mais detalhado o exercício de referida função institucional. As inspeções nos estabelecimentos policiais ou prisionais passariam a ser semestrais (art. 4º, I); foi de-

terminada a instituição, em cada unidade, de um grupo de membros designados para atuar no controle externo:

Art. 5º As atribuições relativas ao controle externo da atividade policial são exercidas, em cada Unidade da Federação, por um Grupo de Procuradores da República, designado pelo prazo de dois anos, por proposta da respectiva Procuradoria da República, por ato do Procurador-Geral da República, e que atua sem prejuízo de suas funções.

A Resolução nº 99/2009 faria algumas alterações na Resolução n. 88/2006, dentre elas o estabelecimento da periodicidade semestral das inspeções ordinárias em estabelecimentos policiais ou prisionais (art. 4º, I).

Na sequência cronológica de normas relevantes para o exercício do controle externo da atividade policial, pelo Ministério Público Federal, cabe aqui inserir menção à Resolução n. 20/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, a qual disciplina tais atividades de controle externo no âmbito de todo o Ministério Público brasileiro.

A Resolução n. 20/2007 do CNMP introduziu a diferenciação, muito relevante, entre controle difuso e controle concentrado:

Art. 3º O controle externo da atividade policial será exercido:

I – na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos;

II – em sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.

Retornando ao exame das normas específicas do Ministério Público Federal, temos que a Resolução n. 99/2009 seria revogada pela Resolução n. 127/2012, já amoldada à citada Resolução do CNMP.

Entre outras inovações, a Resolução n. 127/2012 cunhou a expressão “GCEAP – Grupo de Controle Externo da Atividade Policial” para designar o grupo de Procuradores da República existente em cada unidade do MPF (Procuradorias da República nos Estados e no Distrito Federal), os quais atuariam sem prejuízo de suas funções de origem; vale dizer, com acúmulo de atribuições.

Um importante aperfeiçoamento da Resolução n. 127/2012 foi a concentração nos membros ofiçantes no controle externo concentrado da atribuição para a promoção da apuração de atos de improbidade praticados por policiais:

Art. 4º [...]

§ 3º Decorrendo do exercício de controle externo repercussão do fato na área cível, incumbe aos membros responsáveis, na forma do artigo 5º

dessa Resolução, adotar as medidas judiciais ou extrajudiciais cabíveis, podendo instaurar inquérito civil público, ajuizar ação civil pública e ou ação por improbidade administrativa.

As diversas resoluções até aqui mencionadas incluíam o controle externo da atividade policial no âmbito da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, então a única Câmara Criminal do Ministério Público Federal. Curiosamente, isso importava em incluir no rol de atribuições da mencionada Câmara Criminal os feitos cíveis, inclusive de improbidade, relativos ao controle externo da atividade policial.

Em abril de 2014, por meio da Resolução n. 148, que alterou a Resolução n. 20/1996, a qual dispõe sobre a organização temática das Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, entre outras inovações, criou-se a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão – Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional, à qual “incumbe atuar nos feitos cíveis e criminais relativos ao controle externo da atividade policial e aos estabelecimentos penais”. A criação dessa Câmara especializada vinha sendo cogitada havia já muito tempo no âmbito do MPF. A necessidade de um olhar específico sobre o controle externo da atividade policial fora já atestada pela própria 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, que criara um Grupo de Trabalho permanente voltado para essa temática.

Em consonância com a criação da 7ª Câmara, foi feita uma adequação da Resolução n. 127/2012. Com efeito, a Resolução n. 162/2016, que entrou em vigor em 15 de junho de 2016, extinguiu os GCEAPs, estabelecendo, em seu lugar, os escritórios vinculados à 7ª Câmara (controle externo e sistema prisional), do mesmo modo que existem os escritórios vinculados às demais Câmaras. Com isso, a atuação no exercício de tão relevante função institucional do Ministério Público (prevista expressamente na própria Constituição Federal e na Lei Complementar n. 75/1993), passa a se dar dentro de uma perspectiva de distribuição mais equitativa de serviço nas unidades. Sem embargo, permanece, no âmbito de cada Estado, a figura do coordenador da função de controle externo da atividade policial, ao qual cabe a tarefa de coordenar sobretudo as atividades de inspeção nas dependências policiais no âmbito de toda a circunscrição estadual (ou distrital).

Um outro aspecto relevante da inovação introduzida pela Resolução n. 162/2016 é a maior capilaridade da atuação do MPF na área do controle externo da atividade policial. Com efeito, na sistemática anterior,

o GCEAP tinha de atender às inspeções de unidades policiais em todo o Estado, onerando excessivamente um número restrito de membros e obrigando a deslocamentos, com ônus para a instituição. No novo modelo, em todas as unidades e subunidades (Procuradoria da República nos Municípios) do MPF haverá ao menos um ofício especializado (ainda que não exclusivo) no controle externo da atividade policial.

Embora algumas unidades de maior porte comportem ofícios exclusivos, tem predominado na instituição o entendimento de que tal levaria a uma indesejável personalização nessa atuação, além do que tornaria muito onerosa para esse membro singular a realização de inspeção em um número significativo de unidades policiais, o que se verifica particularmente nas grandes capitais.

A Resolução n. 162/2016, meramente repercutindo a Resolução n. 148/2014, que justamente instituiu a 7ª CCR, acarretou para as unidades do MPF a necessidade de uma readequação de seus ofícios, esforço este ainda em curso.

3. ABRANGÊNCIA DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL FEDERAL QUANTO ÀS INSTITUIÇÕES FISCALIZADAS

No exercício da função institucional prevista o art. 129, inciso VII, da Constituição Federal, o Ministério Público Federal se atém, naturalmente, e desde logo, aos órgãos policiais federais a que alude o art. 144, incisos I e II, da Constituição Federal, ou seja, à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal.

Considerando-se, todavia, o caráter genérico da previsão contida no art. 129, inciso VII, da mesma carta constitucional (“controle externo da atividade policial”), tem-se, em consonância, aliás, com o disposto no art. 1º da Resolução n. 20 do CNMP, que tal controle alcança também as polícias do Legislativo da União, que se encontram contempladas no art. 51, IV, e art. 52, XIII, da CF.

A Força Nacional, criada por meio do Decreto n. 5.289/2004, o qual se reporta aos arts. 144, *caput*, e 241, ambos da CF, encontra-se igualmente sujeita ao controle externo por parte do Ministério Público Federal. De se notar que seu contingente, integrado por servidores das policiais federais e, principalmente, dos órgãos estaduais de segurança pública, encontra-se sob o comando do Ministério da Justi-

ça, podendo ser empregado em qualquer parte do território nacional. Evidentemente, ilícitos praticados por seus membros afetam serviço público da União.

Também as Forças Armadas, em determinadas condições, encontram-se sujeitas ao controle externo do Ministério Público Federal, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Militar para a apuração dos crimes militares e para o controle externo da atividade policial judiciária militar. Com efeito, é de se levar em conta que, em determinadas situações, as Forças Armadas exercem parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal. É o que ocorre por ocasião de seu emprego na garantia “da lei e da ordem” (art. 15 da Lei Complementar n. 97/99) e, também, quando “por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais” (art. 16-A da mesma Lei Complementar).

O tema ora debatido foi destaque em artigo jurídico publicado no portal *jus militares*, na internet, no qual o autor faz relevante reflexão sobre o exercício do Controle da Atividade Policial das Forças Armadas:

Considerando que a atividade exercida pelas Forças Armadas prescrita na LC 97/99 possui caráter militar e policial, e sendo também de caráter federal, cabe ao Ministério Público Federal (MPF) exercer o controle da atividade policial das Forças Armadas em missões elencadas na LC 97/99, já que cabe também ao MPF a fiscalização da execução das penas de processos da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral, bem como a tarefa de guardião dos direitos constitucionais do cidadão.

Ao Ministério Público Militar (MPM) cabe exercer o controle da atividade de polícia judiciária militar no âmbito das Forças Armadas, seja nas missões tipicamente militares ou nas missões de caráter policial, elencadas na LC 97/99, desde que resultem de crime militar (CPM). Já aos Ministérios Públicos dos Estados (MPE) cabe exercer o controle da atividade policial das Polícias Cíveis e Militares dos Estados, tanto da atividade policial ostensiva ou da atividade de polícia judiciária civil e militar. Por se tratar de um ramo que atua junto ao DF, ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) fica a responsabilidade de controlar a atividade policial das Polícias Civil e Militar do DF.³

³ FREUA, Murillo Salles. *O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público e o poder de polícia das Forças Armadas*. 20 set. 2012. Disponível em: <<http://www.jusmilitaris.com.br>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

Cabe ademais lembrar que, a teor da Súmula n. 172 do Superior Tribunal de Justiça, “Compete à Justiça Comum processar e julgar militar por crime de abuso de autoridade, ainda que praticado em serviço”.

Por fim, é de se considerar que, sem prejuízo das atribuições dos Ministérios Públicos locais, em determinadas situações o controle externo pelo Ministério Público Federal, especialmente sob a ótica do manejo da ação penal, pode se estender a condutas praticadas por policiais estaduais, conforme o Enunciado n. 3 da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão, que assim se encontra redigido:

Enunciado nº 3: O Ministério Público Federal possui atribuição para apurar irregularidades na atuação de policiais estaduais quando delas resultar prejuízo direto para a persecução penal federal, conforme identificado em sede de controle difuso.

Em sentido análogo, é de ser também lembrado outro enunciado da mesma Câmara:

Enunciado nº 2: “O Ministério Público Federal possui atribuição para a persecução de crime de tortura ou de maus tratos contra preso à disposição da Justiça Federal, ainda que esteja recolhido em estabelecimento prisional estadual e tenha o delito sido praticado por agente estadual (art. 109, IV, CF).

4. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Digno de nota, o controle externo da atividade policial pode envolver não só providências de natureza administrativa e criminal por parte do membro do Ministério Público Federal como, também, possível instauração de ação civil pública ou ação por improbidade administrativa, quando a irregularidade apurada tiver repercussão na área cível ou incidir na esfera da Lei n. 8.429/1992 (art. 4º, § 3º, c/c art. 1º, inciso VIII, todos da Resolução n. 127/2012 do CSMPF).

Bem a propósito, incumbe à 7ª CCR, a teor da já citada Resolução n. 148/2014 do CSMPF, “atuar nos feitos cíveis e criminais relativos ao controle externo da atividade policial e aos estabelecimentos penais”. Significativamente, aliás, a maioria dos procedimentos referentes à atividade de controle externo da atividade policial que tramitam no MPF tem natureza cível.

Por força do Princípio da Especialidade, e de modo a conferir maior eficácia ao exercício da função institucional de Controle Externo

da Atividade Policial, incumbe à 7ª CCR, e aos oficiais a ela vinculados, a atuação nos casos relacionados aos diversos tipos de ilícitos praticados por policiais no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, inclusive corrupção e improbidade.

Tal entendimento vem ao encontro da doutrina institucional sobre o tema. Nesse sentido é que transcrevemos:

Esta questão da atribuição dos membros dos Grupos de Atuação para atuação no âmbito cível e de improbidade perpassa primeira pela consideração de que embora se esteja exercendo uma atribuição de controle diretamente sobre a atividade policial, simbolicamente referida à investigação criminal, há que se ter em mente que quando se aprecia esta atividade do ponto de vista da garantia dos direitos fundamentais e de respeito aos direitos humanos, ou ainda no plano de análise da eficiência, não se encontra nenhuma relação direta com fatos criminais, mas de uma atuação do Ministério Público de defesa dos direitos do cidadão e de defesa da probidade e eficiência da administração pública.

Considerando a necessidade de uma atuação de controle externo com o emprego da racionalidade na solução dos problemas detectados, não parece razoável limitar a atuação do Grupo a condição de mero representante acerca dos fatos apurados aos demais membros do Ministério Público. E se tem aqui um aspecto de uniformidade de atuação e de relevância das questões abordadas pela ótica do controle externo. Muitas vezes, fatos que podem parecer de menor importância para membros que estão atuando em cargos especializados de improbidade administrativa, em procedimentos que se referem frequentemente a desvios de milhões de reais, se mostram significativos no âmbito do controle da probidade e da finalidade da atividade policial e servem para interferir em uma cultura de impunidade e ausência de controle dos atos policiais⁴.

Nesse sentido, já se encontra sedimentado o entendimento do Conselho Institucional do Ministério Público Federal, conforme *leading case* representado por deliberação produzida na 3ª Sessão Ordinária de 2015, realizada em 8 de abril de 2015, oportunidade em que, em caso envolvendo delito de concussão, à unanimidade de votos, foi firmada a atribuição do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial e da 7ª CCR:

INQUÉRITO POLICIAL. POSSÍVEL CRIME DE CONCUSSÃO
ATRIBUÍDO A DELEGADO DA POLÍCIA FEDERAL. CONFLITO

⁴ FREITAS, Enrico Rodrigues de. Modalidades e extensão do controle externo. In: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique. *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 127.

NEGATIVO DE ATRIBUIÇÃO. OFÍCIO DE ATRIBUIÇÃO DA 7ª CCR (CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL), POR ESPECIFICIDADE.

1. Deve prevalecer a atribuição mais específica dos Grupos de Controle Externo da Atividade Policial (7ª CCR) sobre a atribuição mais genérica dos Grupos de Combate à Corrupção (5ª CCR).

2. Considerando trata-se de possível crime de concussão atribuído a delegado da polícia federal, voto pela declaração da competência dos Grupos de Controle Externo da Atividade Policial (7ª CCR). (Procedimento nº SR/DPF/MG-INQ-02080/2010, Relator Conselheiro Nívio de Freitas Silva Filho, votação unânime.)

Nesse mesmo sentido, o Enunciado n. 36 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, editado na Reunião n. 911, de 17 de maio de 2016, reza que

O controle revisional das promoções de arquivamento de procedimentos administrativos investigatórios de crimes funcionais e atos de improbidade, quando imputados a agente público no exercício da atividade policial, não se insere na esfera de competência da 5ª CCR/MPF.

5. O ART. 129, INCISO VII, DA CF E OS DESAFIOS POSTOS AO MPF NO RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL COM A POLÍCIA

Nas ordens constitucionais anteriores, o Ministério Público, no desempenho de seu tradicional papel na persecução penal, via de regra, tinha no inquérito policial elemento imprescindível para o desencadeamento da persecução penal.

Com a nova Constituição, como vimos, o Ministério Público foi alçado a um patamar inteiramente novo, com responsabilidades bastante aumentadas e com poderes ampliados, inclusive o de conduzir investigações próprias, mediante procedimentos administrativos de sua competência. Além disso, o constituinte conferiu-lhe o sensível mínus de exercer o controle externo da atividade policial.

A relação do Ministério Público com a polícia sofreu assim drásticas mudanças, sem que tenha havido até o momento uma completa e desejável acomodação, não sendo rara a ocorrência de atritos institucionais, inclusive com relação ao alcance do controle externo.

Evidentemente, o interesse da sociedade vai no sentido de que as instituições públicas funcionem harmoniosamente, mormente num

campo tão sensível quanto o da segurança pública e da garantia dos direitos fundamentais.

Neste passo, convém sublinhar que o exercício do controle externo sobre a atividade policial não deve significar a existência de um antagonismo entre ambas as instituições. A polícia cumpre desempenhar o relevante papel de “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (art. 144, *caput*, da CF). Instituição armada que é, sujeita-se, por uma decisão do constituinte, ao controle externo pelo Ministério Público.

Tal controle não tem natureza exclusivamente repressiva e coibidora de abusos, também estando voltada à prevenção de irregularidades. Além disso, almeja “a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público” (art. 3º da LC n. 75/1993) e “tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias, voltada para a persecução penal e o interesse público” (art. 2º da Resolução n. 20 do CNMP).

Como titular privativo da ação penal pública e destinatário dos subsídios trazidos pelas investigações policiais, com vistas à formação da *opinio delicti*, é compreensível o interesse do Ministério Público por uma atuação eficiente e isenta de eivas por parte da polícia.

Uma atuação eficiente e respeitosa para com os valores constitucionais é o que atende ao interesse social no campo da investigação criminal, devendo orientar a atuação das duas instituições e inspirar um profícuo relacionamento entre as duas instituições.

6. CONCLUSÃO

Considerando-se o conjunto das instituições voltadas à segurança pública existente em nosso país, há certamente muito que se evoluir no âmbito do controle externo da atividade policial e isso, naturalmente, vale para o que diz respeito ao Ministério Público Federal. Há também que se cuidar para que não haja nenhum retrocesso. Nesse sentido, causam preocupação e devem ser atentamente acompanhadas pela sociedade propostas legislativas em tramitação que conferem à polícia uma autonomia e independência incompatíveis com sua

condição de braço armado do Estado e de órgão situado no campo da segurança pública (e não, propriamente, no campo das funções essenciais à Justiça, que são instituição de caráter jurídico, o que não é o caso da polícia). O Estado Democrático de Direito somente se mantém se os poderes armados estiverem plenamente submetidos aos poderes civis – é o que ensina a história recente do país. A manutenção do sistema de freios e contrapesos desenhado pelo constituinte de 1988, mostra-se fundamental para a preservação das liberdades e dos direitos fundamentais.

A desejável relação harmônica entre os órgãos do Ministério Público e da polícia, com vistas ao interesse da persecução criminal, deve sempre ser buscada e será sempre possível mediante a observância estrita dos cânones constitucionais e legais pertinentes.

O CONTROLE E SEUS AGENTES

MONIQUE CHEKER¹

1. Considerações iniciais
 2. A ideologia de controle
 3. O “controle” na Constituição brasileira de 1988
 4. A atividade policial – relevância e controle
 5. Espécies de controle
 6. Algumas instituições e órgãos de controle
 - 6.1 *Ombudsman*
 - 6.2 O Ministério Público e o controle sobre os atos da Administração Pública
 - 6.2.1 O controle externo da atividade policial como subespécie do controle sobre a Administração Pública
 - 6.2.2 Controle decorrente do vínculo com a atividade de investigação
 - 6.2.3 O controle externo da atividade policial como tutela preventiva de direitos difusos e coletivos
 7. O Tribunal de Contas
 - 7.1 Generalidades
 - 7.2 Atuação
 8. O controle interno: a Controladoria-Geral da União e Secretarias
 9. As Ouvidorias e Corregedorias de polícia
 10. Panorama dos órgãos de controle
 11. Conclusão
- Referências bibliográficas

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Todo vocábulo tem um determinado conceito, como significado semântico e axiológico. De fato, se assim não fosse, nada justificaria

¹ Procuradora da República em Angra dos Reis/RJ, integrante do Grupo de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Gceap/RJ) (2012-2015), atual coordenadora do Grupo de Trabalho da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre Investigações Policiais Não Comunicadas (2015); ex-coordenadora do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial no Estado do Paraná (Gceap/PR) (2011-2012); ex-integrante do Grupo de Trabalho de Controle da Atividade Policial da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF (2011-2013). Ex-Procuradora do Ministério Público junto ao TCE/RJ (2006-2008).

a sua existência, pois os termos subsistem para que haja comunicação, como expressão da linguagem.²

Uma dada expressão linguística – como o vocábulo “controle” – pode estar sujeita a diversos significados ou, pela própria carga jurídica e constitucional em que está inserida, não. Assim, v.g., o termo “Ministério Público”, no contexto de sua base constitucional brasileira, quando empregado em qualquer sentença ou oração, sempre deve ser considerado como definidor de uma instituição dotada de autonomia e apta à fiscalização da legalidade e à tutela de direitos coletivos.³

Neste artigo, inicialmente, sem pretensão de ubiquidade, far-se-á *menção* a alguns significados do vocábulo “controle” e *uso* de tal expressão para abordar alguns aspectos do “controle e seus agentes”.

Nessa linha, é dever esclarecer que a referência a “agentes” no plural é proposital. Evidenciar-se-á – até porque não será nenhuma novidade – que o controle pode ser realizado em diversas frentes, com finalidades próprias, sem que isso afronte princípio ou postulado legal ou constitucional e signifique o mesmo tipo controle. *Duo cum faciunt idem, non est idem*, o adágio, se faz presente.

Ainda, será verificado que a própria Constituição Federal estabelece um norte para delinear as espécies de órgãos de controle. Aqui, justamente pelas finalidades da Administração Pública em prol da sociedade e sua legitimidade a partir daí, por simples inferência, notar-se-á que o Ministério Público exerce papel de destaque.

Assim, abordados, entre outros, o aspecto objetivo (atividades) e o subjetivo (órgãos e instituições) do controle sobre a atividade administrativa, o Ministério Público – pela metodologia que se propõe – será posto em foco.

Serão mencionados, rapidamente, alguns vieses relevantes da natureza da atividade policial. Igualmente, o controle externo da atividade policial como divisão do controle exercido pelo Ministério Público sobre os atos da Administração Pública e como ato de prevenção na tutela de direitos difusos e coletivos contra a imoralidade, a corrupção e a violência será objeto de análise.

² Adota-se o conceito de linguagem como o “*sistema de símbolos que serve como meio de comunicação*” (MORTARI, C. A. *Introdução à lógica*. São Paulo: Unesp, 2001, p. 31).

³ O tema já foi tratado em: CHEKER, Monique. *Ministério Público junto ao Tribunal de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 123.

Mesmo sem ser o objeto do presente trabalho, advirta-se que serão feitas referências a alguns aspectos do Ministério Público no direito comparado, exclusivamente com o fim de demonstrar que o *Parquet* brasileiro não é uma ilha na teoria do controle.

Por fim, registre-se que, pela composição da obra coletiva da qual o presente artigo faz parte, algumas especificidades do Ministério Público Federal (MPF) que facilitem a compreensão dessa visão de tutela coletiva do controle ministerial independente da atividade policial podem ser trazidas à baila.

2. A IDEOLOGIA DE CONTROLE

A cultura política registra a relação próxima existente entre o poder estatal, a ocorrência de abuso/corrupção⁴ e a necessidade da implementação de mecanismos de controle. São notórias as palavras de CHARLES-LOUIS DE SECONDAT, o Barão de MONTESQUIEU, que, no Livro XI, capítulo VI, de sua obra datada de 1748, afirmou que a liberdade política não existe onde há abuso, e a experiência evidencia que o homem dotado de poder está sempre disposto a abusar dele, até encontrar limites⁵. Ainda, para que não haja o abuso de poder, é absolutamente necessário que o poder controle o poder.⁶

A obra de MONTESQUIEU influenciou os escritos da Constituição dos Estados Unidos da América. Há registros em JAMES MADISON, para quem a acumulação dos Poderes Executivo, Legislativo

⁴ O Banco Mundial registra que existem muitas definições para o vocábulo “corrupção”, mas a conceitua, em uma tradução livre, como o *abuso do cargo público na obtenção de ganho privado* (*the abuse of public office for private gain*). Isso pode ocorrer quando o funcionário aceita, solicita ou exige suborno (*Public office is abused for private gain when an official accepts, solicits, or extorts a bribe*). Pode haver também abuso do cargo público, mesmo se o suborno não se configurar, através da condescendência e do nepotismo, do furto/roubo de bens do Estado ou do desvio de receitas (*Public office can also be abused for personal benefit even if no bribery occurs, through patronage and nepotism, the theft of state assets, or the diversion of state revenues*) – Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

⁵ “*La libertad política [...] No existe sino cuando no se abusa del poder, y una experiencia constante, acredita que el hombre dotado de él, se halla siempre dispuesto á abusar y que abusa hasta tanto que encuentra limites*” – *Espíritu de las leyes*. Traduzido por Don Narciso Buenaventura Selva. Madrid: Imprenta de Don Marcos Bueno, 1845, p. 187-188. Título do original: *De L’Esprit des Loix*.

e Judiciário “nas mesmas mãos, quer de um, de poucos ou de muitos cidadãos, quer por hereditariedade, automeação ou eleição, pode com justiça ser considerada como caracterizando tirania”.⁷

É a tão consagrada teoria da separação dos poderes. Embora se possam fazer apartes a essa teoria, de longe não se pode negar a sua ampla utilidade.⁸ Ela, ainda, atrai considerações sobre a democracia e evidencia a importância do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

De forma objetiva, em relação ao primeiro aspecto supramencionado, a democracia legitima o exercício do poder político através dos

⁶ “Para que no pueda abusarse del poder, es absolutamente preciso que por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder” – Idem, p. 188.

⁷ *O Federalista*, n. 47. HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. 2. ed. Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel Editores, 2005, p. 301, tradução de: *The Federalist*. O mesmo autor complementa: “As razões em que Montesquieu fundamenta sua máxima representam uma demonstração adicional de sua interpretação. ‘Quando os poderes Legislativo e Executivo estão concentrados na mesma pessoa ou órgão, não haverá liberdade, pois pode surgir o receio de que o mesmo monarca ou Senado aprove leis tirânicas para executá-las de maneira também tirânica’. Diz ainda Montesquieu: ‘Se o poder de julgar fosse agregado ao de legislar, a vida e a liberdade dos súditos ficariam expostas a um controle arbitrário, eis que o juiz seria então o legislador. Se aquele poder fosse agregado ao Executivo, o juiz poderia conduzir-se com toda a violência de um opressor’.” – Idem, p. 303.

⁸ Em artigo sobre a separação dos poderes e a responsabilidade política (*Separation of Powers and Political Accountability*), TORSTEN PERSSON e outros destacam que a separação entre os poderes executivo e legislativo ajuda a prevenir o abuso de poder, mas somente com um instrumento apropriado de freios e contrapesos (*separation of powers between executive and legislative bodies also helps preventing the abuse of Power, but only with appropriate checks and balances*). Em uma tradução livre, segundo os referidos autores, a separação de poderes permite a concepção de um sistema de freios e contrapesos que cumpre duas condições: (I) criação de um conflito de interesses entre o executivo e o legislativo; (II) acordo comum por ambos os órgãos na tomada de decisões pelo legislativo. Uma aplicação particularmente relevante diz respeito ao processo orçamentário. Os eleitores são beneficiados quando a Constituição divide as decisões sobre o orçamento em duas fases distintas e ainda exige que ambos os órgãos políticos concordem em cada etapa. Mas um só corpo (dizem que o executivo) tem o poder de definição da agenda completa sobre o tamanho do orçamento, enquanto o outro (o legislativo) tem o poder de definição da agenda completo sobre sua composição. Esta estrutura melhora o controle dos eleitores sobre eventuais abusos. No entanto, um mero conflito de interesses entre o executivo e o legislativo não é suficiente para melhorar a prestação de contas. A condição essencial para fazer o trabalho da separação de poderes em favor dos eleitores é que nenhuma política pode ser implementada de forma unilateral, ou seja, sem o consentimento de ambos os corpos, sob pena de consequências desastrosas – Disponível em: <ftp://ftp.igier.uni-bocconi.it/wp/1996/100.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2012.

“olhos” (controle) do povo⁹ e, diante da diversidade de vários grupos e classes sociais, a relação de força entre eles deve ser balanceada e equilibrada.¹⁰ Quanto à segunda consideração, tão importante quanto a ideia de separação de Poderes é o também conhecido sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), que, aliás, permite a convivência harmônica entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. De nada adiantaria ter a intenção de proteger o fim, qual seja, a separação entre os Poderes, sem amparar o instrumento necessário para tal, isto é, o sistema de freios e contrapesos.

DALMO DE ABREU DALLARI aduz expressamente que a separação dos poderes foi associada à ideia de Estado Democrático e deu origem ao engenhoso sistema de freios e contrapesos, segundo o qual:

[...] os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos *gerais* ou são *especiais*. Os *atos gerais*, que só podem ser praticados pelo poder legislativo, constituem-se a emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. Dessa forma, o poder legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do poder executivo, por meio de *atos especiais*. O executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do poder judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competências.¹¹

⁹ PIÇARRA, Nuno. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 290. JOSÉ AFONSO DA SILVA retoma o conceito de democracia fornecido por Abraham Lincoln, segundo o qual democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo. Assim, ele a define como “um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo” – *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 108 e 126.

¹⁰ Idem. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Coimbra: Coimbra, 1989, p. 35. Destaca-se que da pluralidade nos diversos grupos e classes sociais, deriva a ideia de constituição mista, delineada por ARISTÓTELES, em sua obra *Política*, na qual “vários grupos ou classes sociais participam do exercício do poder político, ou aquela em que o exercício da soberania ou o governo, em vez de estar nas mãos de uma única parte constitutiva da sociedade, é comum a todas” – Idem, p. 33.

¹¹ DALLARI. *Elementos da teoria geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 218.

Na Constituição Federal brasileira de 1988, a separação dos poderes está presente no art. 2º, em cujos termos “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Além disso, está prevista no art. 60, § 4º, inciso III, como cláusula pétreia.

Contudo, o mecanismo de *checks and balances* – também cláusula pétreia, por essencial àquela separação – não se limita aos poderes ou órgãos respectivos ligados a esses poderes (por exemplo, o Tribunal de Contas, que está ligado ao poder legislativo). Ele conta com o auxílio primordial de uma peculiar instituição, o Ministério Público, desvincilhada daqueles e eleita com a finalidade de defesa da *ordem jurídica*, do *regime democrático* e dos *interesses sociais e individuais indisponíveis* e especificações presentes nos incisos do art. 129 da Carta Maior. Ao contrário de muitos países onde o Ministério Público está embutido em um dos Poderes¹², no Brasil, o *Parquet* foi visuali-

¹² Praticamente na totalidade dos países, o Ministério Público é órgão do Estado (em alguns é, ademais, órgão do Executivo) que monopoliza o exercício da ação penal. Nos EEUU, por exemplo, o *United States Attorney General* (vide: <<http://www.justice.gov/ag/about-oag.html>>) é o chefe do Departamento de Justiça Americano. Interessante notar que o *Parquet* pode até aparecer em alguns lugares como entidade judiciária, mas com vínculo de dependência com o Executivo. Isso ocorre, por exemplo, na França, onde o *ministère public*, regulado pelas *ordonnances*, é considerado uma magistratura especial, mas dependente do Ministro da Justiça (*Garde des seaux*), que está no topo da pirâmide hierárquica (vide: <http://www.justice.gouv.fr/art_pix/organigramme_MJL.pdf>). Na Espanha, *El Fiscalia* é uma desejada instituição autônoma no Poder Judiciário, mas o Governo poderá provocar o Procurador-Geral perante os tribunais para promover as ações pertinentes a fim de proteger o interesse público (vide: <<http://www.fiscal.es>>). No modelo português, a par da alegada autonomia em relação aos Poderes Executivo e Legislativo, cabe ao Ministério Público a representação do governo (uma espécie de advocacia pública), o que pode acarretar uma indevida ingerência do Ministro da Justiça (vide: <<http://www.pgr.pt/>>). Na Itália, ao revés, o Poder Executivo não exerce ingerência alguma no Ministério Público (*Il Pubblico Ministero*). A instituição integra o Poder Judiciário e compõe a magistratura requerente ou investigadora (*inquirente*) ao lado da magistratura judicial ou julgadora (*giudicante*). Estrutura interessante é a da Venezuela, onde o Ministério Público aparece expressamente como um quarto poder, o Poder Cidadão (vide: <<http://www.ministeriopublico.gob.ve/web/guest/mp>>). No que tange a um possível vínculo com o Poder Legislativo, a literatura normalmente cita a *Prokuratura*, espécie de escritório formado para defender o Estado socialista, com origem na antiga URSS e, entre outros, com nomeação do Procurador-Geral pelo *Soviet Supremo* (a mais alta instância legislativa). (DALMAU. *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*. Valência: Tirant lo Blanch, 1999, p. 91-92.)

zado como uma instituição¹³ fora dos Poderes, mas da mesma forma com membros independentes e aptos a exercerem de forma eficaz o mandamento constitucional.

3. O “CONTROLE” NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

O “controle” foi considerado primordial em nossa Carta Magna por ser essencial à manutenção da ordem estatal e das liberdades públicas contra eventuais abusos cometidos não somente na função administrativa mas também no âmbito da função legislativa (por exemplo: ou não se legisla, ou legisla-se com atraso, ou legisla-se mal) e judiciária (por exemplo, quando há atraso em decisões ou decisões sem a devida imparcialidade).¹⁴

¹³ EMERSON GARCIA, dentro de uma ideia de “instituição”, refuta classificar o Ministério Público como simples órgão administrativo, pois, diversamente da concepção clássica deste, aquele não é: “mero plexo de atribuições, que integra e compõe um corpo principal, com feição nitidamente acessória. O *plus* em relação ao mero órgão administrativo reside nas múltiplas vertentes de autonomia, permitindo que a instituição esteja desvinculada de qualquer estrutura hierárquica, inexistindo subordinação em relação a autoridade estranha aos seus quadros” – *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 46. Dentro de uma concepção filosófica, nos dizeres de JOHN RAWLS, “Por instituição entendo um sistema público de regras que define cargos e posições com seus direitos e deveres, poderes e imunidades, etc. Essas regras especificam certas formas de ação como permissíveis, outras como proibidas; criam também certas penalidades e defesas, e assim por diante, quando ocorrerem violações. Como exemplos de instituições, ou, falando de forma mais geral, de práticas sociais, posso pensar em jogos e rituais, julgamentos e parlamentos, mercados e sistemas de propriedade. Pode-se considerar uma instituição de dois modos: primeiro, como um objeto abstrato, ou seja, como uma forma possível de conduta expressa por um sistema de regras; segundo, como a realização das ações específicas por essas regras no pensamento e na conduta de certas pessoas em uma dada época e lugar [...] Uma instituição existe em um certo tempo e lugar quando as ações especificadas por ela são regularmente levadas a cabo de acordo com um entendimento público de que o sistema de regras que definem a instituição deve ser obedecido. Dessa forma, as instituições parlamentares são definidas por um certo sistema de regras (ou, para permitir variações, por famílias desses sistemas)” – *Uma teoria da justiça*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 58.

¹⁴ “[...] a justiça criminal possui menos autonomia do que há três décadas, estando mais sujeita a ingerências vindas de fora. Os atores e agências da justiça criminal são menos capazes de dirigir seus próprios destinos e de formular suas próprias políticas e decisões. Isto é, parcialmente, o resultado da necessidade de trabalhar com outros ‘provedores’ e de ser mais reativo às demandas do público e de outros ‘clientes’. Mas a principal razão para esta perda é que as relações do campo com o público e com o processo político se modificaram. Surgiu uma nova relação entre políticos,

Após sucessivas reformas, nas disposições permanentes e transitórias a Constituição Federal utiliza o termo “controle” vinte e oito vezes, em artigos que mencionam: *a competência para tratar da poluição* (art. 24, VI)¹⁵; *o uso do solo urbano* (art. 30, VIII)¹⁶; *a fiscalização do Município* (art. 31, *caput* e § 1º)¹⁷; *a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta* (art. 37, § 8º, II)¹⁸; *a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta e do controle externo a cargo do Congresso Nacional* (*caput* dos arts. 70 e 71)¹⁹; *o controle*

o público e os especialistas do sistema penal, segundo a qual os políticos têm mais autoridade, os especialistas têm menos influência e a opinião pública constitui o ponto de referência para determinar as posições. A justiça criminal está mais sensível à mudanças no humor público e à reação política. Novas leis e política são rapidamente instituídas sem consulta prévia aos profissionais do sistema penal e o controle da agenda política por tais profissionais foi consideravelmente reduzido por um estilo populista de fazer política” – GARLAND, David. *A cultura do controle*. Tradução de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008, p. 372. Título do original: *The culture of control: crime and social order in contemporary society*.

- ¹⁵ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.”
- ¹⁶ “Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.”
- ¹⁷ “Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.”
- ¹⁸ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: [...] II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes.”
- ¹⁹ “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.” “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]”

dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (art. 74 *caput*, incisos III e IV, e § 1º)²⁰; o *controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça* (art. 103-B, § 4º)²¹; o *controle externo da atividade policial pelo Ministério Público* (art. 129, VII)²²; o *controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público pelo Conselho Nacional do Ministério Público* (art. 130-A, § 2º)²³; o *controle sobre as ações e serviços de saúde* (art. 197)²⁴; o *controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal* (art. 198, § 3º, III)²⁵; a *fiscalização pelo Sistema Único de Saúde de alimentos e substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos* (art. 200, VI e VII)²⁶; a *participação da*

²⁰ “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”

²¹ “Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: [...] § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: [...]”

²² “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.”

²³ “Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: [...] § 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe: [...]”

²⁴ “Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.”

²⁵ “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] § 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: [...] III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.”

²⁶ “Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] VI – fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano; VII – participar

população no controle das ações governamentais na área da assistência social (art. 204, II)²⁷; as alterações de controle societário das empresas de que trata (art. 222, § 5º)²⁸; a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior (art. 237)²⁹; a destinação de valores econômicos para o controle do crime de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins (art. 243, parágrafo único)³⁰; a anistia a pessoas relacionadas a empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal (ADCT, art. 8º, § 5º)³¹; a fiscalização contábil, financeira e orçamentária,

do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos.”

²⁷ “Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...] II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

²⁸ “Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País. [...] § 5º As alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional.”

²⁹ “Art. 237. A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda.”

³⁰ “Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei. Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias.”

³¹ “Art. 8º É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos. [...] § 5º A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores,

operacional e patrimonial do Distrito Federal pelo Senado Federal enquanto não for instalada a Câmara Legislativa (ADCT, art. 16, § 2º)³²; *a fiscalização e controle de Fundos* (ADCT, art. 60, III, d)³³; *a criação de Fundo nas hipóteses que menciona quando a operação envolver a alienação do respectivo controle acionário a pessoa ou entidade não integrante da Administração Pública* (ADCT, art. 81)³⁴.

Da leitura dos dispositivos transcritos, cabe mencionar algumas acepções da palavra “controle”: (a) espécie de poder ou sistema-base (CRFB/1988, arts. 31 e 74); (b) atividade de direção (CRFB/1988, art. 237); (c) domínio acionário (CRFB/1988, art. 222, § 5º); (d) atividade de fiscalização e coordenação (CRFB/1988, art. 129, VII); (e) pura atividade de fiscalização (CRFB/1988, arts. 103-B e 130-A); e (f) ações de vigilância e atenção (CRFB/1988, art. 204, II).

Duas observações são pertinentes. A primeira delas é de que a separação feita no parágrafo anterior pode acarretar não somente uma exclusão de significados (por exemplo, a utilização da expressão “controle” no art. 222, § 5º, difere substancialmente da adotada no art. 103-B) mas

bem como em decorrência do Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º.”

³² “Art. 16. Até que se efetive o disposto no art. 32, § 2º, da Constituição, caberá ao Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, indicar o Governador e o Vice-Governador do Distrito Federal. [...] § 2º A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal, enquanto não for instalada a Câmara Legislativa, será exercida pelo Senado Federal, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, observado o disposto no art. 72 da Constituição.”

³³ “Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: [...] III – observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: [...] d) a fiscalização e o controle dos Fundos.”

³⁴ “Art. 81. É instituído Fundo constituído pelos recursos recebidos pela União em decorrência da desestatização de sociedades de economia mista ou empresas públicas por ela controladas, direta ou indiretamente, quando a operação envolver a alienação do respectivo controle acionário a pessoa ou entidade não integrante da Administração Pública, ou de participação societária remanescente após a alienação, cujos rendimentos, gerados a partir de 18 de junho de 2002, reverterão ao Fundo de Combate e Erradicação de Pobreza.”

também uma preponderância entre conceitos (por exemplo, a atividade de vigilância constante, mais fortemente visualizada no art. 204, II, não afasta a ideia de efetiva fiscalização por parte da sociedade). O fato é que entender o real significado de cada expressão – mesmo que haja mais de um e uma concorrência entre eles – é de fundamental importância para compreendermos a extensão do controle exercido.

O segundo ponto digno de nota é que a amplitude da expressão “controle” deriva não somente da *disposição topográfica dos termos semânticos* na sentença constitucional, mas também da natureza dos próprios órgãos/instituições envolvidos (controlador e controlado).

Com efeito, o art. 127, § 1º, da CRFB/1988 dispõe que ao Ministério Público são aplicados os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional.

Segundo o *princípio da unidade institucional*, o Ministério Público deve ser visualizado como uma instituição única, de modo que seus membros não são concebidos individualmente, mas, sim, como representantes de um só organismo, “sob a direção de um só chefe”.³⁵ O *princípio da indivisibilidade* é aquele que permite que os membros do Ministério Público sejam substituídos uns pelos outros, “não arbitrariamente, porém, mas segundo a forma estabelecida em lei” (v.g., férias, licenças, impedimentos, suspeições ou outros tipos de afastamentos), pois os atos praticados devem ser creditados à instituição, não ao agente que os praticou.³⁶ O *princípio da independência funcional*³⁷ é considerado vital para os membros do Ministério Público, na

³⁵ A parte em destaque foi retirada da definição de: MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 116.

³⁶ GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2005, p. 64.

³⁷ Os termos “independência funcional” e “autonomia funcional”, segundo doutrina pátria – MAZZILLI, op. cit., p. 143 – não são sinônimos. Enquanto o primeiro se refere a uma garantia atribuída a cada um de seus órgãos, enquanto agentes, o segundo é garantia da própria instituição em si e, juntamente com a autonomia administrativa e financeira, será tratada no tópico 4.6 sobre “Autonomias do Ministério Público”. De fato, aquele autor, na mesma referência bibliográfica, cita parecer da lavra de HELY LOPES MEIRELLES, o qual dispõe que “independência é de caráter absoluto; a autonomia é relativa a outro órgão, agente ou Poder. Ora, no que concerne ao desempenho da função ministerial, pelo órgão (Ministério Público) e seus agentes (Promotores, Procuradores), há independência da atuação e não apenas *autonomia funcional* [...]. Os membros do Ministério Público só se sujeitam ao controle de órgãos superiores e diretivos da Instituição (Procurador-Geral da Justiça, Colégio

medida em que lhes envolve a incidência de duas essenciais garantias no exercício de suas atividades-fim³⁸:

- a) podem atuar livremente, somente rendendo obediência à sua consciência e à lei, não estando vinculados às recomendações expedidas pelos órgãos superiores da instituição em matérias relacionadas ao exercício de suas atribuições institucionais; b) não podem ser responsabilizados pelos atos que praticarem no estrito exercício de suas funções, gozando de total independência para exercê-las em busca da consecução dos fins inerentes à atuação ministerial.³⁹

O fato é que, pelas características constitucionais e finalidade institucional do Ministério Público, não são cabíveis coordenação e fiscalização de sua atividade-fim pelo CNMP (art. 130-A). Em outras palavras: o “controle” da “atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus

de Procuradores, Conselho Superior do Ministério Público e Corregedoria-Geral do Ministério Público), na sua conduta administrativa ao longo da carreira, ou nos seus atos pessoais que afrontem a probidade e o decoro que se exigem de todo agente público, principalmente dos que desfrutam de alguma parcela da autoridade estatal. No mais, os membros do Ministério Público atuam com absoluta liberdade funcional, só submissos à sua consciência e aos seus deveres profissionais, pautados pela Constituição e pelas leis regedoras da Instituição”. Ainda, sobre a “independência funcional” como princípio institucional do Ministério Público, merecem destaques as assertivas de EMERSON GARCIA: “Não obstante a opção da Lei nº 8.625/93 pela coexistência da *autonomia funcional* do Ministério Público com a *independência funcional* de seus membros, deve-se observar que, sob esse prisma específico, vale dizer, sob a ótica *funcional*, a atividade da Instituição, que é apresentada por seus membros, é incontrastável. Talvez a utilização do vocábulo *autonomia* tenha buscado ressaltar, de forma implícita, que o Ministério Público coexiste com outros organismos estatais, não sendo um órgão dissociado das características comuns aos demais e com poderes ilimitados, estando todos submetidos à soberania estatal. Essa preocupação efetivamente possui algum fundamento em relação às vertentes administrativa e financeira, não quanto ao exercício funcional. Neste caso, é importante repetir, a atividade do Ministério Público é, efetivamente, incontrastável, conclusão que encontra esteio no art. 127, § 1º, da Constituição da República, que consagrou a independência funcional como princípio institucional do Ministério Público – Exercício de funções eleitorais, pelos promotores de Justiça, perante os juízes e juntas eleitorais. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 721, 26 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6911>>. Acesso em: 17 jan. 2007.

³⁸ “Entretanto, na atividade-meio, devem os membros do Ministério Público seguir os avisos, instruções e regulamentos das autoridades administrativas competentes da própria instituição (se, por exemplo, é caso de comunicarem o ajuizamento de alguns tipos de ações ou se devem fazer relatórios do movimento de processos ou do atendimento ao público pela Promotoria)” – MAZZILLI, op. cit., p. 202.

³⁹ GARCIA, op. cit., p. 65.

membros” tem a *delimitação desenhada* pelos princípios institucionais, garantias e direitos dos membros.

Antes que se pense que esse raciocínio parece óbvio pela própria finalidade do CNMP, ou seja, de que o controle da atuação administrativa e financeira, pela própria semântica dos termos, nunca significará controle da atividade-fim, há casos em que o controle administrativo e financeiro pode ser utilizado de *forma indireta* para podar a atuação funcional. Assim, um simples mister de elaborar peças e subscrever pareceres em determinados processos pode ser muito dificultado se não há estrutura administrativa para tanto, como mobiliário, apoio técnico etc. Por isso, já salientei em obra anterior que a autonomia financeira – como “capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação”⁴⁰ – é inseparável da independência funcional.⁴¹

É preciso esclarecer, ademais, que a ideia de “controle” não se torna presente necessariamente pelo uso daquela expressão; torna-se presente, também, pela própria natureza e pelas finalidades em si dos órgãos envolvidos. Em outra moldura: a Carta Maior muitas vezes não diz expressamente que “X controla Y”, mas deixa transparecer isso quando impõe, por exemplo, ao Ministério Público o dever de defesa da ordem jurídica e zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos, aspectos que, aliás, fundamentam as atividades de controle e fiscalização.

Isso também ocorre, em termos políticos, quando a Constituição dispõe, no art. 52, I, que compete ao Senado Federal julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade. Sem dúvida, trata-se de uma forma de controle do Legislativo sobre o Executivo sem a utilização necessária daquele termo. Igualmente, é exemplo a fiscalização do Judiciário sobre os atos abstratos do Legislativo com intervenção direta do Ministério Público e demais legitimados nas ações diretas de inconstitucionalidade (CRFB/1988, art. 102, I, *a*).

Outro ponto que é importante frisar acerca do tema é o de que o controle que incide sobre um determinado poder, por uma questão de coerência, estende-se também às ramificações desse poder, sob pena

⁴⁰ MAZZILLI, op. cit., p. 147.

⁴¹ CHEKER, Monique. *Ministério Público junto ao Tribunal de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 187-191.

de ser burlado. Assim, se em um primeiro momento cabe, por exemplo, ao Tribunal de Contas julgar as contas de administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos (CRFB/1988, art. 71, II), salvo exceções constitucionais, o elemento necessário – para que haja o controle da Corte de Contas – é o de que à autoridade seja conferida a *ordenação de despesas*, independentemente do nível hierárquico em que ela esteja disposta no poder ou da nomenclatura empregada para denominá-la.

Ao revés, o Tribunal de Contas não exerce esse peculiar controle sobre quem não preenche tal requisito, mesmo que tenha estrutura de instituição constitucional. É o que ocorre, v.g., com o Ministério Público que atua junto àquela Corte de Contas (CRFB/1988, art. 130), o qual, segundo julgados do STF, não possui autonomia financeira nem administrativa.⁴²

4. A ATIVIDADE POLICIAL – RELEVÂNCIA E CONTROLE

Ciente de que a atuação policial é uma ramificação da vontade governamental; de que a forma de conjugação e o equilíbrio (ou a ausência dele) entre *liberdade* e *força* são determinantes para criar a feição de um Estado; e, ainda, de que quem definirá esses fatores é uma vontade soberana (seja ou não um conjunto de manifestações individuais), a ideia de controle aqui, em especial, se mostra presente.

Embora se saiba da existência de diversas forças (física, econômica etc.) e se entenda que a conceituação jurídica de soberania “considera irrelevante, em princípio, o potencial da força material, uma vez que se baseia na igualdade jurídica dos Estados e pressupõe o respeito recíproco como regra de convivência”⁴³, não há dúvidas de que a

⁴² Frise-se que essa posição do STF, da ausência de autonomia administrativa e financeira do MP de Contas, está em fase de mudança. De qualquer forma, não se pode deixar de mencionar que, na ADI n. 789-1/DF, o STF embutiu o Ministério Público denominado especial (ou de Contas) na estrutura administrativa e financeira dos Tribunais de Contas. Assim, formalmente, o controle da Corte de Contas não se faria pelo art. 71, II, da CRFB/1988, e sim com a realização de um controle interno – Julgamento: 26/5/1994. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ de 19/12/1994, p. 35180. EMENT VOL. 01772-02, p. 00236 – Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 17 ago. 2006.

⁴³ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 90.

existência da força (mesmo em potencial) é necessária à manutenção do Estado.

Por claro, não se quer, com tal afirmativa, conceituar a ordem estatal como simples forma que deve ser mantida a todo custo, de forma que seria “inevitável o recurso à força para impedir que as novas exigências da realidade imponham a adoção de novas formas”.⁴⁴ Apenas se pretende demonstrar que a ideia de “força” é necessária mesmo que seja com a intenção de preservar o Estado de ações criminosas que abalem a segurança interna e externa. DALMO DE ABREU DALLARI registra que “As teorias [que conceituam “Estado”] que se podem denominar *jurídicas* não ignoram a presença da força no Estado, nem que este, por suas finalidades, é uma sociedade política”.⁴⁵

Como é recomendável que seja, na sociedade moderna a utilização da *força* se faz através de determinados órgãos próprios armados, treinados para tanto.⁴⁶ Isso não significa que não possam existir forças policiais pacificadoras, com prioritário atendimento social; tampouco se ignora que a polícia também é provedora de uma série de serviços para os membros da população⁴⁷. Apenas se destaca que o Estado não pode abrir mão de possuir organismos voltados à manutenção da ordem pública.

A Constituição Federal de 1988 dispõe, a partir do art. 144, sobre a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e sobre a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Aponta, assim, os seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

⁴⁴ Idem, p. 139.

⁴⁵ Ibidem, p. 120.

⁴⁶ “*The police are the primary instrument for law enforcement. Institutions and individuals responsible for maintaining public order have existed since ancient times, but it is only in the modern era that the police have come into being as a specialized, professional, public organization authorized to use coercion to enforce the law* (Bayley 1985, 7-14)” [Destacou-se.] – FRÜHLING, Hugo. Police Reform and the Process of Democratization. In: FRÜHLING, Hugo; TULCHIN, Joseph S; GOLDING, Heather A. *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003, p. 18.

⁴⁷ REINER, Robert. *A política da polícia*. Tradução de Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004, p. 163. Título do original: *The politics of the police*, 1992.

Em síntese: às polícias civis incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de *polícia judiciária* e a apuração de infrações penais, exceto as militares (§ 4º). Às polícias militares cabem a *polícia ostensiva* e a *preservação da ordem pública*; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil (§ 5º). Ambas ainda são forças auxiliares e reserva do Exército (§ 6º). As funções da Polícia Federal constam do § 1º, dentre as quais se destaca o exercício, com exclusividade, das funções de polícia judiciária da União.

Dentro do que preconiza a doutrina, tanto a *polícia judiciária* quanto a *polícia administrativa* são “subdivisões da polícia de segurança, que por sua vez é inerente ao poder de polícia do Estado (*police power*). O policiamento preventivo tem por objetivo evitar a quebra da paz e da ordem pública, para tanto, fazendo-se presente e visível onde e quando se fizer necessário. A polícia judiciária surge após a quebra da ordem estabelecida e tem por função munir o Ministério Público de elementos probatórios para a propositura da ação penal pública (denúncia)”.⁴⁸

Por serem modelos armados essenciais para a manutenção da ordem estatal, a Constituição Federal de 1988 deixou claro que são **subordinados** aos respectivos órgãos do Poder Executivo, ou seja, existe uma necessária coordenação e orientação *hierárquica* da atividade policial em prol dos interesses do Estado e, por conseguinte, da sociedade.

Esse é um ponto. Assim, **não há que falar em independência funcional de tais organismos policiais no sentido de liberdade de atuação sem vinculação a eventuais recomendações expedidas pelos órgãos superiores em matérias relacionadas ao exercício das atribuições**. Isso porque a atividade de polícia, pelos recursos que emprega, pelo que representa e pela proximidade com determinados direitos sensíveis dos cidadãos – como a liberdade –, deve ser hierarquicamente coordenada.

E quanto à alegação de que a atividade policial precisa ser absolutamente independente (no sentido adotado acima), pois, caso contrário, a segurança pública estaria sujeita a influxos políticos ilegítimos e ocorreriam interferências indevidas em eventuais investigações? Ora, primeiro que atuação coordenada não desautoriza que a autoridade policial atue

⁴⁸ FREYESLEBEN, Márcio Luis Chila. *O Ministério Público e a polícia judiciária*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 26.

e presida eventuais investigações como bem entender em busca da melhor efetividade; segundo que toda autoridade administrativa deve exercer suas atividades em consonância com a ordem jurídica e, mais, tem a obrigação de negar o cumprimento de ordens manifestamente ilegítimas, e isso nada tem a ver com a ideia de que no “controle” exercido sobre a atividade policial está evidente a atuação coordenada, além da necessária fiscalização; terceiro que eventuais interferências ilegítimas externas e internas seriam detectadas justamente pelos órgãos de controle – em especial pelo Ministério Público, que tem essa função constitucional –, por não autorizadas em um Estado de Direito que pressupõe regularidade procedimental, ou seja, ordens e determinações em prol da sociedade e não do interesse individual de poucos.

Aliás, no âmbito do direito administrativo, sobre a liberdade de ação e a subordinação, é tradicional e notório o ensinamento de HELY LOPES MEIRELLES de que, no nosso sistema constitucional, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei” (CRFB/1988, art. 5º, II). Assim, “o subordinado não pode ser compelido, pelo superior, a praticar ato evidentemente ilegal. O respeito hierárquico não vai ao ponto de suprimir, no subalterno, o senso do legal e do ilegal, do lícito e do ilícito, do bem e do mal. Não o transforma em autômato executor de ordens superiores. Permite-lhe raciocinar e usar de iniciativa no tocante ao desempenho de suas atribuições, e nos restritos limites de sua competência”.⁴⁹

Ademais, há outros aspectos de conteúdo do mister policial que recomendam uma atuação hierárquica coordenada, controlada e fiscalizada. Para ROBERT REINER, a polícia tem, inevitavelmente, margem de discricionariedade ao aplicar a lei, pelo menos por dois motivos: um, porque ela deve escolher prioridades, ou seja, não é possível aplicar totalmente todas as leis ao mesmo tempo; dois, porque a lei requer interpretações em situações concretas e imediatas.⁵⁰

Para ROBERT KLITGAARD, “O trabalho policial em qualquer parte encerra grande dose tanto de discricionariedade quanto de po-

⁴⁹ MEIRELLES. *Direito administrativo brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 101.

⁵⁰ REINER. *A política da polícia*. Tradução de Jacy Cardia Ghiretti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004, p. 242. Título do original: *The politics of the police*, 1992.

der monopolista. Como vimos, essas são condições poderosas para a emergência da corrupção”.⁵¹

Em trabalho clássico sobre *aspectos da atividade policial*, EGON BITTNER esclarece que, como muitas intervenções policiais são baseadas em meras suspeitas ou em simples tentativa de indicação de risco, muitos policiais tendem a expressar preconceitos sociais mais enfaticamente do que qualquer outro membro da sociedade.⁵² Essa peculiaridade e a atuação mais próxima à coletividade levam tais agentes a tomar com mais frequência decisões com grau maior de imediatismo e que trafeguem muito mais próximas ao liame moralidade/abuso.

Por outro lado, há registros doutrinários de que os abusos policiais possam ter relação com atos de corrupção policial e do próprio sistema criminal, pois, no momento em que há um procedimento irregular que impossibilite ou dificulte a apuração dos ilícitos cometidos, sem exercer uma atuação corretiva eficaz, ele nada mais faz do que os encorajar.⁵³

Ainda, muitos casos de abusos policiais habituais, quando há uma rede extensa de corrupção⁵⁴ e ameaças às vítimas, só chegam ao conhecimento das autoridades devidas após um escândalo público. Isso

⁵¹ KLITGAARD. *A corrupção sob controle*. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, p. 129. Título do original: *Controlling corruption*, 1991.

⁵² BITTNER. *Aspectos do trabalho policial*. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003, p. 104. Título do original: *Aspects of Police Work*, 1921.

⁵³ Após narrar um caso de abuso policial ocorrido em Manhattan em 1930, PAUL CHEVIGNY cita o resultado da investigação realizada pelo juiz Samuel SEABURY: “*The experience of the Seabury investigation shows that police abuses of suspects may take the form of false charges or of brutality, or both, and these may be connected to acts of corruption by the police. The most important point to take from Judge Seabury’s report, however, is that police abuses are virtually impossible to control if the criminal justice system as a whole tolerates or encourages them*” (Destacou-se). *The Control of Police Misconduct in the Americas*. In: FRÜHLING, Hugo; TULCHIN, Joseph S; GOLDING, Heather A. *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003, p. 47.

⁵⁴ “*Corruption, moreover, strengthens a system of impunity; if all or most police are implicated in crimes, then they must create a wall of silence against investigation that will prevent the detection of violations of human rights as well as acts of corruption. Acts of violence against citizens must be concealed, because virtually all the official participants and observers have secrets that they expect the others to preserve*” – Idem, p. 49.

porque se cria uma rede de silêncio e proteção recíproca por parte daqueles agentes antes e após o início das investigações.

Assim, a relação entre o abuso e a corrupção policiais torna-se pernicioso e demonstra mais ainda a necessidade de existirem mecanismos de controle, coordenação e fiscalização que atuem não só repressivamente mas também *preventivamente*.

5. ESPÉCIES DE CONTROLE

A Constituição Federal de 1988 deixa transparecer a existência de um sistema de controle, tendo como determinação primeira aquela presente no art. 2º da CRFB/1988. Apresentar-se-ão a seguir algumas classificações que serão úteis para o desenvolvimento da exposição, mas não visam, nem de longe, a esgotar o tema.⁵⁵

Em termos *orgânicos*, dentro da harmonia entre os Poderes e do sistema de *checks and balances*, há controles por parte do: (a) Executivo; (b) Legislativo; (c) Judiciário; e (d) Ministério Público⁵⁶.

⁵⁵ Sobre o tema, interessante a leitura do tópico “Tipologia dos Controles” em: ME-DAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

⁵⁶ Deve-se destacar que, apesar de não ter sido considerado como “quarto poder” pela CRFB/1988, o Ministério Público ostenta determinadas características que são próprias dos Poderes Estatais, “diante da competência do Senado Federal para processo e julgamento do Procurador-Geral da República nos crimes de responsabilidade (art. 52, inc. II), proibição de delegação legislativa sobre organização do Ministério Público, carreira e garantia de seus membros (art. 68, § 1º, inc. I), tipificação dos atos do Presidente da República que atentem contra o livre exercício do Ministério Público como crime de responsabilidade (art. 85, inc. II), autonomia administrativa, delimitada como capacidade de direção própria, por meio da prática dos atos de gestão, organização dos serviços auxiliares, decisão sobre situação administrativa funcional e elaboração de regimentos internos (art. 127, § 2º), autonomia financeira, demarcada como capacidade de manipulação de recursos financeiros, com vistas à elaboração da proposta orçamentária, gestão e aplicação dos recursos destinados ao custeio das atividades do órgão titular da dotação orçamentária (arts. 127, § 3º, e 168), e garantias e vedações próprias dos membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, incs. I e II)” – MORAES, Guilherme Peña de. *Direito constitucional: teoria do Estado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 192-193. Interessante destacar parte do voto do Ministro CELSO DE MELLO, no HC n. 67.759-2/RJ: “É indisputável que o Ministério Público ostenta, em face do ordenamento constitucional vigente, destacada posição na estrutura do Poder. A independência institucional, que constitui uma de suas mais expressivas prerrogativas, garante-lhe o livre desempenho, em toda a sua plenitude, das atribuições que lhe foram conferidas” – Julgamento: 6/8/1992.

Transcreve-se *verbum de verbo* rol já sistematizado:

i) o controle do **Poder Legislativo sobre o Poder Executivo** dá-se, por exemplo, pela aprovação congressual de tratado ou convenção internacional (art. 49, inc. I), pela sustação dos atos normativos que exorbitem dos limites do poder regulamentar ou da delegação legislativa (art. 49, inc. V), pelo *impeachment* do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos Comandantes Militares, através de autorização para instauração do processo, instrução e julgamento (arts. 51, inc. I e 52, inc. I c/c art. 86, *caput, in fine*), pela aprovação da escolha dos titulares de certos cargos públicos (art. 52, inc. III), pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 58, § 3º), pela rejeição do veto (art. 66, § 4º) e pelo controle externo (arts. 70, *caput, in fine*, e 71, *caput, initio*); ii) o controle do **Poder Executivo sobre o Poder Legislativo** dá-se, por exemplo, pela iniciativa reservada para projetos de lei que versem sobre determinadas matérias (art. 61, § 1º), pelo controle legislativo sobre a medida provisória (art. 62), pelo veto (art. 66, § 1º) e pela delegação legislativa (art. 68); iii) o controle do Poder Legislativo sobre o Poder Judiciário dá-se, por exemplo, pela fixação dos subsídios dos magistrados, em conformidade com as propostas orçamentárias formuladas pelos Tribunais e encaminhadas pelos respectivos Presidentes (arts. 48, inc. XV, 96, inc. II, “b”, *in fine*, e 99), pela disciplina da organização judiciária (art. 48, inc. IX), pela criação, transformação e extinção de cargos (arts. 48, inc. X, e 96, inc. II, “b”, *initio*), pelo *impeachment* dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, mediante a instrução do processo e julgamento (art. 52, inc. II) e pela aprovação da escolha dos membros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho e do Superior Tribunal Militar (art. 52, inc. III, “a”); iv) o controle do **Poder Executivo sobre o Poder Judiciário** dá-se, por exemplo, pela concessão de indulto e comutação de penas (art. 84, inc. XII) e pela nomeação dos membros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais, do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais do Trabalho, do Tribunal Superior Eleitoral, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Superior Tribunal Militar (art. 84, incs. XIV, *initio*, e XVI, c/c arts. 101, parágrafo único, 104, parágrafo único, 107, *caput*, 111-A, *caput*, 115, *caput*, 119, inc. II, 120, § 1º, inc. III, e 123, *caput*); v) o controle do **Poder Judiciário sobre os Poderes Executivo e Legislativo** dá-se, por exemplo, pelo controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos (arts. 58, § 2º, inc. I, e 66, § 1º, *initio*, c/c arts. 36, inc. III, 102, inc. I, “a”, § 1º e § 2º, e 103, § 2º). [Destacou-se.]

Em relação ao **Ministério Público**, não obstante haja casos em que a Constituição Federal utiliza expressamente o vocábulo “controle”

Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação: *DJ* de 1º/7/1993, p. 13142, EMENT VOL-01710-01, p. 000121.

(v.g., art. 129, VII), este é realizado de *forma temática ampla*, ou seja, sempre quando for necessária a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, no zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal.

Em outras palavras, sempre quando estiverem presentes situações que demandem uma atuação preventiva ou repressiva para a preservação de tais interesses, o Ministério Público está autorizado a atuar, em especial utilizando-se dos mecanismos de tutela coletiva (aproximando-se da figura do *ombudsman*). Segundo PAULO GUSTAVO GUEDES FONTES, não só em extensão, mas em profundidade, “O controle exercido pelo Ministério Público sobre a Administração equivale praticamente a um controle geral da constitucionalidade e da legalidade dos atos administrativos”.⁵⁷

Dessa forma, o controle externo exercido sobre os atos da Administração Pública, no que tange à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, não é somente o exercido pelo Poder Legislativo com auxílio do respectivo Tribunal de Contas (CRFB/1988, art. 70). Caso haja ofensa aos interesses supramencionados, o Ministério Público pode e deve atuar com o foco de proteção para o qual foi eleito constitucionalmente.

Não obstante a atuação de legitimidade do Ministério Público em prol dos interesses da sociedade, o art. 5º, LXXIII, da CRFB/1988 dispõe sobre a provocação do cidadão através da ação popular proposta perante o Judiciário. Igualmente, o art. 103, IX, do mesmo Diploma é mais uma forma de manifestação social junto àquele Poder, além do art. 74, § 2º, da Carta Magna, que dispõe sobre a representação social para o Tribunal de Contas. Isso tudo sem falar do “direito de petição” previsto no art. 5º, XXXIV, *a*, da CRFB/1988.

Além disso, para o exercício do **controle social**, o art. 31, § 3º, da CRFB/1988 prevê que “As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”. Ainda, o art. 48, parágrafo único, I, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) prevê o

⁵⁷ GUEDES FONTES. *O controle da Administração pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 4.

incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas como instrumentos para assegurar a transparência administrativa.

Quanto à **relação orgânica** entre órgão controlador e o controlado, nos arts. 31, *caput* e § 1º; 70, *caput*; 71; e 129, VII, a Carta constitucional também menciona a forma de *controle externo*; e nos arts. 31, *caput*; 70, *caput*; e 74, *caput* e § 1º, o *controle interno*.⁵⁸

Nota-se que a classificação que aqui se registra não é temática. Isso é muito importante pois não é raro ouvir alegações de que, pelo fato de o controle ser externo, há tais e tais limitações de conteúdo do que pode ou não ser fiscalizado. A divisão aqui leva em consideração exclusivamente se o controlador está na mesma estrutura e formato orgânico e de Poder do órgão controlado. Já no controle interno, que é fundamentado pela própria ideia de autotutela, há uma estrutura montada dentro do órgão ou Poder para realizar a tarefa de orientação, coordenação, verificação, fiscalização e correção.

Situação interessante sobre o tema envolveu dois órgãos instituídos pela Emenda Constitucional n. 45/2004: o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (art. 92, I-A) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (art. 130-A). Quanto ao primeiro, houve a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367, na qual ficou assentado que, por se tratar de órgão que está situado no “Poder Judiciário”, o CNJ exerceria um controle *interno*, e não *externo*⁵⁹, dos Tribunais. Com todas as vênias, o raciocínio não procede.

O CNJ é um órgão que, não obstante ter sido posto topograficamente no Capítulo III, referente amplamente ao Poder Judiciário, está absolutamente fora da estrutura orgânica e de Poder dos Tribunais que são controlados. O mesmo ocorreu em relação ao CNMP. São dois órgãos que, inevitavelmente, instituíram um *controle externo vertical* quanto às questões administrativas e financeiras.

Quanto ao **momento**, pode ser *preventivo* e *repressivo*, a depender de quando a ação de controle incide em consideração ao objeto do controle.

⁵⁸ A Lei n. 7.347/1985, em seu art. 9º, estabelece uma espécie de controle interno dos atos do Ministério Público.

⁵⁹ STF. ADI 3.367, Relator Ministro CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/4/2005, DJ de 17/3/2006 PP-00004 EMENT VOL-02225-01 PP-00182 REPUBLICAÇÃO: DJ de 22/9/2006 PP-00029 – Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

Há casos em que a Constituição Federal, pela própria natureza do ato, expressamente prevê que o controle ocorrerá *a posteriori*. Um exemplo é o do art. 71, III, segundo o qual caberá ao Tribunal de Contas apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório. Trata-se de manifestação posterior aos atos praticados pela Administração.⁶⁰

Entretanto, quando determinados direitos humanos fundamentais estão envolvidos, não se pode nem se deve esperar que a violação ocorra para, só então, o controle ser feito. Assim, é recomendado que seja preventivo.

Quanto à **extensão**, o controle pode ser de *mérito* ou de *legalidade*, atingir a *atividade-meio* ou a *atividade-fim*.

De acordo com doutrina tradicional pátria, os atos administrativos, em geral, por força do art. 5º, XXXV, da CRFB/1988, são submetidos a um controle jurisdicional, contudo ele é *a posteriori* e “unicamente

⁶⁰ A par do entendimento que considera os atos sujeitos a registro do Tribunal de Contas como complexos (vide no STF, o MS n. 24.958-7/DF. Relator Ministro MARCO AURÉLIO. Julgamento: 2/2/2005. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação: *DJ* de 1º/4/2005, p. 00006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 17 ago. 2006; e MS n. 24.997-8/DF. Relator Ministro Eros Grau. Julgamento: 2/2/2005. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação: *DJ* de 1º/4/2005, p. 00006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 17 ago. 2006), tal orientação deve ser repensada tendo em vista que eles “são formal e materialmente autônomos em relação ao ulterior pronunciamento pela respectiva Corte de Contas. A circunstância que lhes peculiariza não condiz com o conceito de ato administrativo complexo, uma vez que esse pressupõe manifestações de vontades conjugadas para a formação de um único ato administrativo. No caso em comento, tem-se duas manifestações de vontade que não só são autônomas, como são formal e materialmente consistentes em atos (manifestações de vontade) autônomos” – MAFFINI, Rafael Da Cás. *Atos administrativos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas e a decadência da prerrogativa anulatória da Administração Pública*. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/dga/sedoc/Atos%20Administrativos.doc>>. Acesso em: 27 out. 2006. Outrossim, deve ser questionado o fato de o ato praticado pelo Tribunal de Contas ter natureza especial, não constituindo autêntico ato administrativo. Assim, não poderia ser enquadrado na classificação tradicional que divide os atos administrativos em simples, compostos e complexos.

de *legalidade*, por restrito à verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege”.⁶¹ Por essa orientação, o mérito não poderia ser controlado pelo Poder Judiciário.⁶²

Com o desenvolvimento, contudo, da teoria do direito administrativo, para se adequar às novas demandas sociais, e diante das sucessivas omissões estatais, viu-se a necessidade de haver controle sobre a discricionariedade administrativa. Dentro desse aspecto, GERMANA DE OLIVEIRA MORAES aduz que o controle jurisdicional da juridicidade dos atos administrativos abrange tanto o exame da conformidade dos elementos vinculados dos atos administrativos com a lei (controle de legalidade), quanto a compatibilidade dos elementos discricionários com os princípios (controle da juridicidade em sentido estrito).⁶³

Da mesma forma, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO defende que o administrador está, “nos casos de discricionariedade, perante o dever jurídico de praticar, não qualquer ato dentre os comportados pela regra, mas única e exclusivamente aquele que atenda com absoluta perfeição à finalidade da lei”.⁶⁴ Constatada, então, a inércia estatal, a possibilidade de atuar de forma mais eficiente e a violação a determinados direitos dos cidadãos, o controle deve incidir.

Ainda, a extensão do controle pode estar especificada na Constituição como referente à *atividade-meio* ou à *atividade-fim*. Não raras vezes, vemos uma conexão muito grande entre a atividade-meio de um órgão e sua atividade-fim. Por exemplo, o controle material de

⁶¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 708.

⁶² Segundo CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, mérito é o “campo de liberdade suposto na lei e que efetivamente venha a remanescer no caso concreto, para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade, decida-se entre duas ou mais soluções admissíveis perante a situação vertente, tendo em vista o exato atendimento da finalidade legal, ante a impossibilidade de ser objetivamente identificada qual delas seria a única adequada” – *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 918 e 919.

⁶³ MORAES. *Controle jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Dialética, 1999, p. 43. A própria Lei n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo em âmbito federal, em seu art. 2º, dispõe que “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

⁶⁴ BANDEIRA DE MELLO. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed., 7. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 33.

armamentos e veículos (atividade-meio) pode afetar seriamente uma operação policial (atividade-fim). Assim, tendo em vista a proximidade entre essas duas divisões, o próprio delineamento constitucional da atividade de controle deve ser o norte a ser utilizado, sob pena de se realizar uma atividade além ou aquém do que consta na Constituição Federal.

Segundo o art. 103-B, § 3º, e o art. 130-A, § 2º, da CRFB/1988, cabem, respectivamente, ao CNJ e ao CNMP o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais dos membros. Assim, o controle não abarca a atividade-fim. Repita-se, aqui, uma advertência já feita acima.⁶⁵ O controle sobre a atividade-meio não pode ser pretexto para que haja controle da atividade-fim. Fala-se isso não somente por se entender que a independência funcional dos membros pode ser severamente afetada por uma interferência indevida na autonomia financeira da instituição, mas também pelo fato – por exemplo, no que tange ao CNJ e CNMP –, de a análise de aspectos funcionais de um membro do Ministério Público ou do Poder Judiciário não poder dar margem a repreensões políticas na atividade-fim por parte do órgão de controle.

Entretanto, no que tange aos atos da Administração Pública em geral, que possui deveres de eficiência, transparência e moralidade, os controles dos Poderes e do Ministério Público incidem de forma ampla.

Por fim, quanto aos **órgãos envolvidos**, o controle pode ser *concentrado*, quando é feito por um órgão central específico, ou *difuso*, quando a atividade é dividida por órgãos diversos.

6. ALGUMAS INSTITUIÇÕES E ÓRGÃOS DE CONTROLE

Após a classificação acima, passamos à análise de algumas instituições e órgãos de controle. Mantenho a advertência de que não se pretende expor – nem próximo disso – todas as existentes, em especial as de controle interno. A intenção é apenas apresentar algumas que estão mais em evidência.

⁶⁵ Vide o tópico 3, sobre o “controle” na Constituição brasileira de 1988.

6.1 Ombudsman

Com antecedentes históricos mais aceitos em Atenas (Os *Euthynoi*), em Esparta (Os *Efloren*), na China (*Yan*), no Império Persa (O Olho do Rei), em Veneza (O Conselho dos Dez), no Direito Romano (Defensor *Civitatis*), na Turquia (Supremo Representante do Rei) e na Rússia (O Olho do Rei), pode-se apontar, em síntese, as funções de tais órgãos como de vigiar os atos dos funcionários da Administração, garantir o respeito às leis e receber reclamações populares contra injustiças.⁶⁶

É na Suécia que a figura do *ombudsman*, entretanto, surge e aperfeiçoa suas feições. Ligada ao Rei, competia ao *Senechal*, abaixo daquele, vigiar o bom funcionamento da Justiça no reino. Em 1713, no lugar do *Senechal*, institui-se o *Kunungenes Högstan Ombudsmanen*, responsável não somente pela vigilância do funcionamento da Justiça, mas também da Administração. Na Constituição de 1809, é implantada a *justitie ombudsmanen*, e desaparece completamente a ligação da referida instituição com o Rei ao mesmo tempo que é firmada a sua dependência e respeito com o *Ricksdag* (Parlamento).⁶⁷

A instituição aparece posteriormente na Finlândia (1919), na Noruega (1952) e na Dinamarca (1954). Mais tarde, na Nova Zelândia, em Israel, na Áustria, no Canadá, na Tanzânia, no Reino Unido e na França.⁶⁸

Destaca-se que o papel inicialmente informativo da *justitie ombudsmanen*, a força da ideia do Defensor como “magistratura de opinião” e a vinculação progressiva ao Parlamento embasam a vinculação da figura do *Defensor Del Pueblo* ao *Ombudsman* sueco.⁶⁹

O chamado *Defensor Del Pueblo Europeo* constituiu uma das respostas do Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Europeia, às suspeitas nascidas de uma Europa demasiadamente centrada nos aspectos econômicos e pouco atenta aos aspectos políticos. Assim, “*Dentro del marco de una ciudadanía europea, o*

⁶⁶ QUINZIO F., Jorge Mário. *El Ombudsman – El Defensor del Pueblo*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1992, p. 15 e 16.

⁶⁷ CARMONA Y CHOSSAT, Juan Francisco. *El Defensor del Pueblo Europeo*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2000, p. 25 e 26.

⁶⁸ Idem, p. 26.

⁶⁹ Ibidem, p. 31.

paralelamente a ésta, el Defensor surge como adalid del pueblo frente al poder de las instituciones”.⁷⁰

O art. 228º do Tratado da União Europeia⁷¹, antigo art. 195 do Tratado da Comunidade Europeia, prevê a atuação do *ombudsman* parlamentar: “O Provedor de Justiça Europeu, que é eleito pelo Parlamento Europeu, é competente para receber queixas apresentadas por qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro e respeitantes a casos de má administração na actuação das instituições, órgãos ou organismos da União, com excepção do Tribunal de Justiça da União Europeia no exercício das suas funções jurisdicionais”.

Ademais, o referido tratado prevê que o Provedor de Justiça Europeu procederá aos inquéritos que entenda justificados e “exercerá as suas funções com total independência”. Ainda, no cumprimento dos seus deveres, “não solicitará nem aceitará instruções de qualquer Governo, instituição, órgão ou organismo”.

Em muitos países, como o Brasil, o Ministério Público acopla também as funções de *ombudsman* na proteção dos direitos humanos (vide CRFB/1988, art. 129, II). Em outros, como a Bolívia e a Venezuela, há uma separação daquele com o *Defensor del Pueblo*⁷² que, frise-se, não tem relação alguma com a chamada Defensoria Pública no Brasil, em especial pelo fato de este órgão ter natureza exclusivamente de advocacia pública das pessoas que comprovarem

⁷⁰ Ibidem, p. 17. Na Finlândia, é destacado o direito ilimitado de inspecionar todos os órgãos e instituições públicas e autoridades, estar presente em quaisquer tomadas de decisões e ter acesso ilimitado a toda a espécie de documento. Ainda, tem-se a faculdade de inspecionar prisões e unidades das Forças Armadas. Conforme transcrição da Seção 5 do *Parliamentary Ombudsman Act*: “Section 5 – Inspections (1) The Ombudsman shall carry out the on-site inspections of public offices and institutions necessary to monitor matters within his or her remit. Specifically, the Ombudsman shall carry out inspections in prisons and other closed institutions to oversee the treatment of inmates, as well as in the various units of the Defence Forces and Finnish peacekeeping contingents to monitor the treatment of conscripts, other military personnel and peacekeepers” – Disponível em: <<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/lawlinks/act-ombudsman.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

⁷¹ Versão consolidada do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – Jornal Oficial C 83 de 30 de março de 2010. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

⁷² Vide: <<http://www.defensoria.gob.ve/dp/>>.

hipossuficiência de recursos, além de não possuir, entre outras, as atividades de fiscalização e investigação.⁷³

6.2 O Ministério Público e o controle sobre os atos da Administração Pública

Todo o delineamento do Ministério Público, em especial a partir do art. 127, *caput* e do art. 129, incisos II e III, da Constituição Federal de 1988, traz características fundamentais que fazem a ligação do Ministério Público brasileiro com a figura do *Ombudsman*.

Por claro, o modelo do Ministério Público brasileiro guarda peculiaridades não só por estarmos em uma estrutura presidencialista, mas também pelo fato de aquela instituição não estar embutida na estrutura de nenhum dos Poderes da República.

De qualquer forma, em termos de deveres constitucionais, o MP está obrigado à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; ao zelo pelo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública; além de à tutela do patrimônio público e social, do meio ambiente e dos demais interesses difusos e coletivos.

Sob esse enfoque, cabe ao Ministério Público a proteção do meio ambiente, dos consumidores, do patrimônio público, dos direitos e interesses das populações indígenas, da criança e do adolescente, dos deficientes físicos, da educação, do urbanismo, das relações de trabalho e dos direitos humanos, entre outros.⁷⁴

Aliás, talvez essa seja a atuação de mais destaque do Ministério Público, por possuir uma relação íntima com os interesses do Estado. Na Espanha, por exemplo, ao discorrer sobre a origem do *Ministerio Fiscal*, RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU salienta que a principal

⁷³ Vide as funções do *Defensor del Pueblo* na Bolívia no art. 222 da Constituição de 2009. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>>. Acesso em: 20 mar. 2012. Igualmente, o art. 15 da Lei Orgânica da *Defensoría del Pueblo* na Venezuela, em: <<http://www.defensoria.gob.ve/dp/index.php/institucional/defensoria-del-pueblo/competencias>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

⁷⁴ Na Suécia, em 1971, previu-se o chamado *Ombudsman* dos Consumidores (KO); em 1980, o *Ombudsman* para a Igualdade entre os Sexos na vida laboral (JämO); em 1986, o *Ombudsman* contra a discriminação étnica (DO), entre outros – QUINZIO F., Jorge Mário. *El Ombudsman – El Defensor del Pueblo*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1992, p. 34-37.

característica que hoje se reconhece a tal instituição é a defesa de interesses gerais.⁷⁵

Com enfoque na atuação de tutela coletiva pelo Ministério Público, PAULO GUSTAVO GUEDES FONTES aduz que “O exercício de suas novas funções está baseado em dois fatores: a pronunciada independência em relação ao Poder Executivo e a defesa dos chamados interesses difusos e coletivos, que foram objeto de importantes estudos doutrinários na década de 70, primeiro na Itália e depois em outros países, entre os quais o Brasil”.⁷⁶

Contudo, o que chama mais a atenção para o controle no âmbito dos atos da Administração Pública, além de colocar o Ministério Público como um dos principais protagonistas desse mister?

RAULINO JACÓ BRÜNING faz considerações no sentido de que naquela função [administrativa] o Estado interfere em todos os setores da vida humana e lá residem “os mais graves e mais numerosos abusos de Poder. Os reflexos da superioridade do Estado sobre a Sociedade se revelam agora em toda a sua plenitude”.⁷⁷ E continua: “Sob o manto do exercício da soberania são adotadas as mais nocivas e ilegítimas medidas, que vão desde a declaração de guerra até as mais sutis e sofisticadas técnicas de dominação, como a espionagem, os serviços sigilosos de informação, os grampeamentos de telefones, pressões sobre pessoas fazendo-as calar ou não contestar o sistema, etc.”.⁷⁸

Quanto ao Ministério Público, no art. 129, II, da Constituição Federal, na linha da doutrina acima mencionada, ele assume efetivamente o papel de procurador do cidadão e da Sociedade em geral.⁷⁹

⁷⁵ DALMAU. *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*. València: Tirant lo Blanch, 1999, p. 30. A propósito, o art. 124 da Constituição espanhola de 1978 dispõe: “Artículo 124 – 1. El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social” – Disponível em: <<http://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

⁷⁶ GUEDES FONTES. *O controle da Administração pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 2.

⁷⁷ BRÜNING, Raulino Jacó. *O controle dos atos administrativos pelo Ministério Público*. Blumenau: Sergio Antonio Fabris Editor, 1989, p. 53.

⁷⁸ Idem, p. 53.

⁷⁹ Ibidem, p. 132.

Assim, é a instituição eleita constitucionalmente para controlar os atos da Administração que possam ter reflexos sobre os direitos e liberdades públicas.

Não somente no Brasil o Ministério Público tem esse viés de controle geral dos atos da Administração Pública, além da defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e dos poderes públicos. Citam-se apenas alguns casos ilustrativos: na Espanha, o art. 124 da Constituição (1978) prevê que compete ao *El Ministerio Fiscal* defender a legalidade, os direitos dos cidadãos e o interesse público tutelado pela lei.⁸⁰ Na Colômbia, a instituição do Ministério Público abarca a *Procuraduría General De La Nación y Defensoría del Pueblo*. De acordo com o art. 277 da Constituição Política (1991), a instituição deve zelar pelo cumprimento das leis e da Constituição, além de tutelar os interesses coletivos e sociais e os direitos humanos.⁸¹ Na Argentina, o art. 120 da Constituição Nacional (1994) prevê as funções de promover a atuação da justiça em defesa da legalidade e dos interesses gerais da sociedade.⁸² No Uruguai, compete ao *Ministerio Público y Fiscal* a defesa da sociedade e a defesa e proteção do Estado no âmbito das leis, além da fiscalização da retidão administrativa.⁸³ Em *El Salvador*, pelos arts. 191 e seguintes da Constituição (1983), o Ministério Público será exercido pelo *Fiscal General de la República* (defende os interesses do Estado e da Sociedade), pelo *Procurador General de la República* (defende a família e as pessoas necessitadas, menores e demais incapazes) e *el Procurador para la Defensa de los Derechos humanos* (vela pelo respeito e pela garantia dos direitos humanos, inclusive com atividades de inspeção).⁸⁴

Sem dúvida alguma, um grande instrumento de controle hoje existente é a Ação Civil Pública (Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985), seja na modalidade original, seja por regulações específicas (Lei n.

⁸⁰ Disponível em: <http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=1978/31229> e <<http://www.fiscal.es>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

⁸¹ Disponível em: <<http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

⁸² Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94.html#seccion4>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

⁸³ Disponível em: <<http://www.mpf.gub.uy/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

⁸⁴ Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/ElSal/ElSal83.html#mozTocId974085>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

7.853/1989, Lei n. 7.913/1989, Lei n. 8.069/1990, Lei n. 8.429/1992 e Lei n. 10.741/2003). Contudo, de fato, conforme lembrado por WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR, quando o Ministério Público se utiliza da Ação Civil Pública para realizar o controle dos atos da Administração Pública, o verdadeiro órgão controlador, no caso, é o **próprio Poder Judiciário**⁸⁵.

De acordo com o art. 5º da referida Lei, a ação pode ser proposta pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, dentro de suas finalidades constitucionais, pelo Poder Público ou por associação. Assim, a par da inafastabilidade da apreciação de lesões pelo Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da CRFB/1988), o fato é que estamos a tratar de uma hipótese de legitimidade concorrente e autônoma.⁸⁶

O Mandado de Segurança, regulado pela Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009, também é um instrumento processual para o Ministério Público exercer o controle dos atos da Administração Pública quando houver abuso por parte de alguma autoridade. Contudo, conforme observa PAULO GUSTAVO GUEDES FONTES, o nosso mandado de segurança, a par da modalidade coletiva, na essência de sua construção, tem uma natureza muito individualista:

O caráter individualista do nosso mandado de segurança salta aos olhos quando comparamos o instituto com seus congêneres no Direito Admi-

⁸⁵ MARTINS JUNIOR. *Controle da Administração Pública pelo Ministério Público* (Ministério Público defensor do povo). São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 2.

⁸⁶ Para KAZUO WATANABE, nos países de *civil Law*, podem ser mencionadas três opções em relação à legitimação nas ações coletivas: “(a) *legitimação privada*, que procura legitimar exclusivamente a pessoa física e/ou associações; (b) *legitimação pública*, que admite a legitimação apenas de entes públicos; e (c) *legitimação mista* [que seria o modelo brasileiro], que, respondendo ao anseio de mais amplo acesso à justiça e ao princípio de universalização da jurisdição, admite a legitimação tanto das pessoas físicas e/ou associações como também a dos entes públicos. Poucos são os países que adotam apenas a *legitimação privada*. Menos rara, ainda, é a *legitimação exclusivamente pública*. Há uma clara *tendência*, entre os países de *civil law*, à adoção da *legitimação mista*, com a admissão não somente de pessoas físicas e/ou entes privados, como também de entes públicos (Ministério Público ou *Ombudsman* ou Defensor do Povo) para fiscalizarem o processo, quando não forem parte, assumindo em certas circunstâncias a titularidade da ação em caso de desistência infundada ou abandono da causa, e até mesmo para promoverem a execução da sentença” [...] “Na maioria dos países de *common law*, a legitimação para agir é atribuída a pessoas físicas, associações e entes governamentais” – GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. *Os processos coletivos nos países de Civil Law e Common Law*. 2. ed. São Paulo: RT, 2011, p. 299-300.

nistrativo francês, notadamente o *recours pour excès de pouvoir*, que é a forma mais tradicional de controle jurisdicional da Administração francesa, deduzido perante a jurisdição administrativa. Apesar da denominação, seu objeto é a anulação dos atos administrativos em geral, por vícios relativos à competência, forma, desvio de finalidade e violação da lei em geral. Os legitimados a intentá-lo são os cidadãos e as pessoas jurídicas, bastando demonstrar o seu interesse, que não precisa ser exclusivo. Pode pleitear a anulação de um ato administrativo individual ou de um ato geral ou normativo. E, finalmente, os efeitos da decisão são sempre *erga omnes*, mesmo que a ação tenha sido ajuizada por um indivíduo, no seu próprio interesse. O *recours pour excès de pouvoir*, considerado pela doutrina um “recurso objetivo”, convive com o *recours de plein contentieux* ou de *pleine juridiction*, cujo objeto não é a anulação, mas a indenização, utilizado em matérias como a responsabilidade civil do Estado e os contratos administrativos; os efeitos deste último são *inter partes*.⁸⁷

Assim, não haveria possibilidade de o Ministério Público pleitear a anulação de um ato normativo da Administração com efeitos *erga omnes*, o que confere uma importância especial às ações coletivas.⁸⁸

Fora a atuação judicial, o Ministério Público pode exercer o controle, por si só, dos atos da Administração Pública mediante a instauração e instrução de inquérito civil, com a requisição de documentos e de procedimentos administrativos, além da expedição de recomendações e da possibilidade de formalizar Termos de Ajustamento de Conduta.

Aliás, com foco na importância de o Ministério Público cumprir o seu mister constitucional com uma atuação não jurisdicional, registrem-se as palavras do mesmo autor mencionado:

[...] o Ministério Público deve considerar a possibilidade de agir mais com maior frequência na esfera não jurisdicional, o que lhe permite o seu *status de ombudsman* estabelecido na Constituição de 1988 e mesmo alguns instrumentos não jurisdicionais de que dispõe, como as recomendações dirigidas ao Poder Público. A via, sobretudo jurisdicional eleita até aqui pela instituição na defesa dos interesses difusos e coletivos, implicou num desenvolvimento insuficiente do caráter político do *ombudsman*; as formas de ação própria a esse tipo de autoridade podem, com efeito, obter resultados satisfatórios justamente lá onde o juiz não pode prosseguir.⁸⁹

Contudo, o que vemos na prática é um desrespeito cada vez maior da Administração Pública aos ditames legais. O que deveria ser resol-

⁸⁷ GUEDES FONTES. *O controle da Administração pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 58-59.

⁸⁸ *Idem*, p. 58.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 9.

vido com o instrumento da autotutela (que inclui o aparato organizado de controle interno) e o cumprimento espontâneo, em especial após as recomendações expedidas pelos órgãos de controle, não o é, e, em função disso, o Poder Judiciário é cada vez mais acionado.

Ciente de que o Poder Judiciário não pode oferecer, em todos os momentos, respostas justas e muito menos em tempo adequado, a doutrina menciona a necessidade de existirem mecanismos eficazes que assegurem o cumprimento das leis e, para tanto, cita a ideia do *enforcement*, derivada do Direito anglo-saxão.⁹⁰

6.2.1 O controle externo da atividade policial como subespécie do controle sobre a Administração Pública

Abordei um pouco a atividade policial em tópico inicial da explanação⁹¹, mas o enfoque aqui será estrutural, ou seja, qual a natureza jurídica da função de polícia e onde se enquadra o controle exercido pelo Ministério Público sobre a atividade policial?

A Administração Pública exercita o *poder de polícia* em sentido amplo – “toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais”⁹² – através de duas formas: pela polícia administrativa e pela polícia judiciária.

A diferença entre elas não está necessariamente no fato de uma atuar *preventivamente* e a outra *repressivamente*. Conforme a doutrina mais esclarecedora sobre o ponto, a polícia administrativa exerce uma atividade que se exaure em si mesma, ao contrário da polícia judiciária que preside a apuração dos elementos de provas para a eventual prestação jurisdicional.⁹³

⁹⁰ QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. *O controle do concurso público pelo Ministério Público e a defesa dos interesses e direitos metaindividuais*. In: CARVALHO ROCHA, João Carlos de; HENRIQUES FILHO, Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. *Ação civil pública: 20 anos da Lei 7.347/85*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 443. Para o autor, um exemplo de *enforcement* pelo Poder Legislativo surgiu com a edição da Lei n. 10.826/2003, a qual previu em seu art. 32 que os possuidores e proprietários de armas de fogo não registradas poderão, no prazo de 180 dias após a publicação da referida lei, entregá-las à Polícia Federal, mediante recibo, com presunção de boa-fé e indenização. Foi estimulado, com isso, o cumprimento espontâneo da lei.

⁹¹ Vide tópico n. 4.

⁹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 67.

⁹³ Idem, p. 73. O conhecido **Ciclo Completo de Polícia** ou **Polícia de Ciclo Completo**

Contudo, não obstante essa divisão e o fato de a polícia judiciária ter a sua execução a cargo de órgãos específicos de segurança pública, ambas “se enquadram no âmbito da **função administrativa**, vale dizer, representam atividades de gestão de interesses públicos”.⁹⁴

Não é por outra razão que a essas polícias é disposto um regime de subordinação aos respectivos órgãos do Poder Executivo, ou seja, existe uma necessária coordenação e orientação da atividade policial em prol dos interesses do Estado e, por conseguinte, da sociedade.

Assim, quando se faz uma diferenciação entre a *atividade administrativa* e a *atividade de segurança pública*, é tão somente para apartar, no caso, a polícia administrativa da polícia judiciária; ou seja, aqueles termos são utilizados em sentido mais estrito.

Mais uma observação aqui se faz necessária: a polícia judiciária também pode exercer função administrativa em sentido mais estrito do termo, e o faz, por exemplo, no caso da Polícia Federal quando emite passaportes.

De qualquer forma, essa explanação rápida foi necessária para se concluir que o controle externo que o Ministério Público exerce sobre a atividade policial é um efetivo controle sobre os órgãos de segurança que fazem parte da Administração Pública.

Essa ideia está presente de forma bem clara no art. 1º da Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007, do CNMP, que se refere ao poder de polícia em sentido amplo e estabelece que estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público “*os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal*”.

Caracterizada, então, essa atividade como de efetivo controle sobre uma espécie de **função administrativa** (mesmo que diversa da função administrativa em sentido estrito), quando ela se faz presente? Justamente quando estiverem presentes as finalidades institucionais para as quais o Ministério Público foi criado, ou seja, quando for

acaba com essa diferenciação e atribui a um mesmo organismo policial as atividades de polícia ostensiva e preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, tornando mais eficaz a remessa dos autos ao Ministério Público e agilizando a persecução penal.

⁹⁴ Idem, p. 73.

necessária a defesa (prevenção e repressão) da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, no zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal.

Como a Administração Pública é o órgão típico de interferência estatal nas liberdades públicas, cabe ao Ministério Público controlá-la em todas as suas ramificações. Conforme destacado por WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR, a instituição, “por competências próprias e peculiares às novas estruturas das relações estatais, tem entre suas funções a garantia do bom funcionamento administrativo e dos direitos dos administrados à observância dos limites negativos de atuação estatal e as prestações positivas instituídas em prol da sociedade”.⁹⁵

Uma pergunta que pode ser feita é a seguinte: se o controle externo do Ministério sobre a atividade policial já está previsto no *caput* do art. 127 e no inciso II do 129 da CRFB/1988, por que se fez necessária a inclusão do inciso VII do art. 129, que menciona expressamente o referido controle?

O fato é que alguns incisos do art. 129 da CRFB/1988, pela relevância dada pela Constituinte de 1987/1988 a algumas matérias, são visíveis detalhamentos das funções institucionais do Ministério Público presentes no *caput* do art. 127 e no inciso II do art. 129. Entre elas, pode ser citada a defesa dos direitos e interesses das populações indígenas, que nada mais são do que direitos coletivos especiais, já referidos naquele primeiro dispositivo. Tanto isso é verdade que há determinadas *minorias étnicas*⁹⁶ que não são mencionadas expressamente nos incisos do art. 129, mas são protegidas pelo Ministério Público, no caso o Federal, como os quilombolas, as comunidades extrativistas, as comunidades ribeirinhas e os ciganos, isto é, grupos que têm em comum um modo de vida tradicional distinto da sociedade nacional de grande formato.⁹⁷

No caso específico do controle externo da atividade policial, o mesmo ocorre. Em todo o decorrer dos trabalhos da Constituinte, o medo

⁹⁵ MARTINS JUNIOR. *Controle da Administração Pública pelo Ministério Público* (Ministério Público defensor do povo). São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 3.

⁹⁶ O termo “minorias étnicas” é mencionado no art. 6º, VII, c, da Lei Complementar n. 75/1993.

⁹⁷ Inclusive, no âmbito do Ministério Público Federal a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão trata especificamente desse tema. Vide: <http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/institucional/apresentacao/apresentacao_txt>.

de uma nova repressão ditatorial e policial aos direitos fundamentais foi invocada. Inclusive, no discurso do então Deputado ULISSES GUIMARÃES, na promulgação da “Constituição-cidadã”, essa mensagem é explícita: “*A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia. Quando, após tantos anos de lutas e sacrifícios, promulgamos o estatuto do homem, da liberdade e da democracia, bradamos por imposição de sua honra: temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. (Muito bem! Palmas prolongadas.) Amaldiçoamos a tirania onde quer que ela desgrace homens e nações, principalmente na América Latina*”.⁹⁸

Assim, o fundamento do exercício desse controle não está tão somente no inciso VII do art. 129 da Carta republicana, mas na própria base constitucional de atuação do Ministério Público. Tanto isso é verdade que o próprio CNMP, na edição da Resolução n. 20/2007, citou como fundamento constitucional para a atividade, além do inciso VII do art. 129, o art. 127, *caput*, e o art. 129, incisos I e II, da CRFB/1988.

Pois bem. Tratarei rapidamente dessas bases, ou seja, do inciso I, que põe o Ministério Público como um dos órgãos coordenadores e fiscalizadores da atividade de investigação, e, ainda, do inciso II, que põe em destaque o aspecto da tutela coletiva preventiva contra abusos e corrupção policial.

6.2.2 Controle decorrente do vínculo com a atividade de investigação

Como titular privativo da ação penal pública (CRFB/1988, art. 129, I) e como órgão autorizado a realizar apurações criminais e coordenar a atividade policial nessa seara (CRFB/1988, art. 129, VII e VIII), o Ministério Público também deixa transparecer a sua atividade de controle da investigação. Essa função não deriva – como argumentam alguns para sustentarem uma absoluta independência funcional da polícia – de nenhum vínculo hierárquico, mas simplesmente de uma *divisão constitucional de tarefas*; isto é, o Ministério Público é a instituição fiscalizadora em prol da sociedade que está mais próxima da atividade policial, além de ser o destinatário constitucional desse atuar.

⁹⁸ Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988, publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382 – Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/plenario/discursos/escrevendohistoria/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

Nessa linha, pertinentes as palavras de WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR: “Por força do imperativo constitucional destacado, o Ministério Público exerce o controle externo cuja característica escapa ao âmbito hierárquico e qualifica uma relação de coordenação, dado que o Ministério Público é recipiendário da atividade policial judiciária para o exercício de suas funções, sendo, portanto, inerente o poder de correição, como, por exemplo, o exame de livro de registros”.⁹⁹

E por que o Ministério Público é o órgão mais apto a realizar esse controle sob o enfoque criminal? Por conta de sua vinculação direta e constante com a atividade de investigação e com a autoridade policial. Conforme salientou CLAUDIO DÍAZ URIBE, “*la vinculación más importante se produce respecto del Ministerio Público, quien, como se ha señalado, dirige las investigaciones de la Policía*”.¹⁰⁰

A relação entre a titularidade acusatória e investigativa e o controle da atividade policial é destacada por diversos autores estrangeiros. Para KAI AMBOS, “*La autoridad acusatoria debe ser participe lo más amplia y tempranamente posible de las investigaciones para poder ejercer su función de control*”¹⁰¹.

Na Venezuela, segundo SERGIO BROWN CELLINO, o desenho constitucional do país entrega ao Ministério Público a função de ordenar e dirigir a investigação penal (CR, art. 285.3 y 4). Por sua vez, o *Código Orgánico Procesal Penal* (COPP) prevê, além dessa tarefa, a função de ordenar e *supervisionar* a atuação dos órgãos de polícia na investigação no que se refere à aquisição e conservação dos elementos de convicção (art. 108.1 y 2)¹⁰².

Em *El Salvador*, JAIME MARTÍNEZ VENTURA destaca que,

⁹⁹ Idem, p. 98 em referência ao Recurso em sentido estrito originário do TJSP n. 238.929-3/1, Relator Fanganiello Maierovitch, v.u., 16/10/1997.

¹⁰⁰ URIBE. *La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Chile*, p. 177. Disponível em: <http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/index.php/component?option=com_docman/Itemid,56/gid,145/task,cat_view/>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁰¹ AMBOS, Kai. Control de la Policía por el Fiscal versus Dominio Policial de la Instrucción. In: *Revista Jurídica Escola Superior do Ministério Público*, v. 1, n. 2, p. 141, jul./dez. 2001.

¹⁰² CELLINO. *La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Venezuela*, p. 549 e 550. Disponível em: <http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/index.php/component?option=com_docman/Itemid,56/gid,145/task,cat_view/>. Acesso em: 20 mar. 2012.

segundo o art. 3º da Lei do Ministério Público¹⁰³, cabe ao *Fiscal General* dirigir a investigação criminal. O art. 2º do Regulamento relativo a *la Dirección Funcional del Fiscal General de la República em la Policía Nacional Civil*¹⁰⁴ define essa mencionada direção como a faculdade de promover, *supervisionar* e intervir em todas as atuações da investigação dos diferentes delitos.

Na Bolívia, ALFONSO M. DORADO E. destaca que, ao implementar o sistema acusatório, cabe ao Ministério Público a direção das investigações, cujo alcance abarca a obrigatoriedade para a polícia de dar cumprimento a suas ordens e requerimentos, além da *verificación* dos casos de negligência, ineficácia ou retardamento no andamento daquelas¹⁰⁵.

Na Costa Rica, nas palavras do Magistrado DANIEL GONZÁLEZ ÁLVAREZ, “*la policía judicial realiza sus funciones bajo la dirección y control del Ministerio Público*”¹⁰⁶. No Chile, a direção da investigação compete ao Ministério Público¹⁰⁷. Conforme esclarece CLAUDIO DÍAZ URIBE, “*el artículo 180 del Código de Procedimiento Penal, dispone que los fiscales dirigirán la investigación y podrán realizar por sí mismos o encomendar a los agentes de la Policía todas las diligencias de investigación que estimaren conducentes al esclarecimiento de los hechos*”¹⁰⁸.

Na Guatemala, de acordo com JULIO CÉSAR RIVERA CLAVERÍA, “*la Policía Nacional Civil, le corresponde la función de*

¹⁰³ Reformado por meio do Decreto Legislativo n. 741, de 10 de dezembro de 1993. VENTURA. *La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso de El Salvador*. Idem, p. 325. De acordo com o art. 191 da Constituição da República de El Salvador, o Ministério Público é integrado por três Instituições autônomas: “*La Fiscalía General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República; la primera desempeña lo que en otros lugares corresponde al Ministerio Público; la segunda es la institución equivalente al Ombudsman y la tercera es la encargada de la defensa penal pública*”.

¹⁰⁴ Decreto Ejecutivo n. 31, de 21 de abril de 1994.

¹⁰⁵ DORADO E. *La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Bolivia*. Ibidem, p. 99.

¹⁰⁶ ÁLVAREZ. *La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Costa Rica*. Ibidem, p. 257.

¹⁰⁷ URIBE. *La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Chile*. Ibidem, p. 177.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 181.

*Investigación Criminal, bajo la dirección, supervisión y coordinación del Ministerio Público*¹⁰⁹.

Conforme registro de PETER J. P. TAK, em países como Bélgica, França, Países Baixos, Luxemburgo, Polônia, Portugal e Espanha, o promotor público tem o poder de pessoalmente investigar, participar, instruir, dar instruções e decidir a forma da investigação criminal.¹¹⁰ Ainda, na maioria dos países da União Europeia, caso o promotor determine uma determinada diligência, como inquirir determinados suspeitos, a polícia é obrigada a seguir as instruções sem qualquer reserva.¹¹¹

A título exemplificativo, cita-se o explícito § 160º 1 do Código de Processo Penal Alemão (StPO), segundo o qual o Ministério Público (*Staatsanwaltschaft*) está autorizado a requisitar informações a todas as autoridades e proceder à investigação de qualquer tipo, seja por ele próprio ou através das autoridades policiais. Estas são obrigadas a cumprir a ordem do promotor.¹¹²

Por fim, cabe salientar que o Supremo Tribunal Federal, nos autos do Recurso Extraordinário n. 593.727/MG, em âmbito de repercussão geral, decidiu também que o Ministério Público pode não somente requisitar investigações mas também “*promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de*

¹⁰⁹ CLAVERÍA. *La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Guatemala*, p. 358 e 359. Disponível em: <http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/index.php/component/option,com_docman/Itemid,56/gid,145/task,cat_view/>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹¹⁰ Tak, J. P. Peter. *The prosecution service in control of police investigation policy? A European comparison* – unpublished talk at the Conference “*The Growing Importance of the Public Prosecution Service: Best European Practices in the Face of Heightened Crime Rates*” organized by the Georg-August University Gottingen (6-8 October 2005), Germany at p. 4.

¹¹¹ Idem, p. 8.

¹¹² § 161 StPO – *Befugnisse der Staatsanwaltschaft* – (1) *Zu dem in § 160 Abs. 1 bis 3 bezeichneten Zweck ist die Staatsanwaltschaft befugt, von allen Behörden Auskunft zu verlangen und Ermittlungen jeder Art entweder selbst vorzunehmen oder durch die Behörden und Beamten des Polizeidienstes vornehmen zu lassen, soweit nicht andere gesetzliche Vorschriften ihre Befugnisse besonders regeln. Die Behörden und Beamten des Polizeidienstes sind verpflichtet, dem Ersuchen oder Auftrag der Staatsanwaltschaft zu genügen, und in diesem Falle befugt, von allen Behörden Auskunft zu verlangen.*

*jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição”.*¹¹³

6.2.3 O controle externo da atividade policial como tutela preventiva de direitos difusos e coletivos

Por tudo o que foi dito, nota-se que não há um vínculo necessário do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público à persecução penal (CRFB/1988, art. 129, I). Em essência, a atuação prevista no art. 129, VII, da CRFB/1988 é também a especificação de uma atividade maior de fiscalização da ordem jurídica e tutela, em especial preventiva, dos interesses coletivos e difusos (CRFB/1988, arts. 127, *caput*, e 129, II).

Evidente que, sendo o Ministério Público o destinatário de toda prova colhida pela polícia judiciária, com intervenção direta na atividade de investigação para a posterior realização da *opinio delicti*, isso o coloca em uma posição privilegiada para realizar o controle externo dos atos policiais.

Contudo, a atuação criminal é apenas um viés ao lado da atuação cível e administrativa, a cargo dos respectivos órgãos de controle interno. A propósito, quais os direitos que são efetivamente tutelados quando o Ministério Público exerce o controle externo? Sem dúvida, os direitos que o cidadão possui em ter uma polícia mais eficiente, transparente e que atue segundo os ditames legais, éticos e morais.

Dependendo do caso analisado, tais direitos podem possuir nítida natureza difusa ou coletiva. Os direitos difusos são os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato, enquanto os coletivos são aqueles de natureza indivisível, de que seja titular um grupo, categoria ou

¹¹³ STF. RE n. 593.727, Relator Ministro CEZAR PELUSO, Relator para o acórdão Ministro GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/5/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-175 DIVULG 4/9/2015 PUBLIC 8/9/2015.

classe de pessoas ligadas, entre si com a parte contrária, por uma relação jurídica-base.

Quando estamos a tratar da prestação de um serviço – seja de segurança, seja de investigação etc. – há um nítido direito coletivo em sentido estrito ou individual homogêneo que envolve os cidadãos. Se a relação é de fato e liga pessoas indeterminadas, como é o caso do direito a uma boa versação de recursos públicos e à moralidade policial, estamos diante de um direito nitidamente difuso, assim como o é o direito a um meio ambiente saudável.

Ainda, nunca é demais afirmar que um dado acontecimento pode ofender simultaneamente direitos difusos, coletivos em sentido estrito e até direitos individuais homogêneos. É esclarecedor o exemplo fornecido por LEONARDO GRECO dessa interação entre eles:

É um equívoco supor que os interesses difusos, coletivos e individuais se apresentem sempre perfeitamente distintos uns dos outros. Assim, por exemplo, numa ação proposta pelo Ministério Público para interditar a chaminé de uma fábrica que expele fumaça contaminadora da atmosfera, a demanda foi proposta com base no interesse difuso a um meio ambiente sadio dos moradores e frequentadores da localidade em que se situa a fábrica. O provimento inibitório obtido em juízo beneficia o interesse coletivo dos trabalhadores da fábrica e o interesse comum dos moradores e frequentadores do bairro à proteção da sua saúde [...].¹¹⁴

A atuação coletiva do controle externo seria uma ação preventiva (em especial quando concentrada) e repressiva (em especial quando difusa) na tutela de determinados direitos inerentes à dignidade da pessoa humana contra abusos e corrupção policiais. A atuação concentrada e difusa de controle externo, inclusive, é prevista no art. 3º da Resolução n. 20/2007 do CNMP.

A vinculação entre a atuação fiscalizatória do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial e a preservação dos direitos humanos também é objeto de registro na doutrina: “o Ministério Público tem uma tarefa fundamental na defesa dos direitos humanos e no combate às suas violações. Isso é facilmente constatado quando a própria Constituição teve a preocupação de conferir a essa Instituição o exercício do controle externo da atividade policial”.¹¹⁵

¹¹⁴ GRECO. Execução nas ações civis públicas. *Revista Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1 e 2, p. 27, 2002. Disponível em: <<http://www.ugf.br/files/editais/Artigo%202%20Vol%208%20n%201%20e%202.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹¹⁵ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *Direitos humanos civis no Brasil: violações e*

Já se abordou no início deste artigo o vínculo comumente existente entre o abuso e a corrupção policiais. Concluiu-se que a corrupção pode servir de incentivo ao abuso, no momento em que se cria uma rede para impedir a punição dos agentes policiais. Em termos amplos, a corrupção que impede a prevenção e a repressão do abuso acaba por incentivá-lo.

Assim, não somente por meio dos Inquéritos Policiais o Ministério Público pode exercer o controle externo da atividade policial, mas também através dos *Inquéritos Civis Públicos*, com o poder de requisição de quaisquer documentos e, se for necessário, responsabilização por atos de improbidade administrativa. Conclui-se que são possíveis instrumentos do controle externo a Ação Civil Pública, ordinariamente considerada; a Ação de Improbidade Administrativa; tutelas de natureza cível; e o próprio Mandado de Segurança.

Dessa forma, se por retaliações, em algum momento, houver ameaças com o intuito de que seja revogado o art. 129, VII, da CRFB/1988¹¹⁶, o exercício do controle externo da atividade policial em nada altera a atuação preventiva e repressiva do Ministério Público em prol das liberdades públicas e demais direitos fundamentais, inclusive podendo requisitar documentos, sem cláusula de sigilo, realizar inspeções *in loco* e ajuizar as demandas necessárias para cumprir seu mister constitucional.

As tentativas de atingir as funções e o próprio Ministério Público são comuns tanto no Brasil como em outros países. O fato é que o exercício de atos de controle, quando incomoda determinada classe, não pode dar ensejo a mudanças que alterem a natureza jurídica do órgão ou lhe retirem atribuições constitucionais definidas. Aliás, nessa linha é pertinente lembrar que tais tentativas não são privativas do Brasil. Na Itália, o governo BERLUSCONI elaborou uma série de

caminhos para que sejam promovidos e respeitados. In: CAZETTA, Ubiratan; HENRIQUES FILHO, Tarcisio Humberto Parreiras; ROCHA, João Carlos de Carvalho. São Paulo: Del Rey, 2008, p. 217.

¹¹⁶ Sempre existirão propostas no Congresso Nacional que visem a enfraquecer o controle externo do MP sobre a atividade policial. Como exemplo: a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 381/2009 prevê a revogação do inciso VII do art. 129, na tentativa de afastar o controle externo da atividade policial realizado pelo Ministério Público. Ainda, a PEC n. 37/2011, que tentava afastar a investigação criminal realizada pelo Ministério Público.

projetos legislativos que objetivavam: 1) redefinir o papel do Ministério Público, atrelando-o ao Executivo; 2) abolir a obrigatoriedade da ação penal, que seria substituída pelo princípio da oportunidade; 3) variar a composição do CSM (Conselho Superior da Magistratura), fazendo com que todos os seus componentes tenham designação parlamentar; 4) separar a carreira judicial da carreira ministerial.¹¹⁷

Não podemos esquecer que o Ministério Público sem dúvida é uma instituição essencial ao bom funcionamento do sistema de separação de poderes – CRFB/1988, art. 60, § 4º, III – e garantidor dos direitos e garantias fundamentais – CRFB/1988, art. 60, § 4º, IV. Ora, seria muito fácil contornar as cláusulas pétreas se, em vez de extinguir uma instituição essencial ao funcionamento delas, fossem-lhe retiradas as funções essenciais.

Outro tema de abordagem necessária é, dentro da tutela coletiva dos direitos à moralidade e probidade, quais os limites para a atuação do controle externo?

O Ministério Público, conforme já afirmado em outras passagens deste artigo, tem uma motivação constitucional ampla, qual seja, a defesa da ordem jurídica (mediante prevenção ou repressão), do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, no zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal.

Não somente isso. Ele é o destinatário da prova produzida pela autoridade policial. Assim, o controle externo aqui exercido é no sentido de coordenação e fiscalização em prol dos interesses acima. Nessa linha, o controle é amplo, podendo a instituição ministerial requisitar os documentos necessários aos esclarecimentos dos fatos, sem que a autoridade policial possa alegar sigilo. Por claro, isso não afasta o dever de o agente do *Parquet* guardar sigilo sobre os documentos a que tiver acesso e que tenham essa natureza, sob pena de responsabilidade pessoal.

¹¹⁷ MASSACH, Teresa Compte. *Profundizando en el modelo constitucional del Ministerio Fiscal*. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2552609>. Acesso em: 20 mar. 2012.

7. O TRIBUNAL DE CONTAS

7.1 Generalidades

Alguns países adotam, em vez do sistema de colegiado independente dos Tribunais de Contas (ou Conselhos de Contas), as chamadas Auditorias Gerais (ou Controladorias), que são órgãos singulares subordinados. Na página do Tribunal de Contas português¹¹⁸, há uma relação das instituições congêneres em mais de sessenta países com remessa aos respectivos sítios eletrônicos. Através deles, percebemos que a maioria dos países americanos aderiu ao segundo sistema. Na Europa, por exemplo, França¹¹⁹, Itália¹²⁰, Espanha¹²¹ e Portugal¹²² adotam como sistema de controle os Tribunais de Contas.

No Brasil, apesar da criação do Tribunal de Contas, em 1890, somente com o advento da Constituição de 1891 houve a sua institucionalização constitucional. Na realidade, o Tribunal de Contas já havia sido criado pelo Decreto n. 966-A, e, assim, a Constituição de 1891 conferiu-lhe *status* magno e estabeleceu vínculo funcional daquele com o Poder Legislativo.

Com o advento da Constituição de 1934, as competências do Tribunal de Contas foram ampliadas. Foi-lhe conferido, por exemplo, no art. 99, o poder de julgamento das contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos. Com a Constituição de 1937 e o autoritarismo da Era Vargas, o Tribunal de Contas perdeu força, sendo-lhe reservado um único artigo. Foi-lhe retirada constitucionalmente, por exemplo, a competência de emissão de parecer prévio nas contas prestadas pelo Presidente da República.

Somente com o fim da Era Vargas e o advento da Constituição de 1946, pode-se falar que o Tribunal recuperou sua força e independência. No período sob o regime militar e com o advento da Constituição de 1967, nada mais esperado do que a perda de competências do Tribunal de Contas, as quais foram não só reconquistadas como também ampliadas apenas com a promulgação da Constituição de 1988. Como

¹¹⁸ Vide: <<http://www.tcontas.pt/pt/ligacoes.shtm>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹¹⁹ Vide: <<http://www.ccomptes.fr/fr/JF/Accueil.html>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹²⁰ Vide: <<http://www.corteconti.it/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹²¹ Vide: <<http://www.tcu.es/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹²² Vide: <<http://www.tcontas.pt/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

exemplo dessas competências, pode-se citar o julgamento das contas de todos – inclusive agentes privados – que derem causa à perda, ao extravio ou a outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, nos termos do art. 71, II, *in fine*.

Foram previstas, outrossim, a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal – inciso III – e a realização, por iniciativa própria ou da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público – inciso IV.

Saliente-se, por fim, que não foi repetida a regra prevista na Constituição de 1967, art. 73, § 6º, segundo a qual, se o Poder Legislativo não deliberasse sobre a sustação do contrato, a impugnação realizada seria considerada insubsistente.

O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos foi ratificado pelo Decreto-Lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986, recepcionado pela nova ordem constitucional. Por meio de seu art. 79, § 1º, quaisquer irregularidades na aplicação deste poderiam ser comunicadas ao Tribunal de Contas, órgão responsável para tomar as medidas previstas na Constituição Federal.

Em consonância com as competências dispostas na Constituição de 1988, é vigente a Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

7.2 Atuação

Hodiernamente, o Tribunal de Contas tem natureza jurídica de instituição autônoma pertencente – sem caráter de subordinação – à estrutura do Poder Legislativo¹²³, em auxílio à atividade de controle

¹²³ Basicamente duas posições se firmaram: a que considera o Tribunal de Contas órgão do Poder Legislativo, embora independente, e outra que lhe concede a natureza de órgão desvinculado dos três Poderes. Há decisão do STF que adota a primeira posição. A questão foi abordada nos autos do MS n. 22.801, no qual, segundo notícia veiculada, a Corte Suprema anulou decisão do Tribunal de Contas da União que obrigava o Banco Central a dar acesso irrestrito a informações protegidas pelo

externo. Contudo, a escolha dos respectivos Ministros e Conselheiros é política (CRFB/1988, art. 73, § 2º), o que, na prática, coloca em xeque a ideal independência, mesmo diante da cláusula de extensão do art. 73, § 3º.

A atuação das Cortes de Contas é *estritamente relacionada à fiscalização contábil, financeira e orçamentária*. Apesar de serem *órgãos técnicos*, conforme se verá a seguir, podem exercer algumas *funções políticas*.

A maioria dos atos que as Cortes de Contas praticam não têm nenhum resquício de caráter jurisdicional. Destaca-se, entretanto, que o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido caráter “quase-jurisdi-

sigilo bancário, constantes do Sisbacen (Sistema de Informações do Banco Central). Nos autos, foi afirmado, expressamente, que o TCU é órgão do Poder Legislativo, não obstante não seja o próprio Poder Legislativo, e, em virtude disso, não pode autorizar a invasão do referido sistema de forma irrestrita – Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 18 dez. 2007. A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 – também parece adotar a primeira posição ao dispor que, nas referências à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos “a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público”. O art. 44 da CRFB/1988, ao dispor que “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, não parece contrariar tal entendimento. Isso porque o referido dispositivo trata do órgão máximo de representação daquele Poder e não outros que possam auxiliar na atividade de fiscalização, que também é típica do Poder Legislativo (vide art. 70, *caput*). Os que entendem pela segunda posição, sustentam a inconstitucionalidade da referida lei complementar. Aliás, destaca-se que alguns de seus dispositivos constituem o objeto de controle de constitucionalidade. Nesse sentido, verificar a ADI n. 2.238/DF, da relatoria do Ministro Ilmar Galvão, na qual foi deferido pedido liminar para suspender a eficácia dos arts. 56 e 57 da LC n. 101/2000. Informações disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 17 ago. 2006. A grande tese contrária está embasada na teoria dos poderes neutrais e preconiza que alguns órgãos estão fora da classificação tradicional dos poderes estatais. São órgãos que devem ser considerados únicos em suas atividades, e entre eles está o Tribunal de Contas. Tais órgãos possuem as seguintes características: “(1) caráter não eletivo do provimento dos seus titulares; (2) a natureza preponderantemente técnica das suas funções e (3) a independência, ou seja, a ausência de subordinação hierárquica aos poderes políticos eletivos do Estado como forma de propiciar (4) o exercício imparcial das suas funções em relação aos diversos interesses particulares que estiverem em jogo, aos interesses do próprio Estado do qual fazem parte e à vontade majoritária da sociedade manifestada por seus representantes” – ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 442.

cional”¹²⁴ ou “judicialiforme”¹²⁵ às decisões dos Tribunais de Contas fundadas no inciso II do art. 71 da CRFB/1988.

No inciso I do art. 71 da CRFB/1988, os Tribunais de Contas somente auxiliam – colaboram – tecnicamente¹²⁶ o Poder Legislativo, mediante a emissão de parecer prévio. No inciso II do mesmo artigo, há efetivo julgamento das contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta. Trata-se de atuação mais autônoma. Não obstante se conheça o significado do conceito anglo-saxão de *accountability*, que, em seus vários matizes, “inclui a prestação de contas da gestão pública à sociedade, vinculada à responsabilização dos administradores, em caso de violação do dever público”¹²⁷, normalmente, as duas atividades acima

¹²⁴ “Os mais elementares corolários da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa são a ciência dada ao interessado da instauração do processo e a oportunidade de se manifestar e produzir ou requerer a produção de provas; de outro lado, se se impõe a garantia do devido processo legal aos procedimentos administrativos comuns, *a fortiori*, é irrecusável que a ela há de submeter-se o desempenho de todas as funções de controle do Tribunal de Contas, de colorido quase-jurisdicional” – MS n. 23.550/DF, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, relator para o acórdão Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE. Julgamento: 4/4/2001. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação: *DJ* de 31/10/2001, p. 00006. EMENT VOL-02050-3, p. 00534. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 17 ago. 2006.

¹²⁵ “O Senado, posto investido da função de julgar o Presidente da República, não se transforma, às inteiras, num tribunal judiciário submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o Senado é um órgão político. Quando a Câmara Legislativa – o Senado Federal – se investe de ‘função judicialiforme’, a fim de processar e julgar a acusação, ela se submete, é certo, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõem o processo político-penal” – MS n. 21.623/DF, Relator Ministro CARLOS VELLOSO. Julgamento: 17/12/1992. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação: *DJ* de 28/5/1993, p. 10383. EMENT VOL-01705-02, p. 00202. *RTJ*, VOL-00167-02, p. 00414. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 17 ago. 2006.

¹²⁶ Para DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, tal cooperação seria mista, isto é, composta de uma parte técnica e outra política – *O Parlamento como destinatário do trabalho dos Tribunais de Contas*. In: *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 112. Essa influência técnica do Tribunal de Contas sobre o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo levou o Supremo Tribunal Federal a decidir diversas vezes que “o parecer opinativo do Tribunal de Contas deverá ser precedido, necessariamente, de interpelação do Prefeito” – STF. ADI n. 1.000. Relator Ministro MOREIRA ALVES. Julgamento: 10/2/1994. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação: *DJ* de 22/4/1994, p. 08942. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 17 ago. 2006.

¹²⁷ MOTTA. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 11-12.

ficam focadas em aspectos contábeis e financeiros, o que dificulta e até impossibilita uma análise – a não ser que seja instaurada uma específica Tomada de Contas para tal – mais valorativa das despesas efetuadas.

A competência prevista no inciso III do art. 71 da CRFB/1988 – talvez a mais antiga competência das Cortes de Contas – é de natureza técnica¹²⁸ e privativa das Cortes de Contas no sentido de analisar a legalidade das nomeações decorrentes de concursos públicos – cargos efetivos – e de contratos por prazo determinado, além da concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Percebe-se, pela redação do dispositivo, que o Tribunal de Contas não aprecia a legalidade, para fins de registro, das admissões – *rectius*: nomeações – para cargos comissionados, nem as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal dos atos de aposentadorias, reformas e pensões.

As competências mencionadas constam dos incisos IV e VII do art. 71 da CRFB/1988 e deixam claras, respectivamente, duas formas de atuação das Cortes de Contas: autônoma e em auxílio ao Poder Legislativo.¹²⁹

As auditorias e inspeções visam, distintamente, a coletar dados pertinentes ao aspecto da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial e a suprir omissões de informações referentes às matérias submetidas às Cortes de Contas, bem como a suplementar processos e apurar representações.

Cabe, ainda, às Cortes de Contas: (a) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo – inciso V – e aplicar quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município – inciso VI¹³⁰; (b) assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exa-

¹²⁸ Nesse sentido, MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento como destinatário do trabalho dos Tribunais de Contas. In: *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 113.

¹²⁹ Para DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, tal dispositivo prevê o exercício de uma função política – *Idem*, p. 113.

¹³⁰ Segundo DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, tais disposições instituem, respectivamente, atividades de natureza técnica e técnica/política, pois neste último caso é necessário interpretar as cláusulas dos atos complexos mencionados, o que inclui uma avaliação de legitimidade – *Ibidem*, p. 113-114.

to cumprimento da lei, se verificada ilegalidade – inciso IX¹³¹; (c) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal – inciso X^{132 e 133}; (d) representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados – inciso XI¹³⁴; (e) prestar auxílio à Comissão Permanente do Poder Legislativo – CRFB/1988, art. 72.

8. O CONTROLE INTERNO: A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E SECRETARIAS

No âmbito do Poder Executivo, a Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 (objeto de conversão de sucessivas reedições de medidas provisórias), além de outros temas, organizou e disciplinou o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e foi complementada pelo Decreto n. 3.591, de 6 de setembro de 2000.

A Medida Provisória n. 2.143-21, de 2 de abril de 2001, alterou a Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998, e criou a Corregedoria-Geral da União. Declarou expressamente a atribuição do órgão “quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público” (art. 6º-A).

A Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, alterou a denominação do órgão para Controladoria-Geral da União, assim como atribuiu ao

¹³¹ Sobre o tema, o STF decidiu no MS n. 23.550, Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, que “O Tribunal de Contas da União, embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos, tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou” – Julgamento: 4/4/2001. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação: *DJ* de 31/10/2001, p. 00006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 17 ago. 2006.

¹³² Para DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, o ato de sustação é uma decisão política exercida pelo Tribunal de Contas, em que se manifesta a soberania do Estado ao incidir sobre atividades financeiras públicas de qualquer outro órgão ou entidade – Op. cit., p. 114.

¹³³ No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis (§ 1º); mas, se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito (§ 2º).

¹³⁴ Para DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, essa representação será fundamental e de caráter técnico – Idem, p. 115.

seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Dessa forma, a CGU é o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo federal, ou seja, “é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão”.¹³⁵ Ela atua “por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria”.¹³⁶

A Instrução Normativa n. 01, de 6 de abril de 2001, da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda, estabeleceu como técnicas de controle interno a *auditoria* (conjunto de técnicas que visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal) e a *fiscalização* (visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativo são eficientes).

Ademais, a CGU “também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária”.¹³⁷

Nota-se que a CGU é um órgão dependente do Poder Executivo, ao contrário do Ministério Público e do Tribunal de Contas, e tem como foco a fiscalização e prevenção da corrupção ligada ao desvio de recursos públicos e ao incremento da transparência na Administração Pública em geral.

Cabe frisar que a área de atuação da CGU, de acordo com o art. 22, da Lei n. 10.180/2001, não abrange o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa, a Advocacia-Geral da União e a

¹³⁵ Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ Ibidem.

Casa Civil. Em tais órgãos, há Secretarias de Controle Interno Setoriais (Cisets).

Importa considerar, por fim, que no Poder Legislativo também existem Secretarias de Controle Interno na Câmara dos Deputados (Secin)¹³⁸ e no Senado Federal¹³⁹, assim como no Ministério Público da União (Audin-MPU)¹⁴⁰ e no Supremo Tribunal Federal (SCI).¹⁴¹

9. AS OUVIDORIAS E CORREGEDORIAS DE POLÍCIA

A par dos órgãos de controle interno mencionados, é imperioso citar a existência de dois outros que, em termos de controle da atividade policial, exercem relevantes funções: as Ouvidorias e as Corregedorias de polícia.

Cabe destacar que uma *Ouvidoria-Geral da União* integra a estrutura da Controladoria-Geral da União (art. 17, § 1º, da Lei n. 10.683/2003). Não é desta que se trata. As Ouvidorias aqui abordadas são normalmente montadas dentro das respectivas Secretarias de Segurança Pública e Defesa Social ou de Direitos Humanos, separadas dos organismos de segurança pública. É um meio de acesso do controle externo, social ou até de outros órgãos, ao controle interno, normalmente as corregedorias. Há recomendação expressa do Governo Federal no sentido de que “as Ouvidorias sejam autônomas em relação às polícias e ao Estado, o que as caracteriza como espaços institucionais da sociedade civil no processo de *accountability* da atividade policial”.¹⁴²

Nisso já se difere das Corregedorias que são órgãos com poderes investigatórios, montados dentro da estrutura administrativa policial, como parte do controle interno especificamente voltado para a aferição de faltas disciplinares e aplicação de penalidades, perante os quais tramitarão eventuais sindicâncias e procedimentos administrativos disciplinares.

¹³⁸ Vide: <<http://www2.camara.gov.br/a-camara/estruturaadm/controlainterno>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹³⁹ Vide: <<http://www.senado.gov.br/sf/senado/scint/default.asp>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁴⁰ Vide: <<http://www.audin.mpu.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁴¹ Vide: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfEstudoSci>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁴² Disponível em: <<http://www.sedh.gov.br/ue/ouvidorias/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

No Brasil, há registro do Governo Federal¹⁴³ de que atualmente existem quatorze Ouvidorias estaduais, entre as quais estão as dos Estados da Bahia¹⁴⁴, Ceará¹⁴⁵, Espírito Santo¹⁴⁶, Goiás¹⁴⁷, Mato Grosso¹⁴⁸, Minas Geras¹⁴⁹, Pará¹⁵⁰, Paraná¹⁵¹, Pernambuco¹⁵², Rio de Janeiro¹⁵³, Rio Grande do Norte¹⁵⁴, Rio Grande do Sul¹⁵⁵, Santa Catarina¹⁵⁶ e São Paulo¹⁵⁷. Constata-se que as Ouvidorias têm a atribuição, em síntese, de ouvir, encaminhar e acompanhar elogios, reclamações e representações da população referentes a atos arbitrários, desonestos, indecorosos ou que violem os direitos individuais ou coletivos praticados por autoridades e agentes policiais.

Igualmente, não têm a atribuição de realizar apurações, mas, por meio do acompanhamento, contribuem para garantir nelas agilidade e rigor. Podem propor aos órgãos competentes da Administração Pública a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração das responsabilidades administrativas, civis e criminais, fazendo ao Ministério Público a devida comunicação quando houver indício ou suspeita de crime, além de atos caracterizadores de improbidade administrativa.

Aqui já se vê bem o papel das Ouvidorias e sua relação com o Ministério Público e as Corregedorias de polícia. Em suma: o modelo de Ouvidoria adotado está baseado na coleta de representações, no

¹⁴³ Disponível em: <<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/ue/ouvidorias>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁴⁴ Disponível em: <<http://www.ouvidoriageral.ba.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁴⁵ Disponível em: <<http://www.sspds.ce.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁴⁶ Disponível em: <<http://www.sesp.es.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁴⁷ Disponível em: <<http://www.sspj.go.gov.br/ouvidoria/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁴⁸ Disponível em: <<http://www.seguranca.mt.gov.br/ouvidoria.php>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁴⁹ Disponível em: <<http://www.ouvidoriageral.mg.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁵⁰ Disponível em: <<http://ouvidoria.ssp.pa.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁵¹ Disponível em: <<http://www.ouvidoria.seguranca.pr.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁵² Disponível em: <<http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/web/sds/ouvidoria>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁵³ Disponível em: <<http://www.ouvidoriadapolicia.rj.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁵⁴ Disponível em: <<http://www.defesasocial.rn.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁵⁵ Disponível em: <<http://www.ssp.rs.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁵⁶ Disponível em: <<http://www.ssp.sc.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁵⁷ Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Lei826.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

seu encaminhamento aos órgãos investigativos e disciplinares e no monitoramento dos procedimentos resultantes.

Nunca é demais lembrar que as Ouvidorias devem manter sigilo das representações, reclamações e sugestões que recebe, garantindo também o sigilo da fonte de informação, assegurando, quando solicitada, a proteção dos denunciantes.

10. PANORAMA DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Conforme destaca a doutrina, a diversificação dos órgãos de controle, em aspectos inerentes às suas próprias atividades, é essencial à subsistência do Estado Democrático e é representada na Constituição pelas expressões controle *externo* e *interno*.

As vantagens de um e outro sistema são complementares. No controle interno, o órgão responsável conhece melhor a realidade do órgão a ser controlado e com isso pode detectar mais rapidamente as falhas e ter acesso aos documentos necessários para a fiscalização. O controle externo costuma ser mais independente e normalmente se utiliza de mecanismos mais transparentes, o que possibilita um acesso maior do cidadão a ele. Quanto às desvantagens, enquanto o controle interno pode dar margem ao corporativismo, o controle externo sofre maior resistência por ser realizado por órgão estranho à estrutura do controlado.

Os mecanismos de controle expostos no decorrer deste artigo sobre a atividade policial nunca serão iguais, e não se afirma isso somente por conta da obviedade do brocardo *Duo cum faciunt idem, non est idem* (Quando duas pessoas fazem a mesma coisa, a coisa não é a mesma), mas pelas considerações a seguir.

O quadro abaixo pode pecar pela tentativa de esquematização, que confere muitas vezes uma visão incompleta do sistema, mas traz a facilidade de permitir uma visualização dos órgãos e instituições *nascidos para o controle*, ou seja, que estão mais em evidência na atuação de ofício quando se trata do controle sobre a atividade policial. Então, por exemplo, não obstante se saiba que o Poder Judiciário também exerce esse controle, em especial no que tange à execução penal, normalmente ele é feito quando o Ministério Público ou a advocacia pública trazem demandas do gênero para serem apreciadas.

Assim, temos o **Ministério Público** como instituição autônoma, exercendo suas atribuições com independência. No exercício do con-

trole externo, atua administrativa, de ofício ou provocado; e judicialmente, tanto no plano cível, quanto no criminal. Exerce o controle pleno dos atos da Administração, inclusive no que tange à discricionariedade, na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, no zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal.

O **Tribunal de Contas**, também caracterizado como instituição autônoma, deve exercer suas atribuições com a máxima independência, não obstante isso na prática fique muitas vezes prejudicado pelo forte influxo político existente na escolha dos Ministros e Conselheiros. Atua administrativa de ofício ou provocado. Exerce controle externo dos atos da Administração no que tange à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

A **Controladoria-Geral da União** é um órgão dependente e subordinado ao Poder Executivo. Atua de ofício ou provocada no controle interno no que tange à Administração Pública Federal e exerce o controle externo na fiscalização de outros órgãos quando analisa, por exemplo, os recursos públicos federais repassados por convênios ou outros instrumentos. Assiste direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão (v.g., sistema CGU-PAD).

As **Ouvidorias** são órgãos importantes para o diálogo entre o controle externo, feito pelo cidadão ou pelos demais órgãos, e o interno, normalmente exercido pelas corregedorias. São, no atual formato, subordinadas ao Poder Executivo. Atuam administrativa de ofício ou provocadas. Coletam representações e fazem o encaminhamento aos órgãos investigativos e disciplinares, além de monitorarem os procedimentos resultantes.

As **Corregedorias** exercem o controle interno e são órgãos dependentes e subordinados aos respectivos órgãos centrais. Atuam administrativa de ofício ou provocadas. Possuem funções investigatórias para apuração disciplinar.

Pelo exposto, fica evidente que os controles são diversos e com focos distintos. Dessa forma, sem a devida reflexão, *data venia*, algumas decisões que entendem por proibir o controle externo do Ministério

Publico sobre aspectos da atividade policial, sob o fundamento de existirem órgãos, como a CGU e o TC, que já o fazem.

Primeiro que, no Estado Democrático e de Direito, os governantes e dirigentes, eleitos pelo povo, devem respeito às leis e à Constituição. O Ministério Público é a instituição eleita constitucionalmente para tanto (CRFB/1988, arts. 127 e 129, II). Não há nenhum outro órgão ou instituição que realize o controle externo da atividade policial sob o enfoque amplo de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, além do zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal. Segundo que os membros do Ministério Público detêm efetiva independência funcional ao atuar.

Vê-se assim, por exemplo, que a atuação das Cortes de Contas difere substancialmente da exercida pelo Ministério Público. Tanto é assim que, junto aos Tribunais de Contas, o constituinte previu a atuação de um Ministério Público próprio (CRFB/1988, art. 130).

11. CONCLUSÃO

No decorrer desta exposição, constatamos que a previsão de instrumentos de “controle” tem íntima relação com a ideia de democracia e com a consagrada teoria da separação dos poderes que evidencia a importância do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). Ainda, que o próprio Ministério Público é uma instituição essencial para que essa engrenagem funcione devidamente.

O “controle” – utilizado em diversos significados – foi considerado primordial em nossa Carta Magna por ser essencial à manutenção da ordem estatal e das liberdades públicas contra eventuais abusos cometidos não somente na função administrativa mas também no âmbito da função legislativa (por exemplo, quando não se legisla, quando se legisla com atraso ou quando se legisla mal) e da judiciária (por exemplo, quando há atraso em decisões ou quando as decisões não têm a devida imparcialidade).

Na classificação proposta, em termos orgânicos, dentro da harmonia entre os Poderes e do sistema de *checks and balances*, há controles por parte: (a) do Executivo; (b) do Legislativo; (c) do Judiciário; e (d) do Ministério Público. Há também o controle social (art. 31, § 3º, da CRFB/1988).

Quanto à relação *orgânica* entre órgão controlador e controlado, nos arts. 31, *caput* e § 1º; 70, *caput*; 71; e 129, VII, a Carta constitucional também menciona a forma de *controle externo* e, nos arts. 31, *caput*; 70, *caput*; e 74, *caput* e § 1º, o *controle interno*.

Quanto ao *momento*, o controle pode ser *preventivo* e *repressivo*, a depender de quando a ação incide em consideração ao objeto do controle. Quanto à extensão, pode ser de *mérito* ou de *legalidade*, atingir a *atividade-meio* ou a *atividade-fim*. Quanto aos órgãos envolvidos, pode ser *concentrado*, quando é feito por um órgão central específico; ou *difuso*, quando a atividade é dividida por entre diversos.

No que tange ao controle exercido pelo Ministério Público, não obstante haja casos em que a Constituição Federal utiliza expressamente o vocábulo “controle” (v.g., art. 129, VII), este é realizado de *forma temática ampla*, ou seja, sempre quando for necessária a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, no zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal.

Como não poderia deixar de ser, o controle também atinge a segurança pública. A Constituição Federal de 1988 dispõe, a partir do art. 144, sobre a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, além da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Aponta, assim, os seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; e V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Em síntese: às polícias civis incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de *polícia judiciária* e a apuração de infrações penais, exceto as militares (§ 4º). Às polícias militares cabem a *polícia ostensiva* e a *preservação da ordem pública*; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil (§ 5º). Ambas ainda são forças auxiliares e reserva do Exército (§ 6º). As funções da Polícia Federal constam do § 1º, dentre as quais se destaca o exercício, com exclusividade, das funções de polícia judiciária da União.

Dentro do que preconiza a doutrina, tanto a *polícia judiciária* quanto a *polícia administrativa* são “subdivisões da polícia de segurança, que por sua vez é inerente ao poder de polícia do Estado (*police*

power). O policiamento preventivo tem por objetivo evitar a quebra da paz e da ordem pública, para tanto, fazendo-se presente e visível onde e quando se fizer necessário. A polícia judiciária surge após a quebra da ordem estabelecida e tem por função munir o Ministério Público de elementos probatórios para a propositura da ação penal pública (denúncia)”.¹⁵⁸

Por serem modelos armados essenciais para a manutenção da ordem estatal, a Constituição Federal de 1988 deixou claro que são *subordinados* aos respectivos órgãos do Poder Executivo, ou seja, existe uma necessária coordenação e orientação *hierárquica* da atividade policial em prol dos interesses do Estado e, por conseguinte, da sociedade.

Assim, anacrônico falar em independência funcional de tais organismos policiais no sentido de liberdade de atuação sem vinculação a eventuais recomendações expedidas pelos órgãos superiores em matérias relacionadas ao exercício das atribuições. Isso porque a atividade de polícia, pelos recursos utilizados, pelo que representa e pela proximidade com determinados direitos sensíveis dos cidadãos – como a liberdade –, deve ser hierarquicamente coordenada.

Foi visto que o chamado controle externo da atividade policial simplesmente é uma subespécie do controle sobre a Administração Pública, sendo o Ministério Público, certamente, um agente em destaque para o exercício dessa atividade. Observou-se, ainda, que tal controle pode derivar tanto do vínculo daquela instituição com a investigação quanto para a tutela preventiva de direitos difusos e coletivos.

Por fim, discorreu-se, de forma sistemática, sobre algumas instituições e alguns órgãos, em especial o Ministério Público, o Tribunal de Contas, a Controladoria-Geral da União, as Ouvidorias e a Corregedoria, e se concluiu que a Constituição Federal permite a convivência harmônica dos diversos controles com focos distintos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ÁLVAREZ, Daniel González. *La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Costa Rica*. Disponível em: <<http://>

¹⁵⁸ FREYESLEBEN, Márcio Luis Chila. *O Ministério Público e a polícia judiciária*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 26.

- www.department-ambos.uni-goettingen.de/index.php/component?option=com_docman/Itemid,56/gid,145/task,cat_view/>. Acesso em: 20 mar. 2012.
2. AMBOS, Kai. Control de la Policía por el Fiscal versus Dominio Policial de la Instrucción. *Revista Jurídica Escola Superior do Ministério Público*, v. 1, n. 2, jul./dez. 2001.
 3. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
 4. BITTNER. *Aspectos do trabalho policial*. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003. Título do original em inglês: *Aspects of Police Work*, 1921.
 5. BRÜNING, Raulino Jacó. *O controle dos atos administrativos pelo Ministério Público*. Blumenau: Sergio Antonio Fabris Editor, 1989.
 6. CARMONA Y CHOUSSAT, Juan Francisco. *El Defensor del Pueblo Europeo*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2000.
 7. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
 8. CARVALHO ROCHA, João Carlos de; HENRIQUES FILHO, Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. *Ação civil pública: 20 anos da Lei 7.347/85*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
 9. CELLINO, Sérgio Brown. *La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Venezuela*. Disponível em: <http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/index.php/component?option=com_docman/Itemid,56/gid,145/task,cat_view/>. Acesso em: 20 mar. 2012.
 10. CHEKER, Monique. *Ministério Público junto ao Tribunal de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
 11. CLAVERÍA, Julio César Rivera. *La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Guatemala*. Disponível em: <http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/index.php/component?option=com_docman/Itemid,56/gid,145/task,cat_view/>. Acesso em: 20 mar. 2012.
 12. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
 13. DALMAU, Rubén Martínez. *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*. València: Tirant lo Blanch, 1999.
 14. DORADO E, Alfonso M. *La Policía en el Estado de Derecho*

- Latinoamericano: el caso Bolivia*. Disponível em: <http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/index.php/component/option,com_docman/Itemid,56/gid,145/task,cat_view/>. Acesso em: 20 mar. 2012.
15. FONTES, Paulo Gustavo Guedes. *O controle da Administração pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
16. FREYESLEBEN, Márcio Luis China. *O Ministério Público e a Polícia Judiciária: o controle externo da atividade policial*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
17. FRÜHLING, Hugo; TULCHIN, Joseph S.; GOLDING, Heather A. *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003.
18. GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
19. _____. Exercício de funções eleitorais, pelos promotores de Justiça, perante os juízes e juntas eleitorais. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 721, 26 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6911>>. Acesso em: 17 jan. 2007.
20. GARLAND, David. *A cultura do controle*. Tradução de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008. Título do original: *The culture of control: crime and social order in contemporary society*.
21. GRECO, Leonardo. Execução nas ações civis públicas. *Revista Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1 e 2, p. 27, 2002. Disponível em: <<http://www.ugf.br/files/editais/Artigo%2020Vol%208%20n%201%20e%202.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2012.
22. GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. *Os processos coletivos nos países de Civil Law e Common Law*. 2. ed. São Paulo: RT, 2011.
23. HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O federalista*. 2. ed. Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel Editores, 2005. Título do original: *The Federalist*.
24. KLITGAARD. *A corrupção sob controle*. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, p. 129. Título do original: *Controlling corruption*, 1991.
25. MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Controle da Administração Pública pelo Ministério Público*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
26. MASSACH, Teresa Compte. *Profundizando en el modelo consti-*

- tucional del Ministerio Fiscal*. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2552609>. Acesso em: 20 mar. 2012.
27. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
28. MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
29. MEIRELLES. *Direito administrativo brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
30. MONTESQUIEU, Barão de (Charles-Louis de Secondat). *Es-píritu de las leyes*. Traduzido por Don Narciso Buenaventura Selva. Madrid: Imprenta de Don Marcos Bueno, 1845. Título do original: *De L'Esprit des Lois*.
31. MORAES, Germana de. *Controle jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Dialética, 1999.
32. MORAES, Guilherme Peña de. *Direito constitucional: teoria do Estado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
33. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento como destinatário do trabalho dos Tribunais de Contas. In: *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
34. MORTARI, Cezar A. *Introdução à lógica*. São Paulo: Unesp, 2001.
35. PERSSON, Torsten; ROLAND, Gerard; TABELLINI, Guido. *Separation of Powers and Political Accountability*. Disponível em: <<ftp://ftp.igier.uni-bocconi.it/wp/1996/100.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2012.
36. PIÇARRA, Nuno. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.
37. QUINZIO F., Jorge Mário. *El Ombudsman – El Defensor del Pueblo*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1992.
38. RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
39. REINER, Robert. *A política da polícia*. Tradução de Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004. Título do original em inglês: *The politics of the police*, 1992.

40. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
41. TAK, J. P. Peter. *The prosecution service in control of police investigation policy? A European comparison* – unpublished talk at the Conference “*The Growing Importance of the Public Prosecution Service: Best European Practices in the Face of Heightened Crime Rates*” organized by the Georg-August University Gottingen (6-8 October 2005), Germany.
42. TEIXEIRA, José Elaeres Marques. Direitos humanos civis no Brasil: violações e caminhos para que sejam promovidos e respeitados. In: CAZETTA, Ubiratan; HENRIQUES FILHO, Tarcisio Humberto Parreiras; ROCHA, João Carlos de Carvalho (Coord.). *Direitos humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
43. URIBE, Claudio Díaz. *La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Chile*. Disponível em: <http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/index.php/component?option=com_docman/Itemid,56/gid,145/task,cat_view/>. Acesso em: 20 mar. 2012.
44. VENTURA, Jaime Martínez. *La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso de El Salvador*. Disponível em: <http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/index.php/component?option=com_docman/Itemid,56/gid,145/task,cat_view/>. Acesso em: 20 mar. 2012.

O CONTROLE CONSTITUCIONAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: FUNDAMENTOS E NATUREZA JURÍDICA, NECESSIDADE, OBJETIVO, EXTENSÃO, EXERCÍCIO E CLÁUSULAS PÉTREAS

ROBERTO ANTONIO DASSIÉ DIANA¹

1. Considerações iniciais
 2. O Ministério Público e seu dever de proteger os direitos e garantias constitucionais e de zelar por seu respeito pelo Estado
 3. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público
 - 3.1 A necessidade de um controle externo do exercício estatal da força e da violência. Os braços armados do Estado: Forças Armadas e polícias
 - 3.2 Objetivo de um controle externo sobre as polícias
 - 3.3 A escolha constitucional do Ministério Público para realizar o controle externo da atividade policial
 - 3.4 Conceito de atividade policial. Atividades exercidas pela polícia sujeitas a controle
 - 3.5 A forma de exercício pelo Ministério Público do controle externo da atividade policial
 - 3.6 O Ministério Público como real destinatário do inciso VII do art. 129 da CRFB/1988
 - 3.7 O falso problema das atribuições de órgãos do Ministério Público como se fosse um problema das atribuições do Ministério Público
 - 3.8 Os incisos II e VII do art. 129 da CRFB/1988 como cláusulas pétreas
 4. Conclusão
- Referências bibliográficas

¹ Procurador da República. Integrante de 2004 a 2011 do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, foi seu coordenador de 2007 a 2011. Membro auxiliar de 2010 a 2012 da Comissão de Aperfeiçoamento da Atuação do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial e junto ao Sistema Carcerário do Conselho Nacional do Ministério Público. Integrante do Grupo de Trabalho de Controle Externo da Atividade Policial da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal de 2008 a 2011.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Ministério Público foi, na atual Constituição da República, minuciosamente disciplinado, com extenso rol de atribuições.

Além da função de acusador público nos processos criminais, a Carta Magna consolidou o papel ministerial de defensor da ordem jurídica, discriminando diversas atribuições nesse sentido, entre as quais a de controle externo da atividade policial. Dessa forma, o constituinte originário seguiu uma lógica nas atribuições ministeriais.

A partir da compreensão do papel ministerial de proteger os direitos e garantias constitucionais, inclusive quando ameaçados ou negligenciados pelo Estado, podemos melhor entender a função específica de controle externo da atividade policial.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEU DEVER DE PROTEGER OS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS E DE ZELAR POR SEU RESPEITO PELO ESTADO

Pessoas e instituições podem ser definidas pelo que são ou pelo que fazem. Não raro, uma coisa influencia a outra.

O Ministério Público, em sua singular posição entre as instituições estatais, pode ser definido pelo que é. Por isso, o art. 127 da Constituição da República dispõe: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Por outro lado, pode ser definido pelo que faz. E, assim, o art. 129, inciso II, da Constituição prevê: “São funções institucionais do Ministério Público: II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

Sobre esse inciso, ensinam RENATO FERREIRA DOS SANTOS e VALMIR MAURICI JÚNIOR:

Trata-se de atividade fiscalizatória sobre as atividades da Administração Pública direta e indireta e os serviços de relevância pública. A inspiração dessa atribuição está na figura do *ombudsman* sueco, que representa uma espécie de ouvidor ou defensor do povo junto aos poderes públicos.

No entanto, no modelo brasileiro, essa atividade foi conferida ao Minis-

tério Público em razão da sua autonomia e independência, que permitem uma atuação mais intensa na defesa dos direitos do cidadão.²

Só essa específica função, sem prejuízo de todas as outras previstas na legislação, impõe à instituição ministerial um grande dever de fazer (mais tecnicamente, poder-dever), uma relevante missão. Além disso, fundamenta a imperiosa necessidade de o texto constitucional assegurar ao Ministério Público vários preceitos e prerrogativas (unidade, indivisibilidade, independência funcional, autonomia funcional e administrativa, etc.), para que seus membros, ao se desincumbirem dessa missão, só tenham a preocupação de bem cumpri-la e não tenham receio algum, real ou potencial, dos Poderes Públicos e dos que exerçam serviços de relevância pública, em grande parte poderes econômicos.

Afinal, “zelar” se traduz por cuidar com o maior interesse e solícitude, sentido ortográfico que condiz sobremaneira com o que o cidadão espera do Ministério Público no exercício de suas atribuições.³

O Ministério Público, por ser instituição independente e autônoma a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conta com diversos predicados constitucionais, recebendo a atribuição de zelar para que *todos* os Poderes respeitem *todos* os *direitos* previstos em nosso ordenamento e, *para tanto*, com o dever de *promover as medidas necessárias*.

Citemos breves considerações históricas feitas por CELSO RIBEIRO BASTOS e IVES GANDRA MARTINS, que bem explicam o Ministério Público atual como decorrência de fatores históricos que deságuam também em nossa atual Democracia:

Nenhuma das nossas Constituições pretéritas deu ao Ministério Público o tratamento extensivo de que goza na Constituição de 1988. E não é de minúcias que se trata, mas sim de revesti-lo de prerrogativas e competências inéditas no passado.

O Ministério Público tem a sua razão de ser na necessidade de ativar o Poder Judiciário em pontos em que este remanesceria inerte, porque o interesse agredido não diz respeito a pessoas determinadas, mas a toda coletividade. Mesmo com relação aos indivíduos, é notório o fato de que

² SANTOS, Renato Ferreira dos; MAURICI JÚNIOR, Valmir. In: MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (Org.); FERRAZ, Anna Candida da Cunha (Coord.). *Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. 1. ed. Barueri: Manole, 2010, p. 789.

³ *MICHAELIS: moderno dicionário da língua portuguesa*. Disponível em: <<http://www.michaelis.uol.com.br>>. Acesso em: 3 set. 2016.

a ordem jurídica por vezes lhes confere direitos dos quais não podem dispor. Surge daí a clara necessidade de um órgão que zele tanto pelos interesses da coletividade quanto pelos dos indivíduos, este enquanto indisponíveis. Trata-se, portanto, de instituição voltada ao patrocínio desinteressado de interesses públicos, assim como de privados, quando merecerem um especial tratamento do ordenamento jurídico.

[...]

O importante a notar é que o Ministério Público só passa a ganhar uma feição algo parecida com a de hoje a partir das transformações ocorridas no fim do século XVIII, com a implantação da democracia e a adoção do Estado de Direito.

A partir de então, fixada a sua posição de órgão defensor da sociedade e não do Rei, o Ministério Público começa a sofrer as vicissitudes por que passa o próprio Estado, liberal no século XIX, parcialmente intervencionista no século XX, até o momento atual, marcado pelo recuo do *Welfare State* em benefício de políticas mais liberais no campo econômico e social. De qualquer sorte o Estado remanesce uma entidade tão complexa que, mesmo dele se abstraindo a atividade econômica – que melhor cabe nas mãos dos particulares –, a ele incumbem funções extremamente acrescidas em razão, inclusive, do próprio crescimento da interferência recíproca dos problemas de um Estado em outro.

[...]

Achamos extremamente apropriado o texto de Maurício Augusto Gomes, que com grande precisão coloca a evolução do Ministério Público desde o seu surgimento até os nossos dias:

“O Ministério Público, Instituição com origem que pode ser encontrada, como faz a maior parte da doutrina, numa Ordenança (*Ordonnance*) francesa do início do século XIV, quando o soberano (Felipe IV), incumbiu seus procuradores da defesa judicial de seus interesses (por isso chamados *les gens du roi*), mais diretamente, nos antecedentes do Direito brasileiro, encontra sua fonte de origem nas Ordenações Manuelinas de 1514 e seus aperfeiçoamentos trazidos pelas Ordenações posteriores.

Mas, as transformações sociopolíticas por que passou a Humanidade, especialmente a partir do século XVIII, com a derrubada do absolutismo e a implantação dos primeiros modelos de Estados de Direito, com as primeiras experiências práticas nas ideias iluministas, da igualdade dos homens em direitos e deveres, dos direitos e garantias individuais do cidadão, da proteção jurisdicional dos direitos e da separação de Poderes principalmente, também repercutiram no Ministério Público, que passou a ter, pouco a pouco, outro perfil, diverso daquele originário, de atuação voltada à defesa dos interesses do soberano para o de atuação dirigida à defesa dos interesses da sociedade.

Do encontro dessa origem e identificação histórica decorre a precisa e

eloquente afirmação de que o ‘Ministério Público é filho da Democracia clássica e do Estado de Direito’, cuja veracidade se pode constatar mediante simples exame das Constituições brasileiras, suficiente para demonstrar que nos momentos de escuridão democrática à Instituição é dada menor importância, ao contrário dos momentos de Democracia sob plenas luzes, ocasião em que recebe maior destaque.

A evolução social, política, econômica, científica e tecnológica atingiu e transformou o Estado contemporâneo – que deixou o absentismo do século XVIII e chegou ao mais intenso intervencionismo no século XX – até porque a sociedade moderna alcançou níveis de complexidade, em todos os aspectos ou ângulos de relação que se queira focalizar, jamais vistos ou imaginados.”

[...]

Por conseguinte, o Ministério Público dos nossos dias deixou de ser apenas o órgão incumbido da persecução penal, deduzindo em juízo a pretensão punitiva do Estado contra os criminosos, ou, no juízo cível, incumbido da defesa de certas instituições (como a família, as fundações) ou de certas pessoas (como os ausentes, os incapazes, os acidentados do trabalho) passando a ser, principalmente, fiscalizador e defensor da correta aplicação das leis e da Constituição, personalizando-se, pois, como o órgão de defesa dos interesses sociais em juízo, até mesmo contra o Estado.

[...]

Para comprovar, mais uma vez, que o Ministério Público é filho e companheiro da Democracia, somente se apresentando fortalecido nos momentos de plenitude democrática, a Constituição brasileira de 1988 moldou um Ministério Público forte, pujante e independente, sem similar em qualquer outra parte do mundo ou nas anteriores Constituições brasileiras.⁴

Como resultado, hoje, o Ministério Público faz porque é. Mas não somente faz; deve fazer.

Este é o ponto: não há escolha ao Ministério Público. Deve fazer; deve zelar; deve cuidar com o maior interesse e solicitude, com uma preocupação absorvente, que os direitos e garantias constitucionais sejam respeitados.

Não por outro motivo, há forte regramento legal para que as decisões de arquivamento – as quais expressam um *não fazer justificadamente, por se concluir não haver o que fazer* – dos membros do Ministério Público sejam submetidas à revisão. Lembremo-nos, por

⁴ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 2-5.

exemplo, do art. 28 do Código de Processo Penal, do art. 62, inciso IV, da Lei Complementar n. 75/1993 e do art. 30 da Lei n. 8.625/1993.⁵

E mais, conforme os arts. 5º, inciso LIX, e 129, § 1º, ambos da Carta Magna, o não ajuizar de uma ação pelo Ministério Público, em regra, abre a possibilidade de terceiros a ajuizarem.⁶

Vale concluir, a omissão em ajuizar ações do Ministério Público – no sentido não pejorativo e simples de “não fazer justificadamente, por se concluir não haver o que fazer” – está submetida à contundente disciplina constitucional e legal, comparando-se com as demais instituições previstas na Constituição.⁷

Em resumo, as atribuições ministeriais, quando não resultarem na promoção de medidas (art. 129, inciso II, parte final)⁸, como pode-

⁵ “Art. 28. Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender.”

“Art. 62. Compete às Câmaras de Coordenação e Revisão: [...] IV – manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito policial, inquérito parlamentar ou peças de informação, exceto nos casos de competência originária do Procurador-Geral.”

“Art. 30. Cabe ao Conselho Superior do Ministério Público rever o arquivamento de inquérito civil, na forma da lei.”

⁶ “LIX – será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal.”

“§ 1º A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.”

⁷ Vide, por exemplo, atribuições dos arts. 6º e 7º da Lei Complementar n. 75/1993 e do art. 25 da Lei 8.625/1993. Exemplos mais específicos do art. 8º da Lei Complementar n. 75/1993: “Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência: I – notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada; [...] IV – requisitar informações e documentos a entidades privadas; V – realizar inspeções e diligências investigatórias; VI – ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio; VII – expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar; VIII – ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública; IX – requisitar o auxílio de força policial.”

⁸ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social,

res-deveres foram submetidas a instrumentos internos de controle institucional do devido cumprimento (revisão obrigatória dos arquivamentos) e até possível ajuizamento de ações por terceiros.

Condizente com essa rígida disciplina para revisão dos arquivamentos ministeriais, o constituinte não poderia descuidar (e, de fato, não descuidou) dos instrumentos minimamente necessários para que o Ministério Público possa eficazmente zelar para que o Estado respeite os direitos e garantias constitucionais.

A matriz constitucional desses meios instrumentais, reitere-se, decorre do grande desafio que a função do art. 129, inciso II, impõe sobre o Ministério Público, com principal destaque para a relevância do assunto à cidadania.

Assim, a Constituição fala expressamente em promover as medidas necessárias à garantia dos direitos constitucionais, expedir notificações, requisitar informações e documentos, requisitar diligências investigatórias e instauração de inquérito policial e ainda exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, que, de forma geral, é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como *exercer o controle externo da atividade policial*.

Em grande parte, essas atividades previstas na Constituição se referem àqueles que se projetam sobre os demais Poderes Públicos (e serviços de relevância pública), indo além de poderes sobre particulares.

De fato, os referidos instrumentos entregues ao Ministério Público não incidem somente sobre particulares, mas, principalmente, sobre as demais entidades estatais. Tudo com o objetivo de assegurar que o Ministério Público zele para que os Poderes Públicos respeitem e não negligenciem os direitos e garantias fundamentais.

do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.”

Agregue-se a isso que o princípio da legalidade (art. 5º, inciso II, da Carta Magna: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude da lei”) já permite estruturar os instrumentos para o Ministério Público exercer suas atribuições em face de particulares, por exemplo, intimando-os para realização de oitivas, ou instando empresas a responderem reclamações sobre seus produtos serem impróprios para o consumo.

No entanto, para que não houvesse dúvidas de que o Ministério Público é, como já citado por MAURÍCIO AUGUSTO GOMES⁹, defensor de interesses sociais e individuais indisponíveis, inclusive e sobremaneira frente ao Estado, a própria Constituição previu o mínimo de instrumentos ministeriais em face dos demais órgãos estatais.

No fundo, trata-se de parte do sistema de freios e contrapesos estruturado em nosso texto constitucional.

3. O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Para uma melhor compreensão do exercício da função ministerial de controle externo da atividade policial, convém desdobrar o assunto em seus vários enfoques, preservando, contudo, a unidade da atribuição.

3.1 A necessidade de um controle externo do exercício estatal da força e da violência. Os braços armados do Estado: Forças Armadas e polícias

O primeiro ponto ao tratarmos do controle externo da atividade policial realizado pelo Ministério Público, consiste em verificar se há necessidade desse controle.

Como é sabido, o Estado Moderno surge pela consolidação dos atributos senhoriais feudais num poder central, a quem passa competir o monopólio do emprego da força, ou melhor, do emprego da violência, afastando a vingança e violência privadas.

No nosso atual regime constitucional, prevê-se o emprego da força física pelo Estado no Título V – “Da defesa do Estado e das Insti-

⁹ Apud BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 2-5.

tuições Democráticas”, o qual se desdobra em três capítulos (“do estado de defesa e do estado de sítio”, “das Forças Armadas” e “da segurança pública”).

Todos, sem exceção, possuem formas de controle externo por instituição desvinculada do Poder Executivo, por ser esse Poder que decreta os estados de defesa e de sítio, bem como agasalha as Forças Armadas e as polícias.¹⁰

Por sua vez, as Forças Armadas e as polícias possuem um traço característico comum: ambos são braços armados do Estado.

Isso quer dizer que seus agentes não somente possuem porte funcional de arma para mera defesa pessoal esporádica, mas que ostensiva e obrigatoriamente portam armas durante o exercício de suas funções. São treinados para situações de embates violentos e com o emprego da força física, e não somente para defesa pessoal.

Por isso, podemos afirmar que Forças Armadas e polícias são os braços violentos do Estado, no sentido de que empregam a força física e a violência em nome do Estado.

E, ainda, ambas as instituições estão inseridas no Poder Executivo, pois próprio desse poder o emprego da execução da força física.

É certo que, notadamente para as polícias, há alguma discussão sobre a concessão de autonomia e independência, nos moldes previstos para os Poderes Públicos e Ministério Público.

¹⁰ “Art. 136. [...] § 4º Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta. § 5º Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias. § 6º O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo continuar funcionando enquanto vigorar o estado de defesa. § 7º Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa.” “Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de: [...] Parágrafo único. O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta. Art. 138. [...] § 3º O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas. [...] Art. 140. A Mesa do Congresso Nacional, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio.”

Contudo, certamente, tal hipotética concessão não pode ser vista sem certo temor ao Estado Democrático de Direito.

De fato, como já bem previsto pelo constituinte originário, o emprego da violência pelo Estado deve possuir o mais rígido controle. Não se pode vislumbrar qualquer possibilidade de que as referidas instituições policiais se tornem independentes e autônomas, pois isso não condiz com os conceitos de democracia e república. Não há exemplo histórico de democracia que tenha sobrevivido intacta quando Forças Armadas ou polícias tenham se desvinculado de controles.

Em suma, não há democracia com braço armado autônomo e independente.

Contudo, há uma grande diferença entre as Forças Armadas e as polícias. As Forças Armadas, em tempo de paz, estão aquarteladas; enquanto as polícias, pelo contrário, estão inseridas não somente no cotidiano mas fisicamente no meio da sociedade, seja pela presença de delegacias e postos policiais, seja pelo patrulhamento ostensivo ou diligências veladas.

Tal diferença, certamente, demanda formas diferentes de controle. As Forças Armadas, para serem utilizadas – desde a mera mobilização –, são controladas por órgão externo ao Executivo, no caso o Poder Legislativo, como se verifica, por exemplo, no art. 84, inciso XIX, do nosso texto constitucional.¹¹

Por sua vez, a polícia não precisa, normalmente, de autorização para agir, e, dessa forma, o controle externo a que está sujeita, como imperativo democrático, possui características próprias.

O fato de as polícias constituírem um braço armado do Estado, ordinariamente já espalhado no meio da sociedade, reforça a necessidade de que se subordinem a um controle por órgão externo. E esse órgão de controle deve ser externo à própria polícia e, ainda, ao Poder Executivo, a fim de evitar qualquer tentação no seu emprego pelo governante ou chefe imediato das polícias ou segmentos do próprio Executivo.

Nesse sentido, o controle externo configura-se em instrumento apto para evitar que usos indevidos, desviados ou ineficazes da força

¹¹ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] XIX – declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;”

física pelo Estado tenham origem em condutas dos próprios policiais ou por parte de seus superiores no Poder Executivo. Constitui, assim, parte essencial de nosso sistema constitucional de freios e contrapesos.

Cabe aqui lembrar as palavras de JOSÉ AFONSO DA SILVA:

De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.¹²

¹² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 114. Citem-se, como exemplos a reforçar que se trata ordinariamente de Poder vocacionado a controle posterior: “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”; “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.”

Portanto, sem prejuízo da atribuição do art. 129, inciso II, da Constituição, a existência de um controle externo da atividade policial mostra-se imperiosa para que se evite, reprima e iniba o emprego destemperado, desarrazoável ou de outra forma ilegal da força física pelo Estado. E também para que se promova a melhora da qualidade do serviço de segurança pública e das demais atividades policiais, isto é, para que se busque a eficiência das polícias.

Com efeito, a ocorrência do controle externo sobre as polícias constitui fator de inibição de desvios policiais e de estímulo para as polícias buscarem seu aprimoramento.

Há evidentes benefícios para a sociedade decorrentes das duas consequências usuais do efetivo exercício do controle externo da atividade policial: a repressão de irregularidades e práticas criminosas no âmbito das polícias e a indicação de melhorias a serem implementadas.

E tudo isso decorre da premissa óbvia de que o trabalho policial é um dos mais relevantes para qualquer sociedade, pois a garantia da segurança física da própria pessoa e de seus pertences diz respeito ao que de mais primordial existe em qualquer comunidade.

Não se pode imaginar nossa civilização (e muito menos uma democracia) sem que as pessoas tenham um mínimo de garantia de que possam circular certas de que não serão injustamente atingidas por violências de toda ordem, vale dizer, crimes e desordens públicas.

A relevância e essencialidade das polícias justifica o exercício da violência e da força em nome do Estado, bem como a existência de controle externo.

Aliás, a forma como as polícias e demais braços armados do Estado exercem suas atribuições e são controlados define estarmos num Estado de viés ditatorial ou numa real democracia, quando exercidos e controlados em nome do cidadão, para o bem comum e com respeito a direitos humanos.

3.2 Objetivo de um controle externo sobre as polícias

Além de a existência de um controle externo sobre a atividade policial ser uma das premissas de nosso Estado Democrático de Direito, convém definir qual deve ser o objetivo, em sentido mais estrito, desse controle.

Pois bem. As polícias, por previsão constitucional (art. 144) se dedicam à “segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, e “exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Desume-se daí que a segurança pública foi objeto de especial preocupação do constituinte, pois cuidou de assegurá-la (art. 5º, *caput*), desdobrando-a no citado art. 144, e ainda estruturou órgãos policiais mínimos para dela se desincumbir. E, concomitantemente, as atividades dos órgãos estatais policiais devem respeitar todos os direitos e garantias constitucionais.

Some-se a isso que o atendimento do direito à segurança pública deve ser eficaz e os direitos e garantias individuais devem ser preservados e assegurados, sendo imperioso que o exercício do controle externo da atividade policial considere esses dois pontos.

Vale dizer, o controle externo deve buscar o aprimoramento das polícias, o que implica contribuir para avanços e evitar que estas trilhem caminhos equivocados que as afastem do cumprimento adequado e eficaz de seus deveres perante à sociedade, previstos nas leis e na Constituição da República.

As polícias, portanto, não podem compactuar de forma alguma com a premissa maquiavélica de que “os fins justificam os meios” e, assim, atentar contra qualquer direito da pessoa humana, sob o pretexto de melhor ou mais célere obtenção de resultados. E a repressão e prevenção dessa possível compactuação também constitui objetivo do controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público.

Há outra situação, mais grave e nefasta, nas infelizes e não raras ocasiões em que policiais se dedicam a atividades criminosas.

Os policiais que cometem crimes, quando se valem do cargo, apropriam-se indevidamente da autoridade pública que possuem, utilizando-a em proveito próprio para obtenção das mais diversas formas de vantagens ilícitas. Não só desamparam o cidadão, como o intimidam e o vitimizam, sem que ele se sinta seguro de recorrer às próprias instituições policiais.

Nada mais afrontoso à concepção constitucional e legítima de que a segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, “exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

De fato, como esperar que o cidadão vítima de abusos policiais, tais como tortura ocorrida dentro de uma delegacia de polícia, se sinta seguro de entrar numa delegacia para contar o ocorrido?

Sob esse aspecto, o Ministério Público necessariamente, e sobretudo no exercício do controle externo da atividade policial, deve sempre manter sua aproximação com sociedade e cidadãos, ou seja, os titulares do direito à segurança pública, para que expressem sua satisfação, críticas e sugestões para o aprimoramento das polícias.

Coerentemente com essas ideias, o art. 3º da Lei Complementar n. 75/1993 prevê expressamente que:

O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:

- a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;
- b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
- c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;
- d) a indisponibilidade da persecução penal;
- e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

As ideias acima e o art. 3º em questão nos levam a concluir que o controle externo da atividade policial objetiva a *eficácia da atividade policial* e o *respeito aos direitos e garantias fundamentais*.

3.3 A escolha constitucional do Ministério Público para realizar o controle externo da atividade policial

Reconhecida a premissa democrática de que as polícias devem se sujeitar a um controle externo e que esse controle deve visar a eficácia da atividade policial e o respeito aos direitos e garantias fundamentais, resta agora discutir qual instituição deve realizar o controle externo da atividade policial.

Como já visto, não poderia ser nenhuma instituição do próprio Poder Executivo. Por outro lado, o Poder Legislativo foi constitucionalmente estruturado para ordinariamente realizar controle notadamente deliberativo e, normalmente, posterior. Ou, como já vimos, com exceção para os estados de sítio ou de defesa, uso ou mobilização das Forças Armadas. Nas situações de normalidade, avalia a sustação de

normas emanadas do Executivo, bem como aprecia contas prestadas pelos demais Poderes.

Ademais, tal controle não foi afeto ao Judiciário pelo fato de que o Estado-Juiz deve ser inerte. Assim, entre quem detém a força física (polícia) e quem detém a força jurídica (Judiciário, que expede mandados de prisão, mandados de busca e apreensão, ordens para interceptação telefônica, etc.), melhor fica a cargo do Ministério Público essa atribuição, pois coaduna-se mais com o poder-dever de iniciativa ministerial, o que, idealmente, tanto limita uma força como a outra, funcionando como parte do nosso sistema constitucional de freios e contrapesos.

Some-se, ainda, a evolução histórica do Ministério Público, como já tratamos, “de atuação voltada à defesa dos direitos do soberano para o de atuação dirigida à defesa dos interesses da sociedade” e “personalizando-se, pois, como o órgão de defesa dos interesses sociais em juízo, até mesmo contra o Estado”.

Acrescente-se que a atividade policial mais tradicional é a apuração e repressão de crimes, ou seja, sua atividade mais lembrada se volta a fornecer, de forma imediata, elementos ao Ministério Público, para que este, no exercício da titularidade da ação penal (art. 129, inciso I, da Carta Magna¹³) avalie se o caso demanda o oferecimento de denúncia criminal, o arquivamento, a requisição de novas diligências ou a realização de investigação direta ministerial. Assim, há interação constante entre as atividades ministeriais e policiais.

Por fim, tendo em vista as atribuições previstas no art. 129, incisos I e II¹⁴, seria um contrassenso que o Ministério Público cuidasse para que *todos* os Poderes respeitassem os direitos constitucionais – o que também significa atendê-los e implementá-los com eficácia –, mas, justo no tocante aos órgãos policiais, cuja atividade tradicional é intimamente ligada às atividades na área criminal do Ministério Público, fosse alijado dessa incumbência.

¹³ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;”

¹⁴ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.”

3.4 Conceito de atividade policial. Atividades exercidas pela polícia sujeitas a controle

Reconhecida a premissa democrática de que as polícias devem se sujeitar a um controle externo exercido pelo Ministério Público e que esse controle deve visar a eficácia da atividade policial e o respeito aos direitos e garantias fundamentais, resta discutir se toda atividade exercida pela polícia está sujeita a controle externo.

As atividades policiais, segundo o art. 144 da Constituição, são: promover a segurança pública; preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio; apurar infrações penais; 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; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária; realizar o patrulhamento ostensivo das rodovias federais e das ferrovias federais; exercer o policiamento ostensivo; e executar atividades de defesa civil.

Evidentemente, todas essas atividades se sujeitam à necessidade de um controle externo, pois envolvem o emprego da força e violência pelo Estado, questão de que já tratamos no item 3.1.

Esse era o conjunto de atividades policiais previstas originariamente pelo constituinte, mas outras atribuições foram concedidas aos órgãos policiais pelo legislador infraconstitucional, como, por exemplo, o cadastramento de entidades de adoção internacional e a emissão de documentos pessoais, tais como carteiras de habilitação para direção de veículos automotores, passaportes e cédulas de identidade de estrangeiros.¹⁵

É certo que a concessão de grande parte dessas atribuições dadas pelo legislador infraconstitucional para os braços armados do Estado

¹⁵ Importante observar que essas atividades policiais acrescidas pelo legislador infraconstitucional reforçam a impossibilidade de se conceber qualquer independência das polícias. Pelo aspecto democrático e republicano, mostra-se indesejável a independência de órgão armado que coordena o sistema de registro único do cidadão brasileiro (o chamado RG único e nacional), que emite passaportes e controla a entrada e a saída do país de qualquer pessoa e, se estrangeiro, sua permanência no país. Também fiscaliza empresas de produtos químicos, empresas de segurança privada e, em vários Estados, abrange o sistema de perícias oficiais e a emissão de carteira de motorista e registro de veículos.

pode ser de discutível necessidade política ou mesmo de constitucionalidade duvidosa.

De qualquer forma, sem discutir em si o acerto político ou constitucional dessa decisão, basta, para o objeto da presente linha de raciocínio, destacar que essa opção do legislador infraconstitucional de ampliar o rol de atribuições estatais desempenhadas pelos braços armados tem reflexo na discussão do alcance do controle externo.

Afinal, ao falarmos de controle externo da *atividade policial* precisamos definir o que seja tal atividade.

Normalmente, a tendência inicial é definir a atividade policial pelo que mais de tradicional se vislumbra na necessidade de emprego da força, ou seja, manutenção da ordem pública (policciamento ostensivo), cumprimento de ordens judiciais de constrição pessoal ou patrimonial (polícia judiciária) e investigação de delitos. E é exatamente essa linha que consta do art. 144 da Constituição. Podemos até dizer, é um conceito de atividade *materialmente* policial.

Na definição dessa atividade materialmente policial, pouco importa que o órgão que a realize tenha ou não o nome “polícia”. Pressupõe-se sempre o emprego possível de força nessas atividades, até como força de dissuasão, a evitar o efetivo emprego da violência em nome do Estado.

Evidentemente, esse conceito material não é absoluto, pelo simples motivo de que as atividades policiais podem variar historicamente e em cada cultura. Realmente, é perceptível que as opções políticas de emprego da força física e da violência pelo Estado variam conforme os estágios de cada sociedade.

Hoje, para o atual estágio da sociedade brasileira, parece-nos que a escolha do constituinte originário se pautou por essa ideia de um conceito material, ou seja, o que nossa sociedade com certeza vislumbra como atribuições que naturalmente um órgão policial pode ou deve desempenhar.

E o legislador infraconstitucional também passou a fazer opções políticas ao ampliar as atribuições das polícias, de tal forma que o conceito de atividade policial precisa ser revisto em seu alcance.

Assim, o conceito de atividade policial sempre será obtido diretamente da vontade consolidada do legislador, ou seja, compreende todas as atribuições concedidas pelo ordenamento jurídico às institui-

ções policiais. É um conceito, portanto, também *formal*, ou melhor, *legislativo*, construído por cada cultura e sociedade, a seu tempo, e não somente preconcebido materialmente.

Dessa forma, as polícias, disciplinadas pela Constituição no Título V – “Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, especificamente no capítulo “da segurança pública”, demandam, por sua própria configuração de braço armado estatal, um controle externo *em todas as suas atividades*.

Evidentemente, poder-se-ia argumentar que nem toda atividade policial é efetivamente exercida com o emprego de força. Mas, em contraposição a esse argumento, deve-se reconhecer que, em qualquer atividade exercida por policiais, o emprego da força está latente.

Essa latência existe, aliás, na tradicional atividade policial de investigar crimes, pois, na maioria das vezes, os policiais não empregam a força para realizar oitivas de suspeitos e testemunhas, arrecadar objetos delitivos, etc. Da mesma forma, no policiamento ostensivo, é justamente essa latência que funciona como preservação da ordem pública na imensa maioria dos casos, bastando a existência de alguns policiais numa rua comercial para prevenir a ocorrência de furtos e outras ocorrências indesejadas.

E basta a possibilidade do emprego da violência e força estatais para justificar a existência de um controle externo. De fato, como já tratamos, a polícia não precisa, normalmente, de autorização para agir e, sendo braço armado ordinariamente espalhado no meio da sociedade, tal controle também evita qualquer tentação no uso indevido de seu emprego, mesmo quando está latente.

Assim, qualquer definição de atividade policial deve visar, aqui, a necessidade ou não desse controle, e reiteramos que há necessidade de controle externo de quem pode empregar a força física em nome do Estado.

Tanto faz se as polícias têm atribuições concedidas pelo legislador constituinte ou pelo infraconstitucional; o controle visa a verificar se elas atuam dentro dos limites legais, de forma eficiente e com respeito aos direitos e garantias fundamentais.

Se agem em atribuições não autorizadas constitucional ou legalmente, com muito mais razão o controle externo pelo Ministério Público deve incidir.

Portanto, a melhor definição, que se amolda tanto ao interesse público como ao necessário sistema de freios e contrapesos em relação ao braço armado estatal, é a de que *atividade policial é toda atribuição desempenhada pelas polícias, qualquer que seja sua base normativa*.

Para que não haja nenhuma dúvida de que o conceito de atividade policial se liga a todas aquelas desempenhadas pelas instituições policiais, qualquer que seja sua fonte normativa (leis, decretos, Constituição), disciplinou corretamente o antes citado art. 3º da Lei Complementar n. 75/1993:

O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:

[...]

e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

No entanto, e se não existisse essa previsão do art. 3º, alínea “e”? Ainda assim, tais atividades estariam sujeitas ao olhar do Ministério Público, nos termos do aqui muitas vezes lembrado art. 129, inciso II (“zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”).

No mesmo sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público acertadamente reconheceu, no art. 2º, *caput*, da Resolução n. 20/2007, que as atividades policiais vão além da mera persecução penal:

Art. 2º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da **atividade policial**, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a **persecução penal** e o interesse público, atentando, especialmente, para:

Por outro lado, a discussão sobre atividade policial também nos leva a refletir sobre a profundidade desse controle externo pelo Ministério Público. Em outras palavras, leva-nos a ponderar se a atividade policial sujeita ao controle externo pelo Ministério Público é somente aquela mais imediata aos resultados perseguidos pelas corporações policiais (atividade-fim) ou se também abrange as atividades exercidas para apoio das primeiras (atividade-meio ou estrutura administrativa).

Novamente, a questão deve ser analisada pelo contexto em que se reconhece a necessidade do controle externo.

Como regra e até por escassez de recursos, o Ministério Público não se dedicará a saber se existe máquina fotocopadora ou impressora em quantidade suficiente numa delegacia de polícia. Contudo,

a inexistência de tais equipamentos pode ser a causa de morosidade e paralisação de investigações de delitos ou impedir a extração de cópias por advogados.¹⁶

Noutro exemplo, o contrato de manutenção das viaturas policiais se mostra de maior interesse quando o transporte de presos para audiências não é realizado por ausência de conserto das viaturas.

E o número de delegados e escrivães, das viaturas policiais e até de armamento adequado são todas questões importantes pois impactam diretamente na qualidade da realização de investigações ou outras atividades policiais pela falta de mão de obra. Aliás, vislumbramos diuturnamente despachos policiais justificando a não feitura de determinada diligência por conta desses fatores.

A própria existência de delegacias e postos policiais é de suma importância. É notório que a existência de um mero posto policial numa praça pública reduz o número de crimes na localidade e que a abertura de uma nova delegacia aproxima positivamente a polícia do cidadão.

Em todos esses exemplos, certamente há direitos do cidadão a serem preservados e eficácia da atividade policial a ser buscada. Há ainda interesses sociais que devem ser defendidos pelo Ministério Público.

Contudo, não convém que o Ministério Público olhe tais questões somente quando haja problemas, pois o controle externo deve ser preventivo, sendo de bom tom relacionar os problemas já ocorridos naquela localidade ou em outras, evitando-se que ocorram novamente ou naquele local.

Ademais, conhecer a realidade policial, longe de ser uma intromissão inconveniente, é dever do membro do Ministério Público que realiza o controle externo, como forma de melhor compreender os desafios dos policiais e de atuar de forma mais incisiva no aprimoramento da atividade policial, bem como de evitar as irregularidades e ilícitos.

¹⁶ Lei 8.906/1994: “Art. 7º São direitos do advogado: [...] XIII – examinar, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estejam sujeitos a sigilo, assegurada a obtenção de cópias, podendo tomar apontamentos; XIV – examinar em qualquer repartição policial, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de inquérito, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos.”

Portanto, o exercício ministerial de um controle externo efetivo e responsável pressupõe sua incidência sobre a dita atividade-fim concomitantemente com a verificação de possíveis impactos negativos ou melhorias possíveis decorrentes das chamadas atividades-meio ou da estrutura administrativa policial.

Afinal, as falhas ou melhorias dos meios e estrutura, ao cabo, são diretamente pertinentes aos prejuízos ou benefícios dos próprios fins.

O ponto central dessa questão não está numa rígida distinção de atividade-fim *versus* atividade-meio. O ponto correto é verificar a realização adequada das atividades policiais, buscando-se sua eficiência e o respeito aos direitos humanos; qualquer elemento que afete isso deve ser tratado pelo Ministério Público.

Realmente, o membro do Ministério Público olhará se o resultado da atividade policial é condizente com a garantia de pleno atendimento aos direitos humanos e eficácia da atividade policial e, conforme o caso, identificará eventuais problemas ou melhorias possíveis em toda a cadeia de atos (atividade) da instituição policial que influam nessa garantia e eficácia.

Noutro aspecto, a distinção entre atividade-fim e atividade-meio contém, na prática e não raro, uma zona cinzenta. Toda atividade exercida por um ente estatal, incluindo as polícias, destina-se a atender os fins desse ente e, portanto, não se vislumbra meio que não deva focar, legal e legitimamente, as finalidades da instituição policial. Meio e fim, tudo é atividade, sendo errôneo, sob esse outro argumento e para fins de controle externo, cindir a atividade em duas, alegando-se que seu começo (por exemplo, haver delegado para conduzir a investigação) é atividade-meio e o produto final (encerramento da investigação) é atividade-fim.

De fato, vislumbrando o resultado, o ato material e concreto em si ao final alcançado (por exemplo, inquérito policial relatado e com as devidas diligências realizadas ou documento pessoal emitido corretamente e em tempo razoável), tudo que se predispõe para o alcançar é parte da atividade, que se entende por conjunto de atos concatenados por uma finalidade.

A apreensão de instrumentos lícitos empregados para o cometimento de um crime (uma faca, por exemplo) é um fim das polícias em si? Ou o é o desbaratamento do crime cometido? Se só falarmos

em atividade-fim policial sujeita a controle externo, e for adotado eventual reducionismo do fim último buscado (o resultado), conjugada com uma errônea compreensão do interesse público que não abranja o controle do braço armado estatal, teríamos que somente as conclusões policiais expressas no relatório final do inquérito estariam sujeitas ao controle externo exercido pelo Ministério Público.

Contudo, o relatório policial é mero relato das diligências empregadas, não vinculando o Ministério Público no arquivamento ou no oferecimento de denúncia. O braço armado policial estaria sem nenhum controle externo e o cidadão ficaria desamparado.

Nada poderia estar mais longe da inteligência necessária para a compreensão do instituto e, principalmente, do atendimento dos interesses sociais.

Finalmente, o art. 129, inciso II, não deixa dúvidas ao categoricamente determinar que o Ministério Público deve “promover as medidas necessárias” à garantia dos direitos fundamentais. Ou, dito de outra forma, os meios policiais, como necessários para alcançar os fins policiais, estão obviamente sujeitos às “medidas necessárias” a serem adotadas pelo Ministério Público para que haja o “efetivo respeito” das polícias “aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

Concluindo, meios e fins são sempre pertinentes a uma atividade, e, pelos motivos vistos, a atividade policial, entendida como toda atribuição das polícias, está sujeita ao controle externo pelo Ministério Público.

3.5 A forma de exercício pelo Ministério Público do controle externo da atividade policial

Já constatamos que, entre as instituições estatais, o Ministério Público é aquela que melhor se amolda como titular do exercício do controle externo da atividade policial, o qual é premissa democrática e objetiva a proteção dos direitos e garantias do cidadão, além da eficiência da atividade policial. Também já nos debruçamos sobre a abrangência desse controle.

O ponto, no presente item, é verificar a forma de exercício do controle externo, ou seja, de quais instrumentos o Ministério Público dispõe para

efetivar essa atribuição e, em última análise, zelar para que as polícias atuem com eficiência e respeito aos direitos e garantias fundamentais.

Pois bem, o art. 129, inciso VII, da nossa Carta Magna estipula ser função ministerial “exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior”.

Por sua vez, o artigo anterior (128), dispõe que “Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público”.

A partir daí, foi editada a Lei Complementar n. 75/1993, da qual destacamos inicialmente os arts. 9º e 10:

Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial **por meio de medidas judiciais e extrajudiciais** podendo:

I – ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II – ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III – representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV – requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V – promover a ação penal por abuso de poder.

Art. 10. A prisão de qualquer pessoa, por parte de autoridade federal ou do Distrito Federal e Territórios, deverá ser comunicada imediatamente ao Ministério Público competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.¹⁷

Portanto, o Ministério Público exerce o controle externo da atividade policial “por meio de medidas judiciais e extrajudiciais”, as quais, nos termos do art. 129, inciso II, da Carta Magna, são todas aquelas necessárias para zelar, envolvendo corrigir e prevenir, que os braços armados do Poder Executivo respeitem todo e qualquer direito e garantia constitucional e eficientemente assegurem a segurança pública e desempenhem suas demais atribuições.

Relembrando o que falamos no início deste trabalho, os meios descritos na Constituição se referem àqueles que se projetam sobre

¹⁷ Tal norma, assim como outras da Lei Complementar n. 75/1993, é aplicável aos Ministérios Públicos dos Estados, nos termos da Lei 8.625/1993: “Art. 80. Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União”.

os demais Poderes Públicos (e serviços de relevância pública), indo além do mero poder sobre particulares.

Isso faz com que o *caput* do art. 9º da Lei Complementar n. 75/1993 deva ser interpretado de acordo com a matriz constitucional do Ministério Público¹⁸, de tal forma que os incisos deste artigo se agregam às demais formas de atuação em geral do Ministério Público e jamais as delimitam ou excluem.

Dessa forma, o Ministério Público pode se valer dos instrumentos apontados no ordenamento jurídico (mais uma vez, os incisos do art. 129, sem prejuízo de outras previsões normativas federais e estaduais).

Destaquemos aqui alguns exemplos de (no dizer do art. 8º, *caput*) “medidas judiciais e extrajudiciais” constantes da Lei Complementar n. 75/1993:

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

[...]

III – promover a argüição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição Federal;

[...]

V – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

VI – impetrar *habeas corpus* e mandado de segurança;

VII – promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

a) a proteção dos direitos constitucionais;

[...]

c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;

d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos;

[...]

X – promover a responsabilidade dos executores ou agentes do estado de defesa ou do estado de sítio, pelos ilícitos cometidos no período de sua duração;

XI – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas, incluídos os relativos às terras por elas tradicionalmente habitadas, propondo as ações cabíveis;

XII – propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos;

[...]

XIV – promover outras ações necessárias ao exercício de suas funções

¹⁸ A lei deve ser interpretada de acordo com a Constituição e nunca o inverso.

institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto:

- a) ao Estado de Direito e às instituições democráticas;
- b) à ordem econômica e financeira;
- c) à ordem social;
- d) ao patrimônio cultural brasileiro;
- e) à manifestação de pensamento, de criação, de expressão ou de informação;
- f) à probidade administrativa;
- g) ao meio ambiente;

XV – manifestar-se em qualquer fase dos processos, acolhendo solicitação do juiz ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse em causa que justifique a intervenção;

[...]

XVIII – representar:

- a) ao órgão judicial competente para quebra de sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, bem como manifestar-se sobre representação a ele dirigida para os mesmos fins;

[...]

- d) ao órgão judicial competente, visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção à infância e à juventude, sem prejuízo da promoção da responsabilidade civil e penal do infrator, quando cabível;

[...]

XX – expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

§ 1º Será assegurada a participação do Ministério Público da União, como instituição observadora, na forma e nas condições estabelecidas em ato do Procurador-Geral da República, em qualquer órgão da administração pública direta, indireta ou fundacional da União, que tenha atribuições correlatas às funções da Instituição.

§ 2º A lei assegurará a participação do Ministério Público da União nos órgãos colegiados estaduais, federais ou do Distrito Federal, constituídos para defesa de direitos e interesses relacionados com as funções da Instituição.

Art. 7º Incumbe ao Ministério Público da União, sempre que necessário ao exercício de suas funções institucionais:

- I – instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos;
- II – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito

policial e de inquérito policial militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas;

III – requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas.

Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:

I – notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada;

II – requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta;

III – requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas;

IV – requisitar informações e documentos a entidades privadas;

V – realizar inspeções e diligências investigatórias;

VI – ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio;

VII – expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar;

VIII – ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública;

IX – requisitar o auxílio de força policial.

Art. 39. Cabe ao Ministério Público Federal exercer a defesa dos direitos constitucionais do cidadão, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito:

I – pelos Poderes Públicos Federais;

II – pelos órgãos da administração pública federal direta ou indireta;

III – pelos concessionários e permissionários de serviço público federal;

IV – por entidades que exerçam outra função delegada da União.

Evidente que toda a atuação ministerial em investigações de crimes constitui forma e instrumento para a realização do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, no que toca ao respeito das garantias individuais e eficiência policial. E também decorre da titularidade ministerial da ação penal pública, conforme já se deduzia inclusive na vigência da Constituição anterior:

A requisição de diligências à polícia, pelo MP, nada mais é do que a consequência de ser ele o titular da ação penal. Não se concebe possa a autoridade policial, como órgão auxiliar que deve ser do MP, substituir-se ao promotor para dizer-lhe o que convém ou o que é necessário para ele formar sua convicção.¹⁹

¹⁹ MELLO, Celso de. O Ministério Público no inquérito policial. *Estadão*, 10 ago. 1980, p. 54. Apud NERY JÚNIOR, Nelson. *Constituição Federal comentada e le-*

Ademais, a atuação ministerial não deve se pautar somente com olhos no passado; pelo contrário, a eficiência policial e o respeito aos direitos humanos devem ser tratados, inclusive, de forma preventiva.

Não há sentido em perceber falhas que provavelmente afetarão esses dois objetivos e, só depois de os problemas de fato surgirem, o Ministério Público tomar providências.

Constatadas as falhas, ainda que os problemas não tenham ocorrido, é necessário que haja solução.

Assim, se não há adequado acautelamento de objetos criminosos apreendidos, não se deve esperar que deteriorem ou sejam desviados para que providências sejam tomadas.

Essa necessária atuação preventiva do Ministério Público inclusive reforça que as atividades-meio e as estruturas das polícias estão sujeitas ao controle externo da atividade policial, conforme já tratamos.

A principal conclusão analisando essa miríade de instrumentos à disposição do Ministério Público para bem realizar o controle externo da atividade policial é que, confirmando o que expusemos inicialmente, tal controle externo é um aprofundamento do poder-dever previsto no citado inciso II do art. 129²⁰, e não mera atividade paralela.

Claro que as situações a serem encontradas e enfrentadas pelo Ministério Público no exercício do controle externo policial são por demais extensas e de difícil previsão.

Por tais motivos, o Conselho Nacional do Ministério Público, exercendo seu poder regulamentar (art. 130-A, § 2º, inciso I, da Constituição), tratou do assunto de forma mais minudente na Resolução n. 20/2007.

Ainda assim, a Resolução n. 20/2007 traz previsões de certa amplitude, certamente sem esgotar todas as atividades ministeriais possíveis nessa área, uma vez que decorrem da Constituição, a qual, por sua vez, determina o emprego de todas as “medidas necessárias”, o que não permite fechar completamente o rol de previsões.

gisação constitucional. 2. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 584.

²⁰ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.”

3.6 O Ministério Público como real destinatário do inciso VII do art. 129 da CRFB/1988

A lei (e ainda mais a Constituição) não contém palavras inúteis, conforme conhecido chavão jurídico.

Ainda assim, ousamos dizer que o inciso VII do art. 129 seria praticamente desnecessário para o exercício da função ministerial de realizar o controle externo da atividade policial, pois o inciso II do mesmo artigo já impõe ao Ministério Público o poder-dever de zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública e, conseqüentemente, os braços armados estatais respeitem os direitos humanos e sejam eficientes no desempenho de suas atribuições, de forma a atender aos direitos assegurados na Constituição.

Final, quase toda atuação ministerial em sede de controle externo da atividade policial guarda similitude com atividades do Ministério Público envolvendo outras instituições públicas.

Assim, ao mesmo tempo que há preocupação com a existência de postos e delegacias policiais, o mesmo ocorre com a existência de agências do Instituto Nacional do Seguro Social e unidades de Defensoria Pública.

Por outro lado, a propositura de ações para garantir contingente adequado de policiais numa localidade é semelhante àquelas propostas, também pelo Ministério Público, para que haja número suficiente de médicos em determinado hospital público.

No entanto, apesar de nossa ousadia em dizer que, em face do art. 129, inciso II, o inciso VII seria praticamente desnecessário para o exercício ministerial do controle externo da atividade policial, há uma grande finalidade política, programática, na existência do inciso VII.

Esse último inciso expressa uma evidente imputação ao Ministério Público de um maior cuidado, ou seja, ainda maior zelo na realização de suas funções no tocante às polícias.

Vale dizer, o constituinte originário certamente indicou que o Ministério Público, além de zelar pelo respeito aos direitos fundamentais pelos Poderes da República, deve ter ainda maior afinco quando se tratar dos braços armados estatais, notadamente das atividades exercidas pela polícia.

Concluindo, o inciso VII do art. 129, ao prever a função ministerial de controle externo da atividade policial, não é uma diminuição dos

deveres ministeriais previstos no inciso II; pelo contrário, constitui, com certeza, um reforço da responsabilidade do Ministério Público.

Essa invocação constitucional de sua responsabilidade é cotidianamente expressa pela sociedade, quando realiza críticas ao Ministério Público nos casos em que, por ventura, não se desincumbe bem de sua função.

E a medida da importância de uma entidade está na responsabilidade com que é cobrada por seus resultados.

3.7 O falso problema das atribuições de órgãos do Ministério Público como se fosse um problema das atribuições do Ministério Público

Talvez pela discussão acerca do alcance do controle externo da atividade policial, não raro se verifica certa confusão entre os limites de atuação *em geral* do Ministério Público e os limites da atuação *a título de controle externo*.

Tal confusão não é estranha a qualquer outra função do Ministério Público, mas talvez na questão do controle externo das polícias, por certo e normal atrito entre órgão controlado e órgão controlador, ambos entidades estatais, haja debates mais aprofundados.

No entanto, reflitamos de forma mais ampla a questão de fundo, verificando o que ocorre também em outras áreas de atuação do Ministério Público, a partir de algumas questões:

a) o atendimento à saúde dos presos de uma dada penitenciária é questão afeta ao Procurador da República do Ofício da Saúde ou ao do Sistema Prisional?

b) a existência de produto infantil impróprio ao consumo deve ser tratada pela Promotoria de Justiça do Consumidor ou pela da Infância e Juventude?

c) a concessão de atendimento inadequado a idosos pela polícia federal no setor de expedição de passaportes é da alçada do Procurador da República do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial ou do Procurador da República da Cidadania?

Tais questões embutem, desde logo, a definição do órgão ministerial competente para o caso concreto. Em outras palavras, é simples regra de atribuição *dentro* do Ministério Público.

Não constitui, como se percebe – e de forma alguma –, discussão sobre as atribuições *do* Ministério Público. Os exemplos fornecidos indicam claras e evidentes atribuições ministeriais.

Contudo, como falamos, há quem conclua, com base em uma definição mais restritiva do alcance do controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público, que não haveria atribuição *do próprio* Ministério Público.

Quem entende que certas atividades policiais (por exemplo, a emissão de passaportes) são imunes à fiscalização ministerial sob a égide do art. 129, inciso VII, conclui equivocadamente que o Ministério Público não pode jamais fiscalizar aquela atividade.

Assim, segundo esse equivocado raciocínio, a falta de atendimento preferencial a idosos pelo setor de passaporte da polícia federal não seria matéria sujeita à atuação do Ministério Público, seja a título de controle externo da polícia federal, seja a qualquer outro título.

Discordamos, claro. Basta lembrar que a função de controle externo das polícias (art. 129, inciso VII) *não* exclui a atribuição de zelar para que os entes estatais (e quem exerça serviço de relevância pública) respeitem os direitos e garantias constitucionais (inciso II do mesmo artigo).

Portanto, ainda que se argumente que o controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público tem alcance menor do que o aqui aventado – e é necessário reconhecer que existem definições de menor âmbito, sobre as quais guardamos respeitosa discordância –, tal situação terá reflexos tão somente nas atribuições *do membro* do Ministério Público que realiza tal função, e não nas atribuições *do próprio* Ministério Público.

Logo, a definição de atribuições entre membros do Ministério Público é mera questão a ser resolvida em conflito negativo ou positivo de atribuições, pelos órgãos adequados da instituição ministerial.

Definido o membro competente, surge outra questão: ele atua só com base em parte da legislação, aquela mais diretamente ligada a seu ofício, ou com base em toda a legislação?

É evidente que, superado o conflito de atribuições entre integrantes do Ministério Público, o membro deve agir com suporte e, principalmente, respeito e obediência a toda a legislação.

Definido que o Promotor de Justiça da Saúde cuidará do devido atendimento do direito à saúde dos presos, além da legislação referente

à saúde em si, pode (deve, por ter o poder-dever de defender a ordem jurídica) valer-se da Lei de Execuções Penais e zelar pelo respeito a ela.

Da mesma forma, sendo o Procurador da República atuante em Grupo de Controle Externo da Atividade Policial, deve se valer de todo o ordenamento jurídico e garantir o respeito a ele. É o que o leva, por exemplo, a assegurar que rotinas policiais não aniquilem o direito ao voto de preso preventivo em estabelecimento policial.

Por tal razão, o Conselho Nacional do Ministério Público acertadamente, ao editar o art. 2º da Resolução n. 20/2007²¹, consignou

²¹ Alguns exemplos constantes da Resolução n. 20/2007: “Art. 4º Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo: I – realizar visitas ordinárias periódicas e, quando necessárias, a qualquer tempo, visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares existentes em sua área de atribuição; II – examinar, em quaisquer dos órgãos referidos no inciso anterior, autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade; III – fiscalizar a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e objetos apreendidos; IV – fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, inclusive no que se refere aos prazos; V – verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de Inquérito Policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário; VI – comunicar à autoridade responsável pela repartição ou unidade militar, bem como à respectiva corregedoria ou autoridade superior, para as devidas providências, no caso de constatação de irregularidades no trato de questões relativas à atividade de investigação penal que importem em falta funcional ou disciplinar; VII – solicitar, se necessária, a prestação de auxílio ou colaboração das corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento do controle externo; VIII – fiscalizar cumprimento das medidas de quebra de sigilo de comunicações, na forma da lei, inclusive através do órgão responsável pela execução da medida; IX – expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços policiais, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa seja de responsabilidade do Ministério Público, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis. § 1º Incumbe, ainda, aos órgãos do Ministério Público, havendo fundada necessidade e conveniência, instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial. § 2º O Ministério Público poderá instaurar procedimento administrativo visando sanar as deficiências ou irregularidades detectadas no exercício do controle externo da atividade policial, bem como apurar as responsabilidades decorrentes do descumprimento injustificado das requisições pertinentes. § 3º Decorrendo do exercício de controle externo repercussão do fato na área cível e, desde que não possua o órgão do Ministério Público encarregado desse controle atribuição também para a instauração de inquérito civil público ou ajuizamento de ação civil por improbidade administrativa, incumbe a este

vários aspectos a serem atentados, em especial mas não somente, pelo membro do Ministério Público que se desincumbe do controle externo das polícias:

Art. 2º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a

encaminhar cópias dos documentos ou peças de que dispõe ao órgão da instituição com a referida atribuição. Art. 5º Aos órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial, caberá: I – ter livre ingresso em estabelecimentos ou unidades policiais, civis ou aquartelamentos militares, bem como casas prisionais, cadeias públicas ou quaisquer outros estabelecimentos onde se encontrem pessoas custodiadas, detidas ou presas, a qualquer título, sem prejuízo das atribuições previstas na Lei de Execução Penal que forem afetadas a outros membros do Ministério Público; II – ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos, em especial: a) ao registro de mandados de prisão; b) ao registro de fianças; c) ao registro de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e outros objetos apreendidos; d) ao registro de ocorrências policiais, representações de ofendidos e *notitia criminis*; e) ao registro de inquéritos policiais; f) ao registro de termos circunstanciados; g) ao registro de cartas precatórias; h) ao registro de diligências requisitadas pelo Ministério Público ou pela autoridade judicial; i) aos registros e guias de encaminhamento de documentos ou objetos à perícia; j) aos registros de autorizações judiciais para quebra de sigilo fiscal, bancário e de comunicações; l) aos relatórios e soluções de sindicâncias findas; III – acompanhar, quando necessária ou solicitada, a condução da investigação policial civil ou militar; IV – requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial ou inquérito policial militar sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial, ressalvada a hipótese em que os elementos colhidos sejam suficientes ao ajuizamento de ação penal; V – requisitar informações, a serem prestadas pela autoridade, acerca de inquérito policial não concluído no prazo legal, bem assim requisitar sua imediata remessa ao Ministério Público ou Poder Judiciário, no estado em que se encontre; VI – receber representação ou petição de qualquer pessoa ou entidade, por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e nas leis, relacionados com o exercício da atividade policial; VII – ter acesso ao preso, em qualquer momento; VIII – ter acesso aos relatórios e laudos periciais, ainda que provisórios, incluindo documentos e objetos sujeitos à perícia, guardando, quanto ao conteúdo de documentos, o sigilo legal ou judicial que lhes sejam atribuídos, ou quando necessário à salvaguarda do procedimento investigatório. Art. 6º Nas visitas de que trata o artigo 4º, inciso I, desta Resolução, o órgão do Ministério Público lavrará a ata ou relatório respectivo, consignando todas as constatações e ocorrências, bem como eventuais deficiências, irregularidades ou ilegalidades e as medidas requisitadas para saná-las, devendo manter, na promotoria ou procuradoria, cópia em arquivo específico. Parágrafo único. A autoridade diretora ou chefe de repartição policial poderá ser previamente notificada da data ou período da visita, bem como dos procedimentos e ações que serão efetivadas, com vistas a disponibilizar e organizar a documentação a ser averiguada.”

integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para:

- I – o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis;

- II – a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;

- III – a prevenção da criminalidade;

- IV – a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal;

- V – a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal;

- VI – a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal;

- VII – a probidade administrativa no exercício da atividade policial.

Vale dizer, superado eventual conflito de atribuições entre os membros ministeriais, isso não implica haver cisão da base normativa invocada que regerá a atuação do membro do Ministério Público. O Ministério Público não age com parte do ordenamento jurídico. E isso vale para qualquer resposta que se dê para as questões de “a” a “c” acima.

3.8 Os incisos II e VII do art. 129 da CRFB/1988 como cláusulas pétreas

O art. 60, § 4º, da Constituição da República dispõe que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir [entre outros] os direitos e garantias individuais”.

Analisando esse artigo, o jurista ALEXANDRE DE MORAES denomina as disposições nele contidas de limitações materiais ao poder reformador do constituinte derivado e leciona:

Tais matérias formam o núcleo intangível da Constituição Federal, denominado tradicionalmente por “cláusulas pétreas”. Lembremo-nos, ainda, que a grande novidade do referido art. 60 está na inclusão, entre as limitações ao poder de reforma da Constituição, dos direitos e garantias inerentes ao exercício da democracia representativa e dos direitos e garantias individuais, que por não se encontrarem restritos ao rol do art. 5º, resguardam um conjunto mais amplo de direitos constitucionais de caráter individual dispersos no texto da Carta Magna.

Neste sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal (Adin n. 939-7/DF) ao considerar cláusula pétrea, e conseqüentemente imodificável, a garantia constitucional assegurada ao cidadão no art. 150, III, *b*, da Constituição Federal (princípio da anterioridade tributária) [...]

[...]

Importante, também, ressaltar, que na citada Adin n. 939-7/DF, o Ministro Carlos Velloso referiu-se aos direitos e garantias sociais, direitos atinentes à nacionalidade e direitos políticos como pertencentes à categoria de direitos e garantias individuais, logo, imodificáveis, enquanto o Ministro Marco Aurélio afirmou a relação de continência dos direitos sociais dentre os direitos individuais previstos no art. 60, § 4º, da Constituição Federal.²²

Nessa mesma ordem de ideias, a função fiscalizatória do Ministério Público sobre os Poderes Públicos em geral (art. 129, inciso II) e em relação às polícias em destaque (art. 129, inciso VII) constitui garantia fundamental do cidadão, não podendo ser suprimida.

Ademais, pouco importa, para fins do citado art. 60, § 4º, tratar-se de garantia individual do cidadão ou de uma forma de assegurá-la, como preleciona NELSON NERY JÚNIOR:

Garantias fundamentais. A cláusula pétrea constante da norma comentada abrange não apenas os direitos e garantias *individuais*, como parece fazer crer sua literalidade, mas os direitos e garantias fundamentais *tout court*, individuais e coletivos, também incluídos os não positivados no rol da CF 5º. Isto porque os direitos e garantias da CF 5º são indissociáveis e não podem ser separados entre *individuais* e *não individuais*. Os direitos e garantias individuais são a base do Estado Democrático de Direito, quer tenham como titular pessoas física ou jurídica, direito individual, coletivo ou difuso, e por essa razão é que não podem ser abolidos por emenda constitucional.²³

Por outro lado, o art. 60, § 4º, expressamente se refere à inadmissibilidade de emendas constitucionais *tendentes* a abolir direitos e garantias individuais, e, evidentemente, os direitos e garantias coletivos buscam assegurar os individuais, sendo praticamente impossível citar o caso de um direito coletivo que não instrumentalize ou tenha algum fundamento em outro individual.

Dessa forma, supressão de direitos e garantias coletivos *tende* a abalar e, assim, suprimir direitos e garantias individuais, o que esbarra na limitação material ao poder constituinte reformador.

Sob outro enfoque, convém diferenciar direitos e garantias dos direitos, conforme leciona JOSÉ AFONSO DA SILVA:

²² MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 544/546. Não reproduzidas as notas de rodapé do original.

²³ NERY JÚNIOR, Nelson. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 2. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 422.

A afirmação dos direitos fundamentais do homem no Direito Constitucional positivo reveste-se de transcendental importância, mas, como notara Maurice Hauriou, não basta que um direito seja reconhecido e declarado, é necessário garanti-lo, porque virão ocasiões em que será discutido e violado. Ruy Barbosa já dizia que uma coisa são os direitos, outras as *garantias*, pois devemos separar, “no texto da lei fundamental, as disposições *meramente declaratórias*, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições *assecuratórias*, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os *direitos*; estas, as *garantias*: ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia, com a declaração do direito”. Não são nítidas, porém as linhas divisórias entre direitos e garantias, como observa Sampaio Dória, para quem “os direitos são garantias, e as garantias são direitos”, ainda que se procure distingui-los. Nem é decisivo, em face da Constituição, afirmar que os direitos são *declaratórios* e as garantias *assecuratórias*, porque as garantias em certa medida são declaradas e, às vezes, se declaram os direitos usando forma assecuratória.²⁴

Prosseguindo, JOSÉ AFONSO DA SILVA, após citar três sentidos para a expressão “garantias constitucionais”, trata das “garantias dos direitos fundamentais” em dois grupos, o primeiro a respeito de “*garantias gerais* destinadas a assegurar a existência e a efetividade (eficácia social)” dos direitos fundamentais e, no que nos interessa nesse primeiro grupo:

garantias constitucionais que consistem nas instituições, determinações e procedimentos mediante os quais a própria Constituição tutela a observância, ou, em caso de inobservância, a reintegração dos direitos fundamentais. São, por seu lado, de dois tipos: (a) *garantias constitucionais gerais* que são instituições constitucionais que se inserem no mecanismo de freios e contrapesos dos poderes e, assim, impedem o arbítrio com o que constituem, ao mesmo tempo, técnicas de garantia e respeito aos direitos fundamentais; são garantias gerais precisamente porque consubstanciam salvaguardas de um regime de respeito à pessoa humana em toda a sua dimensão; (b) *garantias gerais especiais* que são prescrições constitucionais estatando técnicas e mecanismos que, limitando a atuação dos órgãos estatais ou de particulares, protegem a eficácia, a aplicabilidade e a inviolabilidade dos direitos fundamentais de modo especial; são técnicas preordenadas com o objetivo de assegurar a observância desses direitos considerados em sua manifestação isolada ou em grupos.²⁵

²⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 189.

²⁵ Idem, p.190-192.

Como já aventamos no item 3.1, o controle externo da atividade policial é instrumento de freio e contrapeso ao emprego do poder armado estatal, sendo, por vocação constitucional, exercido pelo Ministério Público. Portanto, de acordo com a lição acima transcrita, insere-se como *garantia constitucional*, a qual, como também já vimos (item 3.2), visa a assegurar não somente o *respeito aos direitos e* (demais) *garantias fundamentais* mas também a *eficácia da atividade policial* – e, portanto, a efetivação dos direitos que tal atividade objetiva.

Por sua vez, é claramente perceptível que a previsão do art. 129, inciso II²⁶, se amolda claramente a essa ideia de garantia fundamental.

Dessa maneira, os incisos II e VII do art. 129 constituem cláusulas pétreas, na medida em que sua supressão desampararia os demais direitos e garantias individuais, ou seja, tenderia a aboli-los, pois o enfraquecimento da proteção de um direito é parte do caminho para sua supressão. Afinal, muitos direitos somente deixam de se efetivar por falta de instrumentos (garantias), e não por falta de previsão. Tais situações de ineficácia de direitos demonstram que não basta prevê-los; é necessário garanti-los, e a Constituição não deixa dúvidas de que tais garantias não podem ser revogadas.

Na fria realidade, cada pessoa tem os direitos que pode defender. Ou que alguém possa defender em seu nome. E só esses. Qualquer coisa a menos, e o direito é um direito fraco.

O constituinte originário foi bem rigoroso na proteção dos direitos e garantias, tanto que eles não podem ser suprimidos em si, nem, tampouco, podem ser excluídas do sistema a proteção e a efetivação deles, tudo por decorrência do art. 60, § 4º.

Portanto, seja pela bem-lançada observação sobre indissociabilidade dos direitos fundamentais em individuais e não individuais; seja pela constatação de a proteção coletiva assegurar direitos e garantias individuais; seja, ainda, pelo fato de que as funções ministeriais são garantias dos indivíduos e da sociedade, os incisos II e VII do art. 129 da Constituição da República constituem cláusulas pétreas.

Sem prejuízo dessa conclusão, o mais importante para a sociedade é perceber que tais atribuições ministeriais têm uma função: assegurar o respeito a direitos e garantias fundamentais.

²⁶ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.”

4. CONCLUSÃO

O maior desafio atual do Ministério Público na realização do controle externo da atividade policial é ir além da (necessária) punição de crimes e correção de irregularidades que concretamente tenham resultado em afrontas aos direitos fundamentais ou ineficiência patente da atividade policial.

Ainda que o evitado e prevenido não ocorra e, portanto, seja de difícil senão impossível medição, o Ministério Público deve fortalecer sua maturidade institucional também buscando identificar as situações em que pode (deve) agir preventivamente.

Para tanto, a instituição ministerial deve receber construtivamente toda e qualquer manifestação da sociedade no tocante à sua eficiência no exercício do controle externo da atividade policial e buscar constante aprimoramento nessa atividade. No fundo, não se trata de nada além da correta exigência social de garantir o respeito policial aos direitos fundamentais e a eficiência da atividade das polícias.

Necessário que o Ministério Público e as polícias, com ainda mais maturidade, ultrapassem qualquer tipo de atrito institucional, e, de fato, concretizem nosso sistema de freios e contrapesos.

Noutro aspecto, a mera existência dessa função de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público já constitui mola propulsora do surgimento e crescimento das boas iniciativas no âmbito policial, bem como resulta em aprimoramento da função correcional dentro da polícia.

Um melhor Ministério Público e uma melhor polícia, que foquem nos interesses sociais e públicos, é o desejo do cidadão.

O vértice não é nem nunca deve ser o que é melhor para uma ou outra estrutura, instituição ou órgão do Estado.

O bom controle externo da atividade policial é aquele exercido por um Ministério Público que honra seus deveres, garantindo, inclusive de forma preventiva, que as polícias atuem com eficiência e com o mais absoluto respeito aos direitos e garantias fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1997.
2. MICHAELIS: *moderno dicionário da língua portuguesa*. Disponível em: <<http://www.michaelis.uol.com.br>>. Acesso em: 3 set. 2016.
3. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
4. NERY JÚNIOR, Nelson. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 2. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
5. SANTOS, Renato Ferreira dos; MAURICI JÚNIOR, Valmir. In: MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (Org.); FERRAZ, Anna Candida da Cunha (Coord.). *Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. 1. ed. Barueri: Manole, 2010.
6. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

MODALIDADES E EXTENSÃO DO CONTROLE EXTERNO

ENRICO RODRIGUES DE FREITAS¹

1. Considerações iniciais
 2. Controle interno e controle externo
 3. Do controle externo da atividade policial previsto no Código de Processo Penal
 4. Previsão constitucional do controle externo da atividade policial
 5. Modalidades de controle externo da atividade policial
 - 5.1 Controle externo da atividade policial difuso
 - 5.2 Controle externo da atividade policial concentrado
 - 5.3 Controle externo da atividade policial ordinário e extraordinário
 - 5.4 Controle externo da atividade policial em investigação de morte decorrente de intervenção policial
 6. Atividades atingidas: atividade-meio e atividade-fim
 7. Conclusão
- Referências bibliográficas

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Público a posição de órgão competente para o exercício do controle externo da atividade policial tendo em conta a estreita relação que há entre a atividade de investigação realizada pela polícia e o exercício da ação penal pelo Ministério Público.

Há que considerar também a necessidade de exercício efetivo de controle externo sobre a estrutura armada do Estado, de forma a garantir que a atividade policial se dê com respeito aos direitos

¹ Procurador da República. Integrante do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial da Procuradoria da República no Estado de Rio Grande do Sul de 2007 a 2014, tendo exercido a coordenação do referido GCEAP. Integrou o Grupo de Trabalho de Controle Externo da Atividade Policial da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal – 2011/2012 e o Grupo de Trabalho Investigações Policiais não comunicadas ao MPF da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal – 2015.

humanos². Seguramente, não se trata de tarefa fácil, dada a cultura policial estabelecida no Brasil há décadas, em que a tônica do arbítrio policial é tolerada não somente pelas estruturas corporativas mas pela própria população, que, muitas vezes estarrecida com atos criminosos, entende por aceitar a violência policial como um mal menor e necessário.

Exerce o controle externo importante papel também no combate aos desvios de toda ordem, os quais muitas vezes não são adequadamente tratados pelos sistemas de controle interno e cedem diante da força do corporativismo.

Ainda, o controle externo da atividade policial se orienta pela busca em assegurar os valores *eficiência da investigação, probidade da atividade e proteção dos direitos humanos*.

Considerando essas finalidades, a atividade de controle externo da polícia deve estar regrada por mecanismos e meios voltados ao seu perfeito exercício em suas diversas modalidades.

2. CONTROLE INTERNO E CONTROLE EXTERNO

Inicialmente há que referir que toda a Administração Pública está sujeita a controles internos e externos, havendo previsão de sua ocorrência na Constituição Federal.³

Assim, nenhum demérito ou caráter negativo há na previsão ou no exercício do controle da atividade administrativa, sendo característica decorrente da própria natureza “pública” da atividade a condição de estar sujeita a controles internos e externos.

Nesse sentido BANDEIRA DE MELLO e DI PIETRO:

Controle interno e externo

1. A Administração Pública, direta, indireta ou fundacional, sujeita-se a

² Vejam-se os considerandos da Resolução n. 129, de 22 de setembro de 2015, do CNMP: “Considerando que a Constituição Federal confere ao Ministério Público a função institucional de exercer o controle externo da atividade policial (art. 129, VII); Considerando que o exercício dessa função tem por primado a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre de ilegalidade ou abuso de poder, a promoção do bem de todos, sem qualquer forma de discriminação, e, finalmente, a observância dos princípios informadores das relações internacionais, notadamente a prevalência dos direitos humanos (CF, art. 1º, III, art. 3º, I e IV, e art. 4º, II);”

³ Nesse sentido, tomem-se como exemplos os arts. 31, 70, 71 e 74 da Constituição Federal.

controles internos e externos. Interno é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do Poder Executivo. Externo é o efetuado por órgãos alheios à Administração.⁴

No exercício de suas funções, a Administração Pública sujeita-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre seus próprios atos.

Esse controle abrange não só os órgãos do Poder Executivo, mas também os demais Poderes, quando exerçam função tipicamente administrativa; em outras palavras, abrange a Administração Pública considerada em sentido amplo.⁵

A Constituição Federal, além de assegurar o controle interno e externo dos órgãos da Administração Pública por entes estatais, garantiu e reforçou esse controle de forma ampla, também externamente, por meio do controle popular⁶, garantindo ainda diversos meios para seu exercício, entre os quais a imposição do princípio da publicidade à Administração Pública⁷.

Neste aspecto vale ressaltar a edição da Lei n. 12.527/2011, que tratou de assegurar amplamente o acesso público às informações sobre a Administração Pública.

Refira-se que o Poder Judiciário e o Ministério Público também são sujeitos de atividade de controle, tanto interna como externamente, através dos Conselhos Nacionais⁸ ou, ainda, pelos meios ordinários de controle externo⁹.

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 867.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 728.

⁶ Art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

⁷ Art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

⁸ O Poder Judiciário vem controlado externamente pelo Conselho Nacional da Magistratura, previsto no art. 103-A da Constituição Federal, e o Ministério Público vem controlado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, previsto no art. 130-A da Constituição Federal.

⁹ Vide Lei Complementar, art. 23, § 2º: “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Ministério Público da União será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, segundo o disposto no Título IV, Capítulo I, Seção IX, da Constituição Federal, e por sistema próprio de controle interno” (Destacou-se.).

Assim, os órgãos da Administração Pública que exercem a atividade voltada a garantir a segurança pública¹⁰, por se configurar sua atividade no “braço armado” do Estado, não podem estar isentos dos mecanismos de controle interno e, com mais razão, de controle externo.

A atividade policial, como atividade administrativa exercida por órgãos da Administração Pública direta, está sujeita aos mecanismos de controle usuais a todos os órgãos da Administração, seja interna, seja externamente. É, pois, pelas suas características e peculiaridades, objeto de controle externo especificamente determinado pela Constituição Federal, como será analisado a seguir.

Ressalte-se que não se trata de um controle criado exclusivamente para a polícia, mas de uma verdadeira atividade rotineira em um Estado Democrático de Direito, cujas instituições, ao lado dos controles internos e verticais, se sujeitam a controles externos. Nesse sentido, especificamente¹¹:

Nada mais é, contudo, que outra faceta do sistema comum de freios e contrapesos entre os Poderes e as instituições públicas, criando uma intervenção extremamente saudável para a sociedade que, além, de ser mantenedora desse universo, é a destinatária de seus produtos e serviços.

Ou, ainda, nas palavras de MAZZILI (1991): “à vista desse elaborado e recíproco sistema de fiscalização, seja financeiro, seja até mesmo finalístico, não se justificaria, mesmo, que a um semelhante sistema de controle ficasse imune a importante atividade policial”¹².

Assim, ao lado de posicionamentos de natureza corporativa que sustentam grande parte das resistências apresentadas pelos policiais ao controle externo pelo Ministério Público, há que ressaltar a importância desta atividade, inclusive para a própria polícia, quando imbuída de um adequado espírito público. O controle externo pelo Ministério Público resulta em melhor eficiência da atividade policial, entendida aqui como um serviço público prestado ao cidadão, bem como uma maior garantia de legalidade e de probidade de sua atuação.

Vale transcrever as palavras de Francisco Taumaturgo de Araújo Júnior sobre a atividade de controle externo:

¹⁰ Art. 144 da Constituição Federal.

¹¹ SARABANDO, José Fernando Marreiros. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. *Justitia*, São Paulo, v. 59, n. 177, p. 46, jan./mar. 1997.

¹² MAZZILLI, Hugo Nigro. O controle externo da atividade policial. *Revista dos Tribunais*, v. 664, p. 388.

O que deve prevalecer é um verdadeiro entendimento e harmonia entre as duas instituições para uma atuação conjunta, pois a única beneficiada é a **sociedade**, principalmente os menos favorecidos, tão ávidos por **justiça**. Deixemos de lado disputas corporativistas e pensemos no **interesse público**.¹³

3. DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PREVISTO NO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

A atribuição ao Ministério Público de um controle do trabalho produzido pela polícia judiciária já constava no Código de Processo Penal, independentemente da previsão constitucional, dada a íntima relação existente entre o trabalho produzido pela polícia – investigação realizada através de um inquérito policial – e a atividade atribuída ao Ministério Público – acusação criminal.

Não poderia ser de forma diversa a previsão legal, dado que, em sendo o resultado da investigação insatisfatório para o exercício da *opinio delicti* pelo Ministério Público, nada mais lógico e necessário que este, ao apreciar o trabalho policial, pudesse determinar à polícia a complementação da investigação realizada, de forma a permitir o exercício independente da conclusão sobre os fatos mediante a formulação de uma acusação ou a promoção do arquivamento.

Assim, a previsão legal dos arts. 5º e 16 do Código de Processo Penal já inseria o exercício do controle do trabalho policial pelo Ministério Público, podendo este requisitar novas diligências que se mostrassem imprescindíveis ao seu convencimento sobre a autoria e a natureza do fato em apuração:

Art. 5º Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:

I – de ofício;

II – mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

Art. 16. O Ministério Público não poderá requerer a devolução do inquérito à autoridade policial, senão para novas diligências, imprescindíveis ao oferecimento da denúncia.

E aqui se fala em convencimento do Ministério Público sobre a autoria e a natureza do fato em apuração, desbordando da expressão

¹³ ARAÚJO JÚNIOR, Francisco Taumaturgo. Controle externo da atividade policial, o outro lado da face. *Boletim IBCCRIM*, ano 8, n. 89, p. 15, abr. 2000.

utilizada no art. 16 do Código de Processo Penal, tendo em conta que as diligências requisitadas não se voltam necessariamente ao oferecimento da denúncia, mas, em essência, ao esclarecimento dos fatos e da autoria deles também para a eventual apresentação de promoção de arquivamento.

Por óbvio que a referida disposição processual não garante ao Ministério Público o exercício do controle da atividade policial considerada como um todo, mas tampouco desborda do exercício desse controle, constituindo-se no hoje denominado controle externo *difuso*, a ser abordado mais adiante.

E se fala em controle externo no exercício dessa disposição processual na medida em que o Ministério Público exerce a verificação de diversos aspectos pertinentes à atividade policial desenvolvida, entre os quais a legalidade, a eficiência e o resguardo dos direitos humanos.

A eficiência é medida por meio de apreciação qualitativa da investigação realizada. Avalia-se se esta resultou na apuração adequada do fato em investigação, com a coleta das provas da materialidade e a determinação da autoria; ou, ao contrário, com a demonstração da impossibilidade de obtenção dessa prova (e não a sua dificuldade); ou, ainda, com a demonstração cabal da inexistência do fato criminoso. Para ser considerada eficiente, a investigação precisa, ainda, ter-se dado em tempo adequado, a permitir o exercício útil da ação penal.

Por outro lado, ao se apreciar o inquérito policial, permite-se ao Ministério Público, mesmo que de um ponto de vista formal do que ali consta, avaliar se a prova foi obtida pelos meios legais e se foram garantidos ao investigado seus direitos constitucionais.

A disposição processual penal indica, pois, verdadeiro mecanismo de controle externo da atividade policial, ainda que permita a imediata correção da ineficiência policial, mediante a devolução do inquérito policial para cumprimento das requisições de diligências formuladas, ou por meio da tomada de medidas para garantir a legalidade dos atos praticados.

Nesse sentido, assevera RODRIGO RÉGNIER CHEMIM GUIMARÃES:

Tal poder nada mais é, na prática, do que exercer um controle sobre a atividade policial, especificando quais medidas a Polícia deve tomar para obter melhores resultados em sua investigação.¹⁴

¹⁴ GUIMARÃES, Rodrigo Régnier Chemim. *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009, p. 68.

Todavia, tem-se verificado a necessidade de um controle externo mais efetivo dessa polícia. No longo período de exceção pelo qual o Brasil passou, observou-se, de um lado, o envolvimento direto das estruturas policiais na garantia do regime ditatorial e, de outro, a leniência das estruturas estatais no combate aos grupos criminosos estruturados na própria polícia. Isso gerou uma “cultura” da violência policial que é retroalimentada e “legitimada” por parcela da sociedade civil por causa da sensação de insegurança e de impunidade produzida pela ineficiência da própria polícia, mas não somente dela¹⁵.

Conforme LUIZ EDUARDO SOARES, em entrevista à revista *Caros Amigos* (ano XVI, n. 182, p. 27, abr. 2012), a violência policial se encontra arraigada em suas estruturas:

A ditadura não inventou a brutalidade policial, se beneficiou dela e a utilizou instrumentalmente. A polícia foi criada no século 19 num Brasil escravocrata, depois persistiu um racismo estrutural que existe até hoje fortemente, uma sociedade autoritária e desigual, de muita exploração. E as instâncias policiais foram manobradas pelo governo para permitir a reprodução deste estado de coisas, ao longo de todos esses anos em ditaduras e na suposta democracia.

Mas esses problemas não têm origem apenas na cultura da violência, muitas vezes aceita pela sociedade. Eles advêm também de uma promiscuidade nas relações entre a polícia e os políticos, outra razão que impõe um controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, especialmente considerando as garantias e a independência a este asseguradas na Constituição¹⁶.

¹⁵ Conforme Luiz Henrique Manoel da Costa, no artigo “Introdução ao estudo do controle externo da atividade policial militar” (*Revista dos Tribunais*, v. 756, p. 456): “Outrossim a redemocratização do País após a revolução militar de 1964, estava a indicar a necessidade de se adotar um sistema de controle institucional destinado a preservar os direitos e garantias individuais, seriamente abalados pela manipulação política das forças de segurança”.

¹⁶ Conforme Jacinto Nelson de Miranda Coutinho. *Temas de direito penal e processo penal (por prefácios selecionados)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 42 a 43: “Destarte, antes de se pensar no que é melhor para os integrantes das corporações, é preciso responder o que é melhor para todos; depois, a relação custo-benefício, as condições pessoais, as condições materiais, ou seja, os meios necessários, a real e hipotética dimensão da autonomia, e assim por diante, tudo sem esquecer que este País é o Brasil, com suas peculiaridades, onde, a única tradição multicentenária nesta matéria é o jugo da Polícia aos políticos, nem sempre bem-intencionados ou mesmo preparados para o mister”.

Assim, ao mesmo tempo que há que considerar a necessidade de um sistema penal mais célere e eficiente, há que ter em mente que o controle externo das polícias, a ser realizado pelo Ministério Público, deve sustentar-se em uma visão de garantia dos direitos humanos e de busca da transformação da cultura estabelecida de tolerância à violência policial¹⁷.

4. PREVISÃO CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

A necessidade de uma definição adequada do controle externo da polícia passou pelo crivo do debate constituinte e, obviamente, foi alvo de intensa resistência corporativa da polícia.

Relata RODRIGO RÉGNIER CHEMIM GUIMARÃES a origem da disposição constitucional referente ao “controle externo da atividade policial” pelo Ministério Público¹⁸:

É notório que a Polícia possui maior acesso junto à mídia, pois que esta vive, em boa parte, do sensacionalismo, permitido pela própria Polícia, na exploração de crimes.

[...]

De outra sorte, também é sabido que considerável parcela dos Congressistas pátrios – e na época, dos Constituintes –, é formada por jornalistas e radialistas que se elegeram usando a mídia e a exploração da imagem e da notícia dos crimes, fornecidas e autorizadas, exatamente, pela mesma Polícia.

[...]

Assim, apesar de o Ministério Público também ter promovido seu *lobby* no Congresso Nacional, o mesmo mostrou-se insuficiente para combater o posicionamento contrário sustentado pela Polícia junto a boa parcela dos Legisladores. Este jogo de interesses corporativos resultou

¹⁷ Relevante nesse sentido a Resolução n. 129, de 22 de setembro de 2015, do CNMP, que “Estabelece regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial”.

¹⁸ O tema da utilização da criminalidade e da persecução criminal como “arma política” e como mercadoria é tratado por Peter-Alexis Albrecht no seu artigo “El Derecho Penal em La Intervención de la Política Populista”, In: ROMEO CASABONA, Carlos Maria (Org.). *La Insostenible situación del Derecho Penal*. Granada: Editorial Comares, 2000, p. 478- 482: “*La criminalidade y la persecución penal no sólo tienen valor para el uso político, sino que son también el objeto de auténticos melodramas cotidianos que se comercializan con texto e ilustraciones em los medios de comunicación. Se comercia con la criminalidade y su persecución como mercancía de la industria cultural. Consecuentemente, la imagen pública de esa mercancía es trazada de forma espectacular y omnipresente, superando incluso la frontera de lo empíricamente contrastable*”.

na aprovação de um dispositivo que não é o melhor para a aplicação da Justiça, mascarando-se a cessão às pressões com a alteração do texto proposto, para colocar onde se lia: supervisão e correição”, a expressão “controle externo da atividade policial”, de conotação genérica e que não se define de imediato.

O temor da Polícia em ver-se vigiada por órgão externo e independente acabou prejudicando a Justiça como um todo, distanciando ainda mais o Brasil dos países desenvolvidos, onde a polícia está sempre, de uma forma ou de outra, vinculada ao Ministério Público, sob orientação e comando deste.¹⁹

Embora se possam fazer críticas à (in)definição do texto constitucional, há que ter em mente que se trata de um verdadeiro avanço em relação às ordens constitucionais anteriores. A CRFB/1988 atribuiu ao Ministério Público a realização da atividade de controle externo da polícia de forma expressa, o que constitui uma ampliação do limite desse controle, que antes restava adstrito ao controle realizado no âmbito dos inquéritos policiais.

E fala-se em verdadeiro avanço pelo fato de, ao lado da definição dessa atribuição ao Ministério Público, a Constituição Federal também ter fornecido meios efetivos de sua realização²⁰ e garantias para o seu exercício²¹:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

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

Obviamente uma disposição constitucional mais precisa teria atendido melhor aos interesses não somente de eficiência da investigação criminal mas de aperfeiçoamento do sistema de garantias para os cidadãos.

¹⁹ GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009, p. 74/75.

²⁰ Em especial, os incisos VI e VIII do art. 129: “VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais”.

²¹ Ressaltem-se os seguintes dispositivos: art. 127, § 1º: “São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”; e art. 128, I: “as seguintes garantias: a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado; b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa”.

Todavia, do texto aprovado se podem retirar algumas definições básicas, deixando o debate sobre “atividade-fim e atividade-meio” para ser analisada mais adiante.

São elas:

- A atividade de controle externo da atividade policial foi atribuída, no Estado brasileiro, ao Ministério Público;
- O exercício dessa atividade de controle externo ocorre na forma da Lei Complementar;
- Está abrangida toda a atividade policial pertinente à investigação de fatos criminais.

5. MODALIDADES DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

Embora a Lei Complementar n. 75/1993 não traga nas suas disposições nenhuma definição de “modalidades” de controle externo da atividade policial, as resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Superior do Ministério Público Federal²² trazem as seguintes modalidades de controle externo da atividade policial²³:

- **Controle externo da atividade policial difuso;**
- **Controle externo da atividade policial concentrado;**
- **Controle externo da atividade policial ordinário;**
- **Controle externo da atividade policial extraordinário.**

As duas primeiras modalidades, isto é, controle externo difuso e o concentrado, são relevantes tendo em vista a forma, a amplitude e a atribuição para seu exercício.

Já as duas outras modalidades de controle externo, ordinária e extraordinária, referem-se ao momento e à necessidade de seu exercício.

Indique-se ainda a regulamentação pelo CNMP de sistemática de controle externo específico da atividade policial em investigação de morte decorrente de intervenção policial, que, dada a sua relevância, será abordada em tópico específico, embora não se constitua em nova modalidade de controle.

²² Ver arts. 3º e 4º da Resolução CNMP n. 20, de 28 de maio de 2007, e arts. 4º, I, e 5º, I e II, da Resolução CSMPPF n. 127, de 8 de maio de 2012.

²³ Sem desconsiderar eventuais outras classificações porventura existentes nas normas dos demais Ministérios Públicos.

5.1 Controle externo da atividade policial difuso

A definição de controle externo da atividade policial difuso veio sistematizada normativamente na Resolução n. 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público, da seguinte forma:

Art. 3º O controle externo da atividade policial será exercido:

I – na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos;

Embora a atividade de controle externo da atividade policial não se limite a uma atuação criminal (eventuais infrações cometidas pelos agentes policiais), visto que também se presta a verificar a eficiência, a legalidade e a probidade, a sua concretização no aspecto difuso somente pode ocorrer através dos membros do Ministério Público que tenham atribuição criminal, na medida em que somente a estes são distribuídos procedimentos para análise.

Quando aqui se fala em procedimentos, entenda-se essencialmente que se trata de inquéritos policiais e outros procedimentos de natureza semelhante, que concretizem a atividade de investigação policial.

O exercício do controle externo difuso é, portanto, o meio mais comum de concretização dessa atribuição do Ministério Público, tendo em conta que é realizada diariamente por todos aqueles membros que apreciem autos de investigações policiais.

Dessa forma, exemplificativamente, quando o Ministério Público realiza uma quota de dilação de prazo de conclusão de inquérito ou requisita diligências complementares, está realizando controle externo da atividade policial pelo meio difuso.

Vale dizer que essa atividade de controle externo vai desde a instauração do inquérito policial pelo Delegado de Polícia ou de sua requisição de instauração pelo Ministério Público até o momento em que seja realizada a conclusão pelo Ministério Público, por meio de formulação de sua *opinio delicti*.

No período que medeia esses extremos que vão da instauração da investigação à atuação finalística do Ministério Público, com sua conclusão pela realização de denúncia criminal ou pelo arquivamento, há um contínuo e permanente trabalho de controle externo da atividade policial exercido difusamente mediante a análise contínua da atividade policial realizada em cada procedimento investigatório.

Diversas são as análises realizadas pelos Membros do Ministério Público no exercício do controle externo difuso. Ele avalia se as diligências necessárias foram efetivamente executadas no período em que o inquérito esteve com a polícia e se os meios de investigação adotados por esta foram adequados, tanto em relação a sua adequação propriamente dita como em relação a sua condução dentro dos limites legais, de forma que toda prova produzida nessa fase tenha se dado dentro do respeito aos direitos e garantias do cidadão.

Busca-se assim garantir não somente a descoberta da verdade real, mas que tal descoberta ocorra por meios lícitos, garantindo-se o respeito as direitos humanos, e, ainda, dentro de um prazo razoável e necessário para a investigação, de forma que seu resultado tenha utilidade em face das normas de prescrição criminal.

Outra importante medida compreendida no campo do controle difuso da atividade refere-se à realização, pelos membros do Ministério Público com atribuição criminal, de inspeções ordinárias em inquérito policial.

Refira-se que as inspeções vêm sendo adotadas desde junho de 2009, depois da edição da Resolução n. 63 do Conselho da Justiça Federal, a qual estabeleceu que o trâmite dos inquéritos se daria diretamente entre a polícia e o Ministério Público Federal.

Com essa normativa, deixou de ser realizada pelos Juízes Federais a inspeção anual de todos os inquéritos policiais que tramitavam na Polícia Federal²⁴, razão pela qual se torna importante que o Ministério Público, como decorrência do trâmite direto dos inquéritos policiais, passe a adotar a prática de sua inspeção periódica.

Ressalte-se que a inspeção periódica dos inquéritos policiais, a ser conduzida pelo próprio membro do Ministério Público a quem os feitos foram distribuídos, se enquadra em uma atividade de controle externo difuso, não se confundindo, como veremos adiante, com a atividade de controle externo concentrado²⁵.

²⁴ Conforme o art. 13, III, IV e VIII, da Lei n. 5.010/1966 e das normas das Corregedorias dos Tribunais Regionais Federais: “Art. 13. Compete aos Juízes Federais: [...] III – inspecionar, pelo menos uma vez por ano os serviços a cargo das Secretarias, providenciando no sentido de evitar ou punir erros, omissões ou abusos; IV – dar conhecimento imediato da inspeção realizada ao Corregedor-Geral, em ofício reservado, solicitando-lhe as providências cabíveis; [...] VIII – apresentar, anualmente, relatório circunstanciado dos trabalhos sob sua jurisdição”.

²⁵ Também nesse sentido a definição dada na parte final do inciso I do art. 5º da Resolução n. 127/2012 do Conselho Superior do Ministério Público Federal, acima transcrita.

Essa inspeção periódica, com a remessa dos inquéritos instaurados ao membro para quem foram distribuídos, tem por objetivo, conforme o Roteiro de Atuação – Controle Externo da Atividade Policial editado pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal²⁶:

[...] exame de forma e conteúdo, como instrumento necessário para (a) a gestão do interesse público envolvido na condução dos inquéritos policiais em geral (perspectiva geral), (b) e a eficiência da investigação conduzida em cada inquérito (perspectiva singular).

Tal apreciação periódica de forma permite a gestão global dos inquéritos, extrapolando-se os limites de análise individualizada de cada feito e permitindo-se, em cada promotoria ou procuradoria, o estabelecimento de prioridades de investigação, a análise de gestão de recursos empregados nas investigações e, ainda, a comparação entre os trabalhos desenvolvidos pelos diversos delegados de polícia na mesma localidade.

Analisa-se também, nessa inspeção centralizada, problemas diversos que podem resultar em demora na conclusão das investigações, tais como eventual sobrecarga de trabalho de certos delegados e a ocorrência de adiamentos de oitivas previamente agendadas de investigados ou de testemunhas e a conseqüente realização reiterada de missões por alguns agentes e delegados de polícia, com prejuízo aos atos de investigação local e aos cidadãos, que muitas vezes se dirigem às delegacias de polícia e lá são intimados de nova data para a oitiva²⁷.

Enfim, permite a apreciação global dos inquéritos a avaliação de práticas que muitas vezes não são detectadas pela análise individualizada dos inquéritos. Em uma apreciação conjunta e focada de um grande número de inquéritos, resta mais fácil identificar os problemas que estejam a influenciar negativamente a eficiência da investigação.

Por outro lado, a inspeção também permite aferir a procedência das alegações dos delegados de polícia para justificar atrasos na conclusão dos inquéritos ou a realização de diligências supostamente

²⁶ Roteiro estabelecido antes da criação da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal através da Resolução n. 148, de 1º de abril de 2014, do Conselho Superior do Ministério Público Federal, que deslocou a atividade de coordenação e revisão em matéria de controle externo da atividade policial da 2ª Câmara para a então criada 7ª Câmara.

²⁷ Situação que, no caso da Polícia Federal, acarreta muitas vezes um longo deslocamento por parte do cidadão, tendo em conta que as Delegacias de Polícia Federal se situam somente em cidades maiores.

necessárias, em apreciação que, na análise individualizada de um inquérito, não é possível.

Quanto a esse ponto, vale socorrer-se novamente do já mencionado Roteiro de Atuação em Controle Externo da Atividade Policial:

Ainda exemplificativamente, não raro os Delegados de Polícia, ao renovar pedidos de dilação de prazo, justificam a demora ou inexistência de novas diligências pela sobrecarga involuntária de trabalho. É inviável verificar a existência e gravidade de tal sobrecarga no exame do próprio inquérito, pois é relativa ao número e complexidade de outros inquéritos presididos pelo mesmo Delegado. Este fato só pode ser adequadamente confirmado, em busca de uma solução, por meio do exame da situação da Delegacia, da quantidade de inquéritos policiais instaurados, das atividades atribuídas ao Delegado, e mediante comparação com o número de inquéritos vinculados a outros Delegados do mesmo local e de outros locais com características semelhantes. É preciso comparar a qualidade e a agilidade das diligências efetuadas nos inquéritos comparados.

Na medida em o Ministério Público Federal deve promover o interesse público protegido pela lei penal, de cuja ação penal pública é titular exclusivo por força constitucional, incumbe-lhe também os poderes-deveres implícitos de conhecer e interferir na investigação criminal sob uma perspectiva de gestão geral das investigações em curso em determinada jurisdição. Esta atividade de controle externo tem a finalidade de evitar a prescrição penal, de diminuir a impunidade e aumentar a proteção sobre os bens jurídicos, otimizar o resultado das investigações e, onde não for possível a apuração de todos os casos, orientar os escassos recursos humanos e materiais investigativos para os casos prioritários.

Na perspectiva de cada inquérito policial, as inspeções de controle externo da atividade policial permitem verificar se há irregularidades formais no inquérito e se ele está sendo conduzido de modo eficiente²⁸. Neste mister, considerando que o Procurador da República é o destinatário da prova produzida pela autoridade policial, é preciso examinar a linha investigativa desenvolvida do inquérito e verificar se está amparada em lei. A análise conjunta de diversos inquéritos permite otimizar o valoroso trabalho de investigação policial. A indicação de diligências específicas pode dar ensejo a um desfecho mais célere da investigação, com o oferecimento de denúncia, ou com a promoção de arquivamento ou com a declinação de atribuição para outra instância ou para o Ministério Público estadual. Além de propiciar a eficiência e o aprimoramento do serviço público de persecução criminal, as inspeções criam um espaço propício para

²⁸ Por eficiência na condução dos inquéritos policiais, pode-se compreender a apuração do(s) crime(s) e do(s) respectivo(s) responsável(is), no menor espaço de tempo possível.

trocas de experiências, esclarecimento de situações de fato, prevenção de irregularidades, reconstituição de autos extraviados e, sendo o caso, para o encaminhamento à apuração de suspeitas ou faltas disciplinares.

A obrigação de apreciação periódica dos inquéritos policiais, no âmbito do Ministério Público Federal, consta da Resolução n. 127, de 8 de maio de 2012, do Conselho Superior do Ministério Público Federal:

Art. 2º O controle externo da atividade policial compreende:

[...]

IX – a inspeção periódica dos inquéritos.

Muitos são os aspectos que podem ser verificados em uma inspeção geral dos inquéritos e resultar em uma tabulação interessante de informações, a permitir uma gestão mais eficaz do trabalho de investigação. Destacamos alguns deles, sem prejuízo de situações específicas de cada localidade e que resultem da peculiaridade dos delitos, dos meios de investigação, da própria estrutura policial²⁹ e de métodos de investigação adotados pelas polícias e pelos delegados. São eles:

- prazo médio empregado para a distribuição das notícias-crime (a ser realizada pelo Superintendente, Corregedor ou Delegado-Chefe);
- prazo médio empregado para instauração de inquéritos após o recebimento da notícia-crime;
- prazo médio de tempo utilizado por Delegado e por tipo de diligência, com indicação do tempo médio entre a determinação e a realização desta;
- quantidade de inquéritos distribuídos por Delegado por período;
- tempo médio de afastamento de policiais (delegados, agentes, etc.) para atuação em reforço em outras unidades, cotejado com o tempo médio dos afastamentos individuais e o da duração dos inquéritos;
- indicação de investigações com fatos já prescritos, mediante cálculo pela pena mínima;
- verificação estatística dos tipos de crimes investigados em cada localidade;
- quantitativo de inquéritos relatados em que tenha sido necessária a requisição de diligência pelo Ministério Público, agrupado por Delegado;

²⁹ Estruturas que não podemos esquecer são muito distintas, uma vez que contamos com estruturas policiais em cada Estado da Federação e ainda com a Polícia Federal.

- verificação qualitativa e quantitativa das diligências realizadas no período inspecionado;
- verificação dos atrasos para a conclusão de inquéritos em decorrência de demora na realização de perícias;
- verificação dos atrasos para a conclusão de inquéritos em decorrência de demora no retorno de cartas precatórias;
- análise centralizada dos inquéritos mais antigos que ainda estejam em investigação;
- apreciação da existência de pedido de dilações, por Delegado, em que não tenham sido realizadas diligências incompatíveis com o prazo de prorrogação.

Por óbvio que esses são apenas alguns itens a serem considerados como indicadores da inspeção rotineira dos inquéritos. O ideal é a inspeção se dar com base em sistema informatizado criado para essa finalidade. Esse sistema deve permitir a apreciação dos dados obtidos pelo conjunto de Promotores e Procuradores de uma localidade, bem como dos dados globais por Estado ou em âmbito nacional (neste caso, sobretudo no que se refere à Polícia Federal), de forma que a atuação não seja somente local mas centralizada pelo Ministério Público, inclusive com o fornecimento de informações para embasar a atuação concentrada de controle externo.

Em conclusão, há que reafirmar que todos os Membros do Ministério Público atuantes na área criminal realizam atividade rotineira de controle externo em sua modalidade de controle difuso. É de destacar a necessidade da criação de mecanismos que permitam a análise global das informações obtidas por meio desse controle, de forma a tornar possível a identificação de problemas que extrapolem o plano individual de cada inquérito e necessitem de solução uniforme, seja no plano local de cada Delegacia; seja no âmbito de cada Estado ou Superintendência Estadual da Polícia Federal; seja, ainda, daquelas situações que demandem solução de âmbito nacional (Polícia Federal).

5.2 Controle externo da atividade policial concentrado

O controle externo da atividade policial concentrado, em sua conceituação normativa, está presente originariamente na Resolução n. 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público, da seguinte forma:

Art. 3º O controle externo da atividade policial será exercido:

[...]

II – em sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.

Com a referida definição, verifica-se que, ao lado do controle externo exercido por todos os Membros do Ministério Público difusamente na análise dos inquéritos policiais, ocorre uma outra modalidade de controle, agora por meio de *membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial*.

A modalidade de controle externo concentrado, uma vez que realizada através de membros com atribuição específica, indica a necessidade de uma articulação dos membros para tanto designados, valendo-se de uma atuação sustentada no **princípio da unidade** do Ministério Público, que parece ser o meio adequado de fazer frente a uma estrutura policial hierarquizada e que não somente age de forma mais homogênea mas também fortemente imbuída de um espírito corporativo.

Assim, relevante o papel de coordenação presente na atividade de controle externo concentrado da atividade policial, a indicar uma necessidade de padronização da atuação do Ministério Público tanto para fazer frente às resistências corporativas como para permitir uma recepção, por parte das estruturas policiais controladas, de uma clara e uniforme indicação do entendimento de quem está a exercer o controle externo, de forma a garantir uma maior eficiência policial.

Recomendável, portanto, o emprego de mecanismos internos de coordenação no âmbito do Ministério Público, bem como de articulação entre os Ministérios Públicos (em nível estadual e federal), mas, ainda, na atuação concreta de controle concentrado, através de estruturas articuladas, seja por meio de Grupos de Controle Externo da Atividade Policial (GCEAPs) seja por Oficinas e Núcleos de Controle Externo da Atividade Policial³⁰, os quais terão atribuição específica disciplinada em norma de cada um dos Ministérios Públicos.

Assim, a forma de designação desses grupos (GCEAPs) ou dos componentes dos Núcleos, a composição e o prazo de designação,

³⁰ Conforme disposto no art. 5º, II, da Resolução CSMPPF n. 127, de 8 de maio de 2012, redação dada pela Resolução CSMPPF n. 162, de 1º de março de 2016, conforme entendimento decorrente da aplicação da Lei n. 13.024, de 26 de agosto de 2014, em especial seus arts. 10 e 11.

entre outros aspectos, serão alvo de definição em regramento específico de cada um dos Ministérios Públicos.

Há que ressaltar que, muito embora a conceituação específica como controle externo concentrado tenha se dado normativamente pela referida Resolução n. 20/2007 do CNMP, já havia a prática de atuação através de Grupos de Controle Externo em diversos Estados.

No âmbito do Ministério Público Federal, o Grupo estava presente desde a Resolução n. 88/2006 do Conselho Superior do Ministério Público Federal e assim restou na Resolução CSM PF n. 127, de 8 de maio de 2012, até sua recente alteração, levada a efeito com a edição da Resolução CSM PF n. 162, de 1º de março de 2016.

Vale referir que, no âmbito do Ministério Público Federal, embora a atividade de controle externo concentrado não mais se dê através de grupos (GCEAPs), não significa a ocorrência de uma atuação singular, uma vez que a mesma norma que indicou a atuação através de escritórios também indicou claramente que esses escritórios devem agir reunidos em núcleos e com atuação coordenada em cada unidade³¹.

Quanto ao exercício do controle externo concentrado, devem, de início, ser pontuadas duas questões:

- Os Grupos de Atuação (ou Núcleos) concentrada no âmbito de controle externo podem ser considerados como Promotores ou Procuradores Naturais do Controle Externo no âmbito e nos limites dos normativo de cada Ministério Público;
- Esses Grupos de Atuação (ou Núcleos) requerem uma atribuição distinta da atividade de controle externo realizada pelo meio difuso.

Ainda há debate acerca da natureza e dos limites do que se compreende como o Princípio do Promotor Natural. Entretanto, no que se refere aos limites desse trabalho, podemos considerar Promotores ou Procuradores Naturais do Controle Externo todos aqueles membros do Ministério Público em condições de realizar as atividades de controle externo previstas na Constituição e em lei, desde que essas atividades não estejam compreendidas no âmbito do controle externo

³¹ A deliberação pela criação dos escritórios e núcleos no MPF ainda está sendo implementada, sendo cedo para a realização de uma análise crítica do significado e dos efeitos da mutação da atuação de GCEAPs para Escritórios e Núcleos. Certo é, contudo, a necessidade de que o exercício do controle externo concentrado se mantenha como atividade coordenada e profundamente baseada no princípio da unidade, sob pena de um retrocesso quanto ao controle da atividade policial na esfera federal.

difuso. Esses atores podem recorrer a todos os meios procedimentais e processuais previstos em lei para resolver a situação investigada ou buscar as sanções previstas em lei.

Dessa forma, dentro das atribuições definidas nos normativos de cada Ministério Público, aos membros que atuam no controle concentrado é permitido:

- instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial;
- instaurar procedimentos de investigação de improbidade (inclusive inquérito civil público);
- instaurar procedimentos de natureza cível (inclusive inquérito civil público), tendo por objetivo sanar as *deficiências ou irregularidades detectadas no exercício do controle externo da atividade policial, bem como apurar as responsabilidades decorrentes do descumprimento injustificado das requisições pertinentes.*

Nesse contexto, também podem esses membros expedir *recomendações, visando à melhoria dos serviços policiais bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa seja de responsabilidade do Ministério Público.*

Contudo, a questão pertinente à atribuição para instaurar inquérito civil público ou ajuizar ação civil por improbidade administrativa deve estar expressamente presente no âmbito da regulamentação interna de cada Ministério Público como de atribuição dos Grupos de Atuação, Oficinas e Núcleos, conforme restou expressamente previsto no § 3º do art. 4º da Resolução n. 20/2007 do CNMP (redação pela Resolução n. 65/2011):

§ 3º Decorrendo do exercício de controle externo repercussão do fato na área cível e, desde que não possua o órgão do Ministério Público encarregado desse controle atribuição também para a instauração de inquérito civil público ou ajuizamento de ação civil por improbidade administrativa, incumbe a este encaminhar cópias dos documentos ou peças de que dispõe ao órgão da instituição com a referida atribuição. (Alterado pela Resolução n. 65/2011.)

A questão da atuação dos membros no âmbito cível e de improbidade perpassa primeiro pela consideração de que, embora se esteja exercendo uma atribuição de controle diretamente sobre a atividade policial, simbolicamente referida à investigação criminal, quando se aprecia tal atividade do ponto de vista da garantia dos direitos fundamentais e do

respeito aos direitos humanos – ou, ainda, no plano de análise da eficiência –, não se encontra nenhuma relação direta com fatos criminais, mas, sim, com uma atuação do Ministério Público na defesa dos direitos do cidadão e da probidade e eficiência da Administração Pública³².

Considerando a necessidade de uma atuação de controle externo com o emprego de racionalidade na solução dos problemas detectados, não parece razoável limitar a atuação, quando realizada através de GCEAPs, à condição de mero representante acerca dos fatos apurados frente aos demais Membros do Ministério Público.

E se tem aqui um aspecto de uniformidade de atuação e de relevância das questões abordadas pela ótica do controle externo. Muitas vezes, fatos que podem parecer de menor importância para Membros que atuam em cargos especializados em improbidade administrativa – onde frequentemente se debruçam sobre desvios de milhões de reais – se mostram significativos no âmbito do controle da probidade e da finalidade da atividade policial e servem para interferir em uma cultura de impunidade e de ausência de controle sobre atos das polícias.

Como exemplo, pode-se indicar o uso de um veículo apreendido em um processo criminal para fins particulares pelo agente policial. Seguramente, ao se comparar esse fato com o desvio de milhões de reais, certamente o Membro atuante em um cargo de improbidade priorizará o desvio de recursos, quando não raras vezes arquivará o procedimento por não compreender que coibir aquele desvio de finalidade do veículo pelo agente policial é de extrema relevância até mesmo para a formação de uma cultura policial que preserve os limites da legalidade em todos os seus aspectos.

Assim, entende-se como de fundamental importância que seja conferida àqueles membros que atuam no controle externo concentrado da atividade policial a atribuição para atuarem no combate à improbidade administrativa com todos os meios legais disponíveis, inclusive por se tratar, conforme disposto na própria norma do CNMP, de um valor ao qual se deve atentar no âmbito do controle externo da atividade policial – art. 2º, inciso VII, da Resolução CNMP n. 20/2007:

³² Conforme Rodrigo Régbier Chemim Guimarães (*Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 81): “Quanto à natureza jurídica do controle externo da atividade policial, o mesmo se revela como de natureza administrativa, partindo do pressuposto de que a atividade é também administrativa, e, basicamente, preparatória da atividade judicial do Ministério Público”.

Art. 2º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para: [...]

VII – a probidade administrativa no exercício da atividade policial.

No âmbito do Ministério Público Federal, através da Resolução n. 127, de 8 de maio de 2012, buscou-se estabelecer limites entre as atuações dos Membros do Ministério Público Federal, tanto no que se refere ao exercício do controle difuso e concentrado, como entre este e o exercício das atribuições no âmbito cível e de improbidade.

A questão foi posta normativamente da seguinte forma:

Art. 4º Incumbe aos Membros do Ministério Público Federal, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo:

[...]

§ 3º Decorrendo do exercício de controle externo repercussão do fato na área cível, incumbe aos membros responsáveis, na forma do artigo 5º dessa Resolução, adotar as medidas judiciais ou extrajudiciais cabíveis, podendo instaurar inquérito civil público.

[...]

Art. 5º As atribuições relativas ao controle externo da atividade policial são exercidas, em cada Unidade da Federação:

I – mediante controle difuso, pelos membros do Ministério Público Federal, por ocasião do exame de inquéritos e procedimentos que lhes forem distribuídos e por meio de inspeção periódica dos inquéritos prevista no artigo 2º, inciso IX;

II – mediante controle concentrado, por meio de ofícios especializados nos feitos cíveis e criminais de controle externo da atividade policial e sistema prisional, exclusivos ou não, reunidos em núcleos e com atuação coordenada em cada unidade. (Redação dada pela Resolução CSMPF n. 162, de 1º/3/2016).

No Ministério Público Federal, no âmbito controle externo da atividade policial concentrado, delimitou-se a atuação tendo por baliza o que segue.

Entre controle externo difuso e concentrado:

- É atribuição do controle externo difuso a análise dos inquéritos e procedimentos, inclusive através de sua inspeção periódica;
- São atribuição do controle externo concentrado todas as demais questões que extrapolem o exame de inquéritos e procedimentos.

Refira-se que essa distinção não impede que os membros com atribuição para controle concentrado examinem, quando das inspeções

nas delegacias, autos de inquérito em andamento, seja por meio de amostragem e com a finalidade de conhecer a atividade desenvolvida pela unidade policial, seja com o fito de apreciar questões específicas que se façam necessárias. Não se retira de tal análise, por si só, invasão da atribuição do Membro do Ministério Público a quem o feito esteja distribuído ou, ainda, uma atividade de natureza correccional.

Há que ter em mente, ainda, que toda a atividade de controle externo deve ser documentada, seja na forma de relatórios das inspeções conduzidas nas unidades policiais, com remessa aos órgãos de coordenação e revisão do Ministério Público; seja com a instauração de procedimentos de acompanhamento dessas inspeções, de forma a ser mantido histórico das unidades policiais a permitir uma análise dos problemas detectados e de sua solução no tempo; seja, ainda, pela instauração de procedimentos de investigação, cíveis e criminais.

Também há que lembrar que por vezes pode ocorrer algum conflito de atribuição decorrente da atuação do Grupo de controle externo concentrado com os demais Membros do Ministério Público. A situação é comumente enfrentada fora do contexto da atividade de controle externo e resolvida ordinariamente pelos órgãos de coordenação dos Ministérios Públicos sem maior trauma. É admissível presumir que, também no que se refere ao controle externo, se encontrará equilíbrio para solucionar aquelas situações em que porventura se verifique um conflito de atribuições.

Por fim, deve ser referido que a atividade de visitas ou inspeções realizadas no âmbito do controle externo concentrado, sejam elas ordinárias ou extraordinárias, deverão ser sempre objeto de relatório, que deve ser enviado para a Corregedoria-Geral da respectiva unidade do Ministério Público³³, conforme estabelecido de forma detalhada no art. 6º da Resolução CNMP n. 20 (Redação dada pela Resolução n. 121, de 10 de março de 2015).

³³ Melhor seria a remessa para órgão interno de cada Ministério Público responsável pela Coordenação do Controle Externo e, somente na sua inexistência, a remessa para a Corregedoria.

5.3 Controle externo da atividade policial ordinário e extraordinário

Duas outras modalidades de controle externo, definidas como ordinária e extraordinária³⁴, referem-se especificamente ao momento e à necessidade de seu exercício.

Há que ter como forma de controle externo ordinário toda atividade rotineiramente realizada, seja no âmbito do controle externo difuso, mediante a análise dos inquéritos e demais procedimentos de investigação criminal, inclusive com inspeção periódica de inquéritos; seja aquela realizada rotineiramente de inspeção das unidades policiais.

A atividade de controle externo extraordinária decorre da realização de atos com objetivos específicos. Pode ser a verificação de uma situação constatada em inspeções ordinárias que necessitem ser aprofundadas por meio de inspeções específicas; pode ser, ainda, o imediato comparecimento à unidade policial, imposto por informação ou denúncia de fato relevante.

Como regra geral, a atividade de inspeção ordinária é sempre comunicada com antecedência à autoridade policial que chefia a unidade policial, bem como à sua chefia superior e à corregedoria. A comunicação prévia permite à unidade policial se preparar para a inspeção. Ela pode, por exemplo, organizar o material a ser inspecionado e manter na unidade um responsável pelos diversos setores para atender as demandas do Ministério Público.

Quando do exercício do controle extraordinário, por outro lado, a comunicação necessariamente não se apresenta como regra a ser observada, uma vez que a comunicação da futura presença do Ministério Público pode resultar em alteração da situação que se pretende verificar. Assim, a necessidade de comunicação prévia bem como o prazo para isso devem ser avaliados caso a caso, decidindo-se, sempre que não houver risco para a apuração, pela comunicação antecipada à polícia, conforme facultado pela Resolução n. 20 do CNMP³⁵.

³⁴ Resolução CNMP n. 20: “Art. 4º Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo: I – realizar visitas ordinárias nos meses de abril ou maio e outubro ou novembro e, quando necessárias, a qualquer tempo, visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares existentes em sua área de atribuição; (Redação dada pela Resolução n. 121, de 10 de março de 2015)”.

³⁵ Resolução CNMP n. 20, art. 6º, § 7º: “A autoridade diretora ou chefe de repartição

5.4 Controle externo da atividade policial em investigação de morte decorrente de intervenção policial

A Resolução CNMP n. 129, de 22 de setembro de 2015, estabeleceu *regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial*.

Embora a previsão contida nessa resolução não crie nova modalidade de controle externo, uma vez que essencialmente inserida essa atuação nos limites do controle externo difuso³⁶, há que referir a importância dessa resolução voltada a garantir o controle de uma adequada atuação policial.

Assim, há indicação de obrigação de serem implementadas medidas pelo Ministério Público para garantia de efetiva e eficiente apuração de fato que resulte em morte decorrente de atuação policial (arts. 1º e 3º); já no art. 4º constam aspectos relevantes a serem apreciados pelo membro do Ministério Público a quem tenha sido distribuído o inquérito/investigação.

Cabe assinalar, contudo, que uma atuação, no plano genérico e preventivo, pode e deve ser objeto de atuação daqueles membros com atribuição para o controle externo **concentrado**, uma vez que indica a referida Resolução medidas que devem ser implementadas de ofício pela autoridade policial, as quais vão do mero ato de comunicação imediata do fato ao Ministério Público à implementação de medidas padronizadas em todas as situações de investigação de morte decorrente de intervenção policial (algumas inclusive a serem efetivadas de imediato e antes mesmo do prazo de 24 horas assinalado para comunicar o fato ao Ministério Público).

Como exemplo indiquem-se os seguintes incisos do art. 1º da Resolução CNMP n. 129:

- I – que a autoridade policial compareça pessoalmente ao local dos fatos tão logo seja comunicada da ocorrência, providenciando o seu pronto isolamento, a requisição da respectiva perícia e o exame necroscópico (CPP, art. 6º, I);

policial **poderá** ser previamente notificada da data ou período da visita, bem como dos procedimentos e ações que serão efetivadas, com vistas a disponibilizar e organizar a documentação a ser averiguada. (Redação dada pela Resolução n. 121, de 10 de março de 2015)”.

³⁶ Sem prejuízo de uma atuação no âmbito concentrado, a seguir pontuada.

- II – que seja realizada perícia do local do suposto confronto, com ou sem a presença física do cadáver (CPP, art. 6º, VII);
- VIII – que haja uma denominação específica nos boletins de ocorrência policial para o registro de tais fatos;
- IX – que haja regulamentação, pelos órgãos competentes, da prestação de socorro por agentes de segurança pública em situação de confronto, visando coibir a eventual remoção indevida de cadáveres;

Ou seja, parece pertinente, para dar efetividade aos termos da resolução, que seja realizada uma atuação **preventiva** por aqueles membros com atribuição de controle **concentrado**, voltada à comunicação das chefias de polícia (com eventual recomendação), garantindo uma sucessiva impossibilidade de inexistência de sua implementação por alegação de eventual desconhecimento da obrigação contida na referida resolução.

Ademais, no art. 2º da resolução está descrita a atribuição do Ministério Público de *fomentar políticas públicas de prevenção à letalidade policial*, atuação essa que se conforma melhor à atividade de Controle externo da atividade policial concentrado.

6. ATIVIDADES ATINGIDAS: ATIVIDADE-MEIO E ATIVIDADE-FIM

Questão relevante a ser resolvida diz respeito aos eventuais limites que podem ser impostos à atividade de controle externo, em especial pelo debate existente acerca de ela estar restrita à atividade-fim ou abranger também a atividade-meio. Costuma ser difícil determinar os limites entre estas, seja pela impossibilidade de defini-los com clareza, seja pelo fato de as atividades estarem inter-relacionadas.

Cabe ser assinalado, de início, que, como regra geral, o exercício de controle externo da atividade policial se conforma à atividade-fim policial que esteja relacionada diretamente à investigação criminal.

Nesse sentido, é pertinente citar RODRIGO RÉGNIER CHEMIM GUIMARÃES³⁷:

De outra sorte, a segunda corrente não está de todo equivocada e com ela se concorda, quando afirma que o Ministério Público, no exercício desse controle, não poderá se ingerir na atividade administrativa interna, administrativa e funcional das polícias, mas tão somente, no que tan-

³⁷ GUIMARÃES, op. cit., p. 105.

ge à elaboração do inquérito policial, das investigações que lhe foram pertinentes e de outras atividades-fim da polícia, como, por exemplo, a custódia de presos provisórios.

Parece desnecessário sequer afirmar que a atividade de controle externo, justamente pelo fato de este ser adjetivado como externo, não pode adentrar o exercício da administração policial ou consistir em intervenção em questões de controle interno e hierárquica das polícias.

Todavia, há que distinguir ingerência na administração e apreciação da eficiência do trabalho policial, situação que muitas vezes permeia a apreciação dos meios materiais e pessoais colocados à disposição da atividade-fim.

Para situarmos melhor o problema referente à administração policial em sua inter-relação com a atividade-fim policial, cite-se a alegação mais comum para justificar a demora ou a não realização de certas diligências de investigação: falta de meios e de pessoal.

Quando o prejuízo da atividade-fim resulta de insuficiência de meios colocados à disposição, não pode a atividade de controle externo deixar de abordar os problemas relacionados à administração nem deixar de exigir soluções para eles.

Refira-se como exemplo, ainda, a situação em que Membro do Ministério Público se depara, no exercício do controle externo, com situação de extrema fragilidade dos locais destinados à atividade de inteligência policial, em que as atividades de interceptação podem ser acessadas facilmente por terceiros. Se não coubesse ao Ministério Público realizar esta interface entre administração e atividade-fim de investigação, não poderia fazer constar dos relatórios a situação apurada nem, tampouco, recomendar uma solução.

Parece que nesse caso, assim como em muitos outros, o Ministério Público pode tomar conhecimento dos fatos administrativos e exigir uma solução por parte da administração policial. Descabe ao Ministério Público, contudo, em tais situações, apontar como se dará a solução; esta, sim, dentro dos estreitos limites da administração policial.

Outro aspecto polêmico refere-se a quando o Ministério Público acessa e analisa os autos de procedimentos administrativos disciplinares e sindicâncias instauradas perante a Corregedoria. A prática vem sendo objeto de contestação por parte das polícias, mas, de fato, a oposição não se justifica. A finalidade da análise desses procedimentos não se configura como atividade revisional da atividade de correição

em um contexto de revisão interna ou hierárquica. Configura-se, sim, como verificação externa do cumprimento das normas que impõem a remessa ao Ministério Público, para conhecimento e atuação, de fatos que constituam improbidade administrativa, ou, ainda, para instauração de inquérito policial quando se verifica a presença de materialidade delitiva.

Ademais, quando se passa a compreender a atividade de controle externo como uma atividade que extrapola a mera análise dos autos de investigação criminal, entendendo-a de forma mais ampla e dentro dos demais dispositivos constitucionais pertinentes ao Ministério Público, verifica-se que outros valores também podem ser apreciados pelo Ministério Público, como os de probidade e de eficiência.

Não se pretende, com essas afirmações, que o Ministério Público venha a substituir a administração das polícias ou mesmo o trabalho correcional por elas realizado. Contudo, pretender que o Ministério Público não tenha acesso às informações de quadro de pessoal ou, ainda, não possa verificar em cada procedimento disciplinar se foram tomadas as medidas de comunicação de improbidade ao Ministério Público ou instaurado o competente inquérito policial, é pretender limitar ilegalmente a atividade de controle externo.

Feitas essas observações, há que apreciar ainda a questão da distinção entre atividade-fim e atividade-meio como elemento limitador da atividade de controle externo.

Neste ponto, deve-se compreender como atividade-meio toda aquela de natureza eminentemente administrativa e disciplinar. A atividade de controle externo não é vocacionada para interferir nesse campo, salvo quando as atividades-meio venham a interferir no eficiente andamento do trabalho policial. Não cabe, contudo, ao Ministério Público pretender substituir-se à administração policial.

Por outro lado, é preciso ter como parâmetro de delimitação do controle externo a disposição constitucional, que estabelece caber ao Ministério Público o exercício do *controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar*.

A definição constitucional foi extremamente sintética ao referir-se à atividade policial, sem qualificá-la ou defini-la, atribuindo à Lei Complementar a forma como se dará o controle.

Impossível, nos limites deste trabalho, analisar as legislações estaduais. Optou-se, então, por apreciar as disposições da Lei Comple-

mentar n. 75/1993, que trata do Ministério Público da União. Ela traz disposições pertinentes ao controle externo em seus arts. 3º, 9º e 10, valendo referir o inciso II do art. 9º, que indica como passíveis de acesso os documentos relativos à atividade-fim policial.

Embora essa Lei Complementar se refira à atividade-fim policial, não se pode olvidar que a Constituição Federal não trouxe esse limite, consoante o disposto no art. 129, inciso VI:

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

Tampouco se pode deixar de apreciar os demais dispositivos da própria Lei Complementar n. 75/1993, que, em seu art. 8º, insere uma série de poderes ao Ministério Público, entre os quais:

Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:

[...]

II – requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta;

[...]

V – realizar inspeções e diligências investigatórias;

VI – ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio;

VII – expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar;

VIII – ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública;

[...]

§ 2º Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido.

Diante desses e de outros dispositivos constitucionais e da Lei Complementar sobre as atribuições do Ministério Público, bem como dos meios a ele conferidos para garantir o exercício de suas atribuições, não parece lógico que, ao dispor a Constituição pela existência de uma atribuição específica de controle externo da atividade policial, pretendesse restringir ou limitar o exercício das atribuições do Ministério Público.

Bem pelo contrário, entenda-se o disposto no art. 129, inciso VII, como uma norma de reforço das atribuições do Ministério Público, a qual deve ser apreciada conjuntamente com as demais normas constitucionais.

Ressalte-se que os instrumentos garantidos ao Ministério Público não se exercem de forma arbitrária, mas, nos termos do *caput* do art. 8º da Lei Complementar n. 75/1993, dentro dos limites regulamentares de sua atividade.

Tal conclusão leva, portanto, a entender que pode o Ministério Público acessar quaisquer informações que tenham pertinência com a atividade de controle externo exercida regularmente.

Refira-se, quanto a esse ponto, a doutrina de MAZZILI (1991)³⁸:

Os poderes de notificar e de requisitar, que já detinha o Ministério Público antes da Constituição de 1988, foram por esta, extraordinariamente, acrescidos, em matéria cujo exame deve pois, ser conjugado com a questão do controle externo da atividade policial.

Com efeito, o art. 129 da Constituição, em alguns de seus incisos, menciona mais algumas “funções institucionais” do Ministério Público que, na verdade, são antes instrumentos para desempenho de funções institucionais que funções institucionais por si mesmas.

Há que mencionar, ainda, que entendimento contrário levaria à esdrúxula situação na qual o cidadão teria mais direito de acesso à informação, com base na Lei n. 12.527/2011, do que o Ministério Público no exercício de suas atribuições de controle externo da atividade policial.

Assim, no campo de acesso à informação, entende-se que tem o Ministério Público o mais amplo acesso possível às informações referentes à atividade policial, inclusive às da atividade-meio, quando tais informações vierem a influir na atividade-fim.

Outro aspecto a se considerar é a distinção entre atividade-fim e atividade-meio.

Conforme bem assentado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, na Apelação/Reexame Necessário n. 5002196-64.2010.404.7110/RS, em acórdão de lavra do Desembargador Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, restou assentada a impossibilidade de limitar o exercício do controle externo da atividade policial ao conceito de atividade-fim:

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA POLÍCIA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ACESSO A DOCUMENTOS NEGADO PELO DELEGADO. ILEGALIDADE.

³⁸ MAZZILI, op. cit., p. 391/392.

Mandado de Segurança preventivo impetrado pelo Ministério Público visando evitar eventuais embaraços do impetrado no exercício do controle externo da atividade policial.

Segurança concedida no primeiro grau.

Com a realização da inspeção pelo Ministério Público Federal esgotou-se o objeto do mandado de segurança, pois nenhum resultado do processo poderá interferir na solução que satisfaz integralmente a pretensão, de modo irreversível.

A eventual negativa da autoridade impetrada é ilegal, pois fundamentada em orientação normativa que, além de não se escorar em nenhum fundamento de validade na ordem jurídica, não tem qualquer poder para limitar a ação do Ministério Público.

O controle externo da atividade policial se orienta por um princípio, qual seja, estabelecer um sistema de freio à atividade policial, face armada do Estado, para equilibrar esse poder com os interesses da sociedade civil. Portanto, é essa *ratio* que deve orientar o intérprete no exame da legalidade do controle, e não meros conceitos estanques, que limitam rigidamente o controle externo à atividade-fim, conceito fluido, que não oferece qualquer segurança e não obedece a uma concepção finalística dessa missão constitucional.

Apelação e remessa oficial desprovidas.

E, nesse sentido, trazem-se para debate algumas atividades exercidas pela Polícia Federal, a título de exemplo, que não se referem a atividades de investigação, como o controle de produtos químicos, o controle dos serviços de segurança privada ou, ainda, de expedição de passaporte, de registro de armas e de polícia aeroportuária.

Essencialmente nenhuma dessas atividades se enquadra como atividade de polícia judiciária e de investigação de fatos criminais. Todavia, elas não podem ser tratadas simplesmente como atividades-meio, pois tampouco se referem à administração policial para execução da atividade-fim.

Essas atividades, embora não se situem no âmbito de atividades de investigação, referem-se essencialmente a uma atividade-fim da polícia, embora sem natureza de investigação. Situam-se dentro da atividade passível de controle externo do Ministério Público, sendo desnecessário sustentar, por óbvio, que não se enquadram entre as atividades prioritárias para atuação do Ministério Público.

Assim, ao lado do acesso a todas as informações ordinariamente indicadas no art. 5º da Resolução n. 20/1997 do CNMP e no art. 3º da Resolução n. 127/2012 do CSMPPF, tem o Ministério Público direito

de acesso a todas as informações que se mostrem pertinentes para o exercício do controle externo da atividade policial.

Mencione-se, ainda, que a Constituição Federal estabeleceu, no citado art. 129, inciso VII, a atribuição de realizar a atividade de controle externo pelo Ministério Público, remetendo à Lei Complementar a forma como tal atividade se daria.

Por óbvio que a administração do Ministério Público, bem como o Conselho Nacional do Ministério Público, com base em seu poder regulamentar, devem emitir atos que padronizem e concedam regramento ao exercício das atividades do Ministério Público, inclusive a atividade de controle externo da atividade policial.

Não pode, contudo, a polícia, órgão controlado, emitir ato que vise limitar ou indicar a forma como será realizada a atividade de controle pelo controlador, no caso o Ministério Público. São absolutamente ilegais as restrições ao controle externo contidas na Resolução n. 01, de 26 de março de 2010, expedida pelo Conselho Superior de Polícia³⁹. Cabe, aqui, trazer à colação o texto do voto proferido pelo Relator da Apelação/Reexame Necessário n. 5002196-64.2010.404.7110/RS acima referida, que transcreve parte do parecer do Ministério Público Federal:

Note o texto das informações da autoridade policial. Diz ali o impetrado que com a Resolução 01 do Conselho Superior da Polícia, bem como outras manifestações da Polícia Federal, se busca “evitar ingerências indevidas nas formas de organização da Polícia Federal”, que levem a uma subordinação entre as instituições e não mais ao controle externo (evento 7).

O que se põe no mandado de segurança é que essa norma não possui fundamento de validade no ordenamento jurídico. Isto é, a Polícia Federal invoca para desobedecer a requisição do Ministério Público uma norma que não se escora em nenhum fundamento de validade da estrutura normativa que desemboca na Constituição.

Não cabe ao Conselho Superior da Polícia delimitar a ação do Ministério Público – o que seria ocioso dizer, não fosse a tal Resolução 01, que fez exatamente isso. Conforme já foi exaustivamente sustentado pelo impetrante – e explicitado na sentença impugnada –, não cabe ao órgão que deve se submeter ao controle fixado na Constituição, estabelecer o modo, a forma e os limites da ação do órgão controlador. Caso a Polícia Federal, como órgão do Estado, entenda que o controle está sendo feito além da atribuição constitucional, pode até se valer das vias existentes para questionar a ação do Ministério Público. O que não

³⁹ Objeto de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República e distribuída sob o n. 5.515.

parece admissível e nem razoável é que esse órgão normatize os limites de ação do Ministério Público.

Finalize-se, pois, este tópico com a afirmação de que não pode haver limite de acesso às informações referentes à atividade policial, sejam elas atinentes à atividade-fim, sejam elas atinentes à atividade-meio.

7. CONCLUSÃO

Conclua-se este trabalho ressaltando-se que a atividade de controle externo é de extrema importância não somente para o estabelecimento de uma investigação eficiente e ágil, atributos essenciais a que se desenhe um processo penal célere e apto a efetivar a atividade de persecução criminal, mas também como elemento garantidor de probidade e legalidade na atuação policial. Sobretudo, sua relevância reside em ser atividade vocacionada a impor o respeito aos direitos fundamentais como elemento essencial da atividade policial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2002.
2. ARAÚJO JÚNIOR, Francisco Taumaturgo. Controle externo da atividade policial, o outro lado da face. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, n. 89, p. 15, abr. 2000.
3. BATISTA, Analia Soria. A fragilidade do controle externo das polícias brasileiras. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 235-238, jan./abr. 2006.
4. BURLE FILHO, José Emmanuel. O Ministério Público e sua posição constitucional. *Justitia*, São Paulo, v. 51, n. 146, abr./jun. 1989.
5. COSTA, Luiz Henrique Manoel da. Introdução ao estudo do controle externo da atividade policial militar. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 756, p. 455 a 461.
6. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Temas de direito penal e processo penal (por prefácios selecionados)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
7. DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 728.
8. FERREIRA, Sergio de Andrade. O futuro do Ministério Público e

nova ordem constitucional. *Justitia*, São Paulo, v. 47, n. 131, p. 137 a 145, set. 1985.

9. FREITAS, Theodósio Ferreira de. O controle das operações policiais denominadas “blitze” e o Estado de Direito. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 774, p. 479.

10. FREYESLEBEN, Márcio Luiz Chila. *O Ministério Público e a polícia judiciária*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

11. GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

12. HAGEN, Acácia Maria Maduro. O trabalho policial: estudo da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul. *Revista IBCCrim*, São Paulo, 2006.

13. KOERNER, Andrei; MELHEM, Célia Soibelman; SCHILING, Flávia. A garantia dos direitos fundamentais no processo penal: a implementação do controle do inquérito policial pelo Ministério Público do Estado de São Paulo. *Revista IBCCrim*, v. 28, p. 265 a 271.

14. MACHADO, Bruno Amaral. *Ministério Público: organização, representações e trajetórias*. Curitiba: Juruá, 2007.

15. MACHADO, José Damião Pinheiro. Controle externo da atividade policial. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 678, p. 407 a 409.

16. MAZZILLI, Hugo Nigro. O controle externo da atividade policial. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 664, p. 387 a 393.

17. _____. O Ministério Público e constituinte. *Justitia*, São Paulo, v. 137, n. 49. jan./mar. 1987.

18. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 867.

19. MESQUITA NETO, P. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFO, D. C. et al. (Orgs). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

20. SADEK, Maria Tereza. *Ministério Público e a justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré/IDESP. 1997.

21. SANCHEZ FILHO, Alvinio Oliveira. Ministério Público e controle externo da atividade da polícia na Bahia. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré/IDESP, 2000, p. 185 a 208.

22. SARABANDO, José Fernando Marreiros. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. *Justitia*, São Paulo, v. 59, n. 177, p. 46 a 65, jan./mar. 1997.

23. SILVA, João Estevam. Da polícia, corregedoria da polícia judiciária e o controle externo da atividade policial como uma das funções institucionais do Ministério Público. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 670, p. 382 a 387.

24. SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2010.

O REGIME BRASILEIRO DE CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL NO QUADRO DO DIREITO COMPARADO

LUCIANO ROLIM¹

1. Considerações iniciais
 2. Os dois modelos clássicos de controle da atividade policial
 3. O regime alemão de controle da atividade policial
 - 3.1 Origem histórica do regime alemão de controle da atividade policial
 - 3.2 Disciplina legal do controle da atividade policial na Alemanha
 - 3.3 A “policialização” do processo penal alemão
 - 3.4 A reação da doutrina alemã ao fenômeno da policialização
 4. O controle da atividade policial na França, na Itália, na Espanha e em Portugal
 5. Processo de atenuação da clássica dicotomia dos modelos de controle da atividade policial
 6. Conclusão
- Referências bibliográficas

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A pedra angular do regime brasileiro de controle da atividade policial encontra-se assentada no art. 129, VII, da Constituição da República, que atribui ao Ministério Público o controle externo da atividade policial.

Como se sabe, o Ministério Público brasileiro goza de autonomia funcional, administrativa e financeira em face dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (Constituição Federal, art. 127, § 1º e § 2º). Seus integrantes têm as mesmas garantias e estão sujeitos às mesmas veda-

¹ Procurador da República em Pernambuco. Integrou o Grupo de Trabalho Nacional de Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público Federal no período de dezembro de 2010 a fevereiro de 2013. Foi membro coordenador do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial da Procuradoria da República em Pernambuco no período de abril de 2008 a março de 2012.

ções dos membros do Poder Judiciário (Constituição Federal, arts. 95 e 128, § 5º e § 6º). Por outras palavras, ostentam estatuto de magistrado.

Por sua vez, a Constituição inclui a polícia na estrutura do Poder Executivo e, ao tratar dos diversos órgãos policiais, não lhes confere autonomia funcional, administrativa ou financeira (art. 144). Seus integrantes não desfrutam das garantias nem se submetem às vedações da magistratura, tampouco contam com independência funcional. Compreende-se que assim o seja porque a polícia detém o monopólio do uso da força no Estado, daí emergindo a necessidade de amplo controle funcional de suas atividades.

Naturalmente, a polícia dispõe de mecanismos de autocontrole e, no âmbito do Executivo, deve obediência, em última instância, ao chefe desse Poder, em cada esfera de governo. O art. 144, § 6º, chega a dispor expressamente que as polícias militares e civis estão subordinadas aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Mas por certo não é uma coisa nem outra que dá contorno decisivo ao regime brasileiro de controle da atividade policial, visto que o controle interno emana da própria ontologia da função executiva. Sendo assim, o traço verdadeiramente peculiar e incremental desse regime é, de fato, o controle externo pelo Ministério Público.

Para compreender a escolha de tal modelo pelo constituinte pátrio, é preciso apresentar, em primeiro lugar, o significado geral do Ministério Público na ordem jurídica brasileira e, depois, demonstrar o *locus* privilegiado desse órgão em face do exercício da atividade policial. Encarrega-se da primeira tarefa o art. 127 da Constituição: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Da segunda cuida o art. 129, direta ou indiretamente, em mais de um inciso, além do já citado inciso VII:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- [...]
- VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- [...]

Visto que a atividade policial se pode expressar no binômio “manutenção da segurança pública + apuração das infrações penais” (Constituição Federal, art. 144), ela é inteiramente coberta pelo raio de atuação institucional do Ministério Público, que deve zelar pelo efetivo respeito da polícia aos direitos fundamentais e, como titular exclusivo da ação penal pública, assegurar a legalidade e eficiência das investigações policiais.

Com essas breves linhas introdutórias, cremos ter evidenciado não só a essência do regime brasileiro de controle da atividade policial mas também a sua razão de ser. Encaminharemos agora nossa pesquisa para o continente europeu, onde estão fincadas as principais famílias do direito ocidental, na tentativa de localizar a posição desse regime no quadro do direito comparado. Cremos que tal empreendimento, se levado a bom termo, propiciará àqueles que se ocupam do controle da atividade policial em nosso país uma pré-compreensão indispensável para a aplicação crítica do método comparado e para o aproveitamento da experiência estrangeira nesse âmbito jurídico.

2. OS DOIS MODELOS CLÁSSICOS DE CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL

Tradicionalmente, a relação entre Ministério Público e polícia na Europa apresenta duas variantes básicas. Elas espelham as peculiaridades dos dois grandes sistemas jurídicos existentes naquele continente, caracterizando-se, de forma geral, pelo controle da atividade policial pelo Ministério Público nos países que se filiam à família romano-germânica e pela ampla liberdade de atuação da polícia nos países da *Common Law*.

O denominador mínimo comum entre os países que seguem a primeira via é a dependência funcional da polícia ao Ministério Público, entendida, num sentido mais fraco, como a submissão daquela às requisições de diligências investigatórias feitas pelo *Parquet*. E, como se verá oportunamente, nos países europeus que mais influência exerceram sobre nossa tradição jurídica (Alemanha, França, Itália, Espanha e Portugal), o controle da polícia pelo MP vai muito além do mero poder requisitório, a ponto de atribuir-se a este a direção das investigações e poderes que implicam verdadeira ingerência na relação orgânica do policial com a respectiva corporação.

Nos países que trilham a segunda via, ao contrário, os serviços policiais são independentes do Ministério Público e gozam de considerável discricionariedade no desempenho da atividade investigativa. Com exceção da Escócia, onde a investigação policial está sujeita ao controle dos promotores de justiça, os demais países do Reino Unido perfilham esse modelo, fundado no princípio de Philips, de acordo com o qual a investigação e a ação penal são funções separadas e independentes.² Na Inglaterra, por exemplo, a polícia não é obrigada nem mesmo a atender às solicitações de diligências complementares do Ministério Público (*Crown Prosecution Service – CPS*).³ Até há bem pouco tempo, aliás, esta instituição sequer existia naquele país, tendo sido criada apenas em 1986, com a missão de promover a persecução penal em juízo dos crimes investigados pela polícia. Antes, as ações penais eram promovidas pelo próprio órgão policial, por meio de advogados contratados para essa finalidade.⁴

Outro corolário desse princípio é o monopólio policial das investigações,^{5 e 6} que torna os promotores de justiça dependentes das investigações realizadas pela polícia. Essa dependência pode ser apontada como uma fragilidade estrutural do Ministério Público inglês, que se vê impossibilitado não só de investigar os delitos negligenciados pela

² JACKSON, John. As implicações éticas do papel expandido do promotor de justiça no Reino Unido. *Revista do CNMP*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 147, jul./dez. 2011. O nome do princípio é uma homenagem a Sir Cyril Henry Philips, diretor da comissão real que recomendou a criação do *Crown Prosecution Service – CPS*, órgão incumbido da persecução penal pública na Inglaterra e no País de Gales.

³ VERHAGE, Antoinette; PONSAERS, Paul. Do secretário de polícia à unidade de justiça criminal: as relações entre o Ministério Público e a polícia nos Países Baixos e na Inglaterra. *Revista do CNMP*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 133, jul./dez. 2011. Cf. também a seção 3.2 do *Code for Crown Prosecutors* na nota n. 5, *infra*.

⁴ JACKSON, op. cit., p. 149-150.

⁵ É o que se infere da seção 3.2 do *Code for Crown Prosecutors* (17. ed.): “*The police and other investigators are responsible for conducting enquiries into any alleged crime and for deciding how to deploy their resources. This includes decisions to start or continue an investigation and on the scope of the investigation. Prosecutors often advise the police and other investigators about possible lines of inquiry and evidential requirements, and assist with pre-charge procedures. In large scale investigations the prosecutor may be asked to advise on the overall investigation strategy, including decisions to refine or narrow the scope of the criminal conduct and the number of suspects under investigation. This is to assist the police and other investigators to complete the investigation within a reasonable period of time and to build the most effective prosecution case. However, prosecutors cannot direct the police or other investigators.*”

polícia como até mesmo de avaliar diretamente a credibilidade das provas (por exemplo, testemunhal) coletadas por esta⁷. Com tais limitações, fica mais difícil para o Ministério Público inglês desempenhar de modo plenamente satisfatório sua função institucional precípua, qual seja, promover a ação penal pública.

Se não é o Ministério Público, quem controla, então, a polícia na Inglaterra? Não há nenhum órgão incumbido especificamente desse controle. Além do controle interno, a principal forma de controle fica a cargo dos tribunais, consistindo em limitações ou exigências procedimentais fixadas em precedentes judiciais (por exemplo: restrições probatórias, garantias em caso de detenção, etc.).⁸

Esse é o quadro geral da relação entre Ministério Público e polícia na Europa. À vista dele, fica claro que a matriz do regime brasileiro de controle da atividade policial é o modelo europeu-continental; afinal, a polícia está submetida no Brasil ao controle do Ministério Público. Firmada essa premissa, avulta a seguinte questão: em que medida o controle da atividade policial no Brasil coincide com o praticado nos países europeus que seguem tal modelo? A amplitude do tema não permite esse tipo de abordagem, porquanto, embora se possa divisar um fundo comum entre os regimes daqueles países, o fato é que em diversos aspectos eles diferem profundamente entre si. Ademais, satisfazer-se em dar conta do aludido fundo comum, sem percorrer as nervuras de um regime particular, seria renunciar ao ideal de concretude que deve iluminar o método comparativo.

Por outro lado, comparar o nosso regime com o regime de tantos países, um a um, exorbitaria o escopo do presente artigo, que é apenas assinalar a posição do regime brasileiro de controle da atividade policial no direito comparado. Para superar esse impasse metodológico, apresentaremos uma solução intermediária. Em primeiro lugar,

⁶ É interessante notar que, nos Estados Unidos, onde a polícia também apresenta notável independência de atuação, como legado mesmo da colonização britânica, reconhece-se amplamente o poder investigatório do Ministério Público. Sobre a influência exercida pelo modelo inglês no regime americano, cf. VOGLER, Richard. *La Perspectiva angloamericana sobre la policía y el Estado de Derecho. Implicaciones para Latinoamérica*. In: AMBOS, Kai; GÓMEZ COMER, Juan-Luis; VOGLER, Richard (Orgs.). *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos – Un proyecto internacional de investigación*. Colombia: Grupo Editorial Ibañez, 2003, p. 28.

⁷ JACKSON, op. cit., p. 151-152.

⁸ VOGLER, op. cit., p. 37.

servir-nos-emos do regime alemão de controle da atividade policial como paradigma do regime brasileiro. A opção por dito regime não é arbitrária, prendendo-se antes a uma necessidade real: ele é o que mais se aproxima da nossa realidade jurídica. A fim de comprovar essa tese, nossa investigação examinará com maior detença a legislação alemã, evidenciando sua semelhança com o ordenamento brasileiro.

Feito isso, avistaremos em suas linhas gerais os regimes francês, italiano, espanhol e português, justificando-se tal recorte por abarcar os países europeus que, ao lado da Alemanha, mais influenciaram nossa tradição jurídica. Tal procedimento não apenas colocará em evidência o mencionado fundo comum mas também tornará visíveis as semelhanças e dessemelhanças de cada um desses regimes com o regime brasileiro.

3. O REGIME ALEMÃO DE CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL

3.1 Origem histórica do regime alemão de controle da atividade policial

O direito alemão, como adiantado, também prevê o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (*Staatsanwaltschaft*). Na verdade, ali encontramos as raízes mais profundas desse modelo, uma vez que o Ministério Público foi criado na Alemanha justamente para exercer, ao lado da persecução penal estatal, o controle da polícia. Consoante lembra KAI AMBOS:

De acuerdo con el propósito del legislador reformista del siglo XIX, con la creación del ministerio fiscal (Staatsanwaltschaft) se persiguieron fundamentalmente tres objetivos: la derogación del tradicional proceso inquisitivo mediante la realización de forma separada de las funciones de acusación y enjuiciamiento por parte de la fiscalía y de los tribunales; la creación de una institución objetiva encargada de la investigación, que al mismo tiempo habría de asumir el papel de guardián de la ley con respecto a la actuación estatal; y finalmente – relacionado con esto último – el control jurídico-estatal de las investigaciones policiales. De este modo, debido a sus amplias competencias en la dirección material, el ministerio fiscal habría de convertirse en „dueño y señor de la instrucción procesal” y también – precisamente con respecto a la policía – en garante de un proceso jurídico-estatal revestido de forma judicial. [...] se puede afirmar sin más que la lucha del ministerio fiscal

*por el control de la policía ha ido dejando huella a lo largo su historia; es más, es tan antigua como la institución misma.*⁹

O Ministério Público logo ficou conhecido como “o guardião da lei” (*Wächter des Gesetzes*), principalmente diante da atividade policial.¹⁰ Para tanto, “sua atuação deve orientar-se apenas nos valores jurídicos, vale dizer, nos critérios da verdade e da justiça, e não nas necessidades da Administração”.¹¹

No curso da história, as atribuições do Ministério Público alemão enquanto fiscal da polícia permaneceram praticamente incólumes. Contudo, na época do nacional-socialismo, a concepção tradicional foi mantida apenas formalmente pela legislação editada em 1939. Na realidade, “esta continha elementos de uma mera fachada, porque ao seu lado estabeleceu-se um Direito Policial efetivo de Combate à Criminalidade no qual Ministério Público e Justiça não apareciam”.¹²

⁹ AMBOS, Kai. Control de la policía por el fiscal versus dominio policial de la instrucción. *Revista Jurídica da ESMP*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 98, jul./dez. 2001.

¹⁰ A expressão “*Wächter des Gesetzes*” foi lançada pelo célebre jurista Savigny, então ministro da Justiça prussiano para revisão da legislação. Em março de 1846, ele defendeu a criação do Ministério Público – que veio a dar-se por uma lei promulgada em 17 de julho daquele ano –, afirmando, conforme lembrado por Ebehard Schmidt, que incumbe ao membro do Ministério Público, “como guardião da lei, [...] providenciar, desde o início, para que no processo contra o acusado a lei seja plenamente satisfeita, [...] cumprindo-lhe agir tanto em favor quanto contra o acusado e impor sua ‘efetividade como guardião da lei’ [...] não apenas no momento de submeter o acusado ao Judiciário, mas desde as operações preparatórias dos órgãos policiais” (Promemoria der Justizminister v. Savigny und Uhden vom 23.3.1846. Apud SCHMIDT, Ebehard. *Die rechtstheoretischen und die Rechtspolitischen Grundlagen des Strafverfahrensrechts*. 2. ed. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1964, p. 78). (Grifo nosso.)

¹¹ ROXIN, Claus; SCHÜNEMANN, Bernd. *Strafverfahrensrecht*. 26. ed. München: C. H. Beck, 2009, p. 49. É interessante constatar que o membro do Ministério Público goza na Alemanha do *status* de órgão objetivo e imparcial, mais precisamente, de “órgão da Justiça” (equiparável ao juiz), em que pese estar vinculado, nos termos dos § 146 e 147 da Lei de Organização Judiciária (*Gerichtsverfassungsgesetz*), a orientações e ordens não só de seus superiores, mas também do ministro da Justiça. Ebehard Schmidt relembra a origem dessa concepção: “O Ministério Público é um órgão da Justiça. Ele faz parte do Ministério da Justiça e é vinculado às determinações deste. Todavia, o Ministério da Justiça, ao contrário do Ministério da Administração Interna [em cuja estrutura se insere a polícia], não possui o poder executivo do Estado, mas representa a vontade jurídica. A partir dessa concepção, baseada em antiga e particular tradição, v. Savigny assentou as funções de administração da Justiça do Ministério Público na ideia de Direito e de estrita legalidade” (SCHMIDT, op. cit., p. 78).

¹² Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes, *Gutachten zum Thema: Das Verhältnis von Gericht, Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverfahren*,

3.2 Disciplina legal do controle da atividade policial na Alemanha

De acordo com o § 152 I do Código de Processo Penal alemão, a ação penal pública compete ao Ministério Público. Para lastrear suas denúncias, ele pode efetuar, diretamente,¹³ investigações criminais ou, se preferir, deixá-las a cargo da polícia, que nesse caso é obrigada a cumprir todas as requisições do MP (§ 161 I).¹⁴ A polícia, por sua vez, não depende de requisição prévia deste para investigar um fato criminoso; mas deve encaminhar-lhe, sem demora, os autos do procedimento investigatório (§ 163). Portanto, mesmo quando a investigação é levada a efeito pela polícia, prevalecem as determinações do Ministério Público, a quem incumbe executar permanente controle sobre as apurações do órgão policial.¹⁵

Diz-se, na doutrina alemã, que os órgãos policiais e seus integrantes, ao praticarem atos investigatórios nos termos do § 163 do Código de Processo Penal alemão, agem como *longa manus* do Ministério Público¹⁶, o “senhor da investigação”.

strafprozessuale Regeln und faktische (Fehl-?)Entwicklungen, p. 12-13. Disponível em: <http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Das_Verhaeltnis_von_Gericht_Staatsanwaltschaft_und_Polizei_im_Ermittlungsverfahren.pdf?__blob=publicationFile>. Acesso em: 8 maio 2015.

¹³ Naturalmente, a investigação direta pelo Ministério Público é bem menos usual, considerando que a polícia, além de mais bem-aparelhada, é especificamente organizada para o exercício dessa atividade. No Brasil, a realidade não é diferente.

¹⁴ BEULKE, Werner. *Strafprozessrecht*. 10. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2008, p. 65. Cf. também ROXIN, Claus. Einführung. In: *Strafprozessordnung*. 44. ed. München: dtv, 2008, p. XI. Segundo Meyer-Goßner e Cierniak, a direção das investigações pelo Ministério Público e o seu poder de requisição não se resumem aos atos de investigação, abrangendo também as medidas coercitivas eventualmente adotadas pela polícia (MEYER-GOßNER, Lutz; CIERNIAK, Jürgen. *Strafprozessordnung*. 52. ed. München: C. H. Beck, 2009, p. 753). A respeito, importa notar que o Ministério Público pode determinar a condução coercitiva de testemunhas e peritos, com a finalidade de tomar-lhes o depoimento (TIEDEMAN, Klaus. O direito processual penal. In: ROXIN, Claus; ARZT, Gunther; TIEDEMAN, Klaus. *Introdução ao direito penal e ao direito processual penal*. Tradução de Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 207). Por outro lado, contudo, o direito de requisição do Ministério Público, na Alemanha, restringe-se às atividades policiais investigativas e de repressão, ficando de fora a ação policial preventiva (BEULKE, op. cit., p. 66. MEYER-GOßNER; CIERNIAK, op. cit., p. 754).

¹⁵ “O Ministério Público é responsável: pela legalidade, regularidade, completude e confiabilidade das investigações; e, não menos importante, pela observância do princípio da celeridade, sobretudo na hipótese de investigado preso.” (MEYER-GOßNER; CIERNIAK, op. cit., p. 740.)

Em seus prestigiosos comentários ao Código de Processo Penal alemão, LUTZ MEYER-GOßNER e JÜRGEN CIERNIAK, juízes do Superior Tribunal Federal daquele país (*Bundesgerichtshof*), ensinam:

A direção das investigações é função do Ministério Público (§ 152 I¹⁷, II, § 160¹⁸), o senhor desse estágio do processo [...]. Resulta do cotejo entre o § 160 e o § 163 que a polícia atua em favor de uma investigação que é titularizada pelo Ministério Público (com vista à decisão prevista no § 170¹⁹). [...] Ele tem o controle jurídico e assume a responsabilidade fundamental pela correta obtenção e confiabilidade do material probatório indispensável ao processo judicial²⁰. [...] Somente o Ministério Público, em razão de seus conhecimentos prático-processuais, pode avaliar em casos difíceis o que é necessário ao processo penal. [...] Por essas razões, ele deve intervir ativamente, desde o início, em casos difíceis. Logo, ele também tem poder para avocar a qualquer momento o procedimento investigatório. [Op. cit., p. 765-766.]

O *Bundesgerichtshof* já teve oportunidade de assentar que o Ministério Público deve “garantir o correto transcurso das apurações e exer-

¹⁶ Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes. Op. cit., p. 132; MEYER-GOßNER; CIERNIAK, op. cit., p. 765.

¹⁷ O § 152 I, já citado acima, dispõe literalmente que “compete ao Ministério Público o exercício da ação penal pública” (*Zur Erhebung der öffentlichen Klage ist die Staatsanwaltschaft berufen.*)

¹⁸ Prescreve o § 160: “I Tão logo o Ministério Público tome conhecimento, por notícia-crime ou qualquer outra via, da suspeita de ocorrência de um crime, deverá investigar os fatos, a fim de decidir se a ação penal pública deve ser exercida. II O Ministério Público deve investigar não apenas as circunstâncias que prejudicam mas também as que favorecem o investigado, bem como velar pela coleta das provas cuja perda se receia. III As investigações do Ministério Público devem estender-se às circunstâncias relevantes para a definição das consequências jurídicas do fato criminoso. [...]” (“*I Sobald die Staatsanwaltschaft durch eine Anzeige oder auf anderem Wege von dem Verdacht einer Straftat Kenntnis erhält, hat sie zu ihrer Entschließung darüber, ob die öffentliche Klage zu erheben ist, den Sachverhalt zu erforschen. II Die Staatsanwaltschaft hat nicht nur die zur Belastung, sondern auch die zur Entlastung dienenden Umstände zu ermitteln und für die Erhebung der Beweise Sorge zu tragen, deren Verlust zu besorgen ist. III Die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft sollen sich auch auf die Umstände erstrecken, die für die Bestimmung der Rechtsfolgen der Tat von Bedeutung sind. Dazu kann sie sich der Gerichtshilfe bedienen. [...]*”).

¹⁹ O preceito legal indicado trata do exercício da *opinio delicti* pelo Ministério Público, disciplinando o oferecimento da denúncia e o arquivamento do procedimento investigatório. Consoante observam os mesmos autores em outra passagem da obra citada (p. 742), “A investigação tem por objetivo tonar possível ao Ministério Público decidir se a ação penal pública deve ser exercida – nesse caso, em que extensão e sob qual classificação penal – ou se o procedimento deve ser arquivado (§ 170 I, II)”.

²⁰ Dita responsabilidade emana do § 160 I, sendo conhecida na doutrina como “dever de objetividade” (*Verpflichtung zur Objektivität*). (BEULKE, op. cit., p. 52.)

cer permanente controle jurídico da investigação policial”, cabendo-lhe ainda a “competência exclusiva de direção material” dessa atividade.²¹

O próprio modelo acusatório alemão,²² em si mesmo, configura importante mecanismo de controle externo da atividade policial, uma vez que, ao atribuir o monopólio da acusação (*Anklagemonopol*) ao Ministério Público, assegura-lhe posição superior na investigação e, ao mesmo tempo, veda o exercício pela polícia da persecução penal em juízo. É por isso que o Código de Processo Penal alemão, de forma bastante coerente, confere ao titular da ação penal a direção das apurações, reservando-lhe ainda, com exclusividade, a legitimação para postular medidas investigatórias sujeitas a reserva de jurisdição.

Nesse ponto, evita-se que a polícia interaja diretamente com o juiz, o qual, desse modo, se relaciona apenas com o Ministério Público, cuja atuação deve pautar-se, consoante a já citada lição de Roxin/Schünemann, “apenas nos valores jurídicos, vale dizer, nos critérios da verdade e da justiça, e não nas necessidades da Administração”.²³

²¹ *Bundesgerichtshof Strafsachen*, t. 34, p. 215 (217). Apud AMBOS, op. cit., p. 119.

²² A configuração atual desse modelo remonta ao ano de 1975, quando foi abolida a figura do juiz de instrução (*Untersuchungsrichter*), que ao longo do tempo se mostrou contraproducente e cada vez mais inconciliável com o desenvolvimento constitucional operado na Alemanha após o fim da 2ª Guerra Mundial. (*Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes*. Op. cit., p. 201.) Uma síntese perfeita do sistema em vigor é encontrada na seguinte fórmula de Roxin e Schünemann: “processo acusatório com audiência de instrução e julgamento inquisitória” (op. cit., p. 88). Seu significado exige a pré-compreensão do termo “processo”. No direito processual penal alemão, dita categoria abarca tanto a etapa investigatória, chamada de “processo investigatório” (*Ermittlungsverfahren*), quanto a fase do processo judicial, que se inicia com o oferecimento da denúncia e se divide em processo intermediário (*Zwischenverfahren*), no qual se aprecia a admissibilidade da denúncia, e audiência de instrução e julgamento (*Hauptverhandlung*). Em essência, pois, a fórmula indica, de um lado, que o juiz carece de iniciativa probatória na fase de investigação, só podendo atuar por provocação do Ministério Público. Basicamente, exerce a função de um juiz de garantia, sendo denominado de “juiz da investigação” (*Ermittlungsrichter*). Como dizem os autores, “o processo penal alemão apresenta conformidade com o modelo acusatório puro na medida em que as funções de persecução penal e de julgamento são divididas entre dois órgãos (Ministério Público e juiz) independentes entre si, ficando o juiz de conhecimento afastado de qualquer atividade instrutória na fase preparatória do processo” (ROXIN; SCHÜNEMANN, op. cit., p. 87). De outro lado, após o oferecimento da denúncia, admite-se a iniciativa instrutória do juiz em relação às provas necessárias ao esclarecimento da verdade real (§ 202 e 244 II).

²³ A existência desse estatuto qualificado do Ministério Público, correlato ao da magistratura, confere dimensão judicialiforme ao procedimento investigatório. A investi-

Dessarte, se a polícia considerar necessária, no curso das investigações, a realização de alguma medida sujeita a reserva de jurisdição, deverá representar ao Ministério Público, para que este a requeira ao órgão judicial.²⁴

É verdade que a segunda parte do § 163 II possibilita à polícia encaminhar os autos diretamente ao juiz, se vislumbrar a necessidade de pronta execução de ato investigatório sujeito a reserva de jurisdição. No entanto, cabe notar que o dispositivo legal em apreço não outorga, nem mesmo nessa situação excepcional, capacidade postulatória à polícia; não se cuida portanto de pedido – no sentido técnico –, mas apenas de remessa dos autos ao juiz, com a sugestão do órgão policial; só o Ministério Público pode formular pedido ao juiz.²⁵

O juiz somente poderá apreciar a representação policial ofertada com base no § 163 II se estiverem satisfeitos os pressupostos reclamados pelo § 165.^{26 e 27} São dois os requisitos impostos pela norma: 1) presença

gação é dirigida, dessarte, por um órgão que, embora não faça parte do Judiciário, compõe a administração da Justiça. Conforme asseveram Roxin e Schünemann, “o MP é um órgão da Justiça, que não pertence nem ao Executivo nem ao terceiro poder, mas, enquanto órgão autônomo da administração da Justiça, situa-se entre ambos” (op. cit., p. 48-49). A partir dessa perspectiva, os mencionados autores reconhecem que a posição central do Ministério Público na fase apuratória satisfaz a exigência de “direção da investigação por órgão integrante da administração da Justiça” (*justizbehördliche Leitung des Ermittlungsverfahren*) (ROXIN; SCHÜNEMANN, op. cit., p. 53).

²⁴ “Caso a polícia considere necessária, no âmbito das investigações, a realização de buscas e apreensões e outras intervenções processuais penais de natureza coercitiva, remeterá os autos ao órgão do Ministério Público, para decisão [nas hipóteses em que a lei autoriza o Ministério Público a deferir a medida coercitiva, o que ocorre em geral quando há *periculum in mora* e não existe juiz disponível para apreciá-la] ou apresentação de requerimento ao juiz competente.” (*Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes*, op. cit., p. 83. Cf., ainda, ROXIN; SCHÜNEMANN, op. cit., p. 53.)

²⁵ MEYER-GOßNER; CIERNIAK, op. cit., p. 770.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Estatuí o § 163 II: “§ 163 [...] II [...] Os autos poderão ser remetidos diretamente ao juízo, se vislumbrada a necessidade de pronta execução de ato instrutório judicial.” (“II [...] *Erscheint die schleunige Vornahme richterlicher Untersuchungshandlungen erforderlich, so kann die Übersendung unmittelbar an das Amtsgericht erfolgen.*”) A seu turno, o § 165 apresenta o seguinte teor: “§ 165 No caso de *periculum in mora*, o juiz poderá praticar, independentemente de pedido, se não houver membro do Ministério Público acessível, os atos de instrução que se mostrarem necessários.” (“§ 165 *Bei Gefahr im Verzug kann der Richter die erforderlichen Untersuchungshandlungen auch ohne Antrag vornehmen, wenn ein Staatsanwalt nicht erreichbar*”)

de *periculum in mora*; 2) impossibilidade de oitiva prévia do membro do Ministério Público. Uma vez atendidos, o juiz atuará como “promotor de justiça de emergência” (*Notstaatsanwalt*); mas não poderá fazê-lo se tiver conhecimento de que o Ministério Público é contrário à efetivação do ato cogitado.²⁸ Ademais, praticado o ato pelo juiz, caberá ao órgão do Ministério Público o poder de disposição posterior.²⁹

Para finalizar este tópico, é útil realçar, em análise comparativa, a similitude que há entre o regime alemão e o brasileiro. Tal qual o seu congênere europeu, o Ministério Público brasileiro é responsável pelo controle externo da atividade policial (CRFB/1988, art. 129, VII). Como titular da ação penal pública, pode requisitar à polícia a instauração de inquérito policial e a realização de diligências investigatórias (CRFB/1988, art. 129, VIII). Pode, também, investigar diretamente os fatos criminosos, pois o art. 129, VI, da Constituição lhe confere o poder de “expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva”. Os procedimentos administrativos de competência do Ministério Público são todos os

ist.”) Verifica-se que os textos legais em questão são equívocos, pois sugerem, em uma leitura isolada, a existência de juiz de instrução; entretanto, salvo a hipótese de produção antecipada de provas – que, a rigor, não configura instrução judicial investigatória –, não é o juiz que pratica os atos de investigação, competindo-lhe apenas autorizar seu exercício. “De acordo com a concepção que veio a tornar-se geral – mesmo diante de um enunciado legal que continua a não ser claro a respeito –, a atividade do juiz da investigação denominada ‘ato de instrução judicial’ compreende dois diferentes âmbitos de atribuição, quais sejam, o da efetivação de medidas individualizadas de investigação consideradas úteis à coleta probatória – como, por exemplo, tomada de depoimentos e inspeções –; e – a título de tutela jurídica preventiva – o da ordenação, **ou melhor, autorização** de medidas coercitivas (intervenções em direitos fundamentais) e sua confirmação.” “Em ambos os casos, sua atividade [do juiz da investigação] está vinculada a um requerimento do Ministério Público, que o juiz só poderá examinar sob o prisma da legalidade, não sob o da oportunidade (*Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes*, op. cit., p. 27) (grifo do original). Além disso, a tomada de depoimentos pelo juiz da investigação deixou de ser imprescindível, em virtude da instituição, por meio da 1ª Lei de Reforma do Direito Processual Penal, de 9 de dezembro de 1974, de um dever de comparecimento e de declaração perante o Ministério Público (§ 161 a, 163 a do CPP alemão). (Idem, p. 27-28.)

²⁸ MEYER-GOßNER; CIERNIAK, op. cit., p. 797.

²⁹ É o que estabelece o § 167: “Nos casos previstos nos § 165 e 166, cabe ao Ministério Público o poder de disposição posterior” (“§ 167 *In den Fällen der § 165 und 166 gebührt der Staatsanwaltschaft die weitere Verfügung*”).

procedimentos instaurados pelo órgão para viabilizar o exercício de suas funções institucionais, entre as quais se inclui a promoção da ação penal pública (art. 129, I).³⁰

³⁰ Devemos registrar, porém, que o poder investigatório do Ministério Público brasileiro tem sido questionado, o que nos obriga a fazer longa digressão para justificar a tese sustentada no texto. Num flanco, as entidades associativas de delegados de polícia reivindicam o monopólio das investigações criminais, apoiando-se no texto do art. 144 da Constituição, o qual atribui à Polícia Federal, “com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União”, e confere às Polícias Civis, “ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”. Noutro flanco, a defesa tem questionado nas ações penais decorrentes de apurações do MP a validade dessas investigações. Sustenta-se, em primeiro plano, que o poder investigatório do MP é inconstitucional, seja por afrontar o citado art. 144 da Constituição, seja por carecer de previsão constitucional. Subsidiariamente, argumenta-se que não há lei disciplinando o seu exercício. A tese de que o art. 144 proclama o monopólio policial das investigações ignora conceitos básicos, confundindo as funções de polícia judiciária e de investigação criminal, cujos âmbitos semânticos são totalmente independentes. A polícia judiciária, como indica o próprio nome, é uma função auxiliar da Justiça, uma espécie de serviço policial destinado a satisfazer as necessidades do órgão acusatório e do juízo criminal, não apenas efetuando investigações mas também dando cumprimento a diligências requisitadas pelo *Parquet* e a medidas cautelares ordenadas pelo Judiciário. Outrossim, a polícia judiciária é apenas uma das muitas atribuições da polícia, que abarcam ainda a manutenção da ordem pública, o policiamento das fronteiras, o patrulhamento das rodovias, etc. Finalmente, a noção de polícia judiciária não subentende, nem de longe, que toda apuração criminal deva ser levada a efeito pela polícia. Isso ficará bastante claro ao final deste estudo, com os exemplos fornecidos pelo direito comparado. Portanto, quando a Constituição atribui, com exclusividade, a função de “polícia judiciária” a determinados organismos policiais, ela não tem outro propósito senão indicar quais entre os diversos órgãos policiais previstos na Constituição poderão desempenhar aquela função, em cada esfera de governo. Assim, por exemplo, a Polícia Rodoviária Federal não poderá realizar investigações criminais, nem mesmo a respeito de crimes praticados contra o seu serviço, uma vez que compete à Polícia Federal “exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União” (art. 144, § 1º, IV). Pelo mesmo motivo, também não há nenhum espaço para atuação da Polícia Civil nesse âmbito. O art. 144 da Constituição não passa, como se vê, de uma norma de delimitação de competências entre os distintos órgãos de polícia. Sendo assim, resta claro que o primeiro argumento invocado contra o poder investigatório do MP opera por ampliação indevida: forceja por extrair do art. 144 mais do que ele diz. O segundo argumento, ao contrário, opera por redução indevida, objetando que o art. 129, VI, da CF, ao falar em “procedimentos administrativos de competência do Ministério Público”, refere-se apenas aos inquéritos civis públicos. Dessarte, não haveria base constitucional para a investigação criminal pelo MP. De início, é imperioso atentar para o fato de que não se inclui entre as preocupações do art. 129, VI, outorgar poder ao MP para instaurar procedimentos administrativos. Isso seria supérfluo; afinal, pela teoria dos poderes implícitos, o órgão público incumbido de determinada função institucional deve dispor dos meios para exercê-la. Ora, como

Portanto, o MP brasileiro tem a função permanente de controlar a atividade policial, exercendo-a por diversas formas: cobrando por meios impositivos a atuação da polícia; realizando amplo escrutínio das investigações policiais, com vista na legalidade, completude, confiabilidade e celeridade das apurações; fiscalizando os atos, procedimentos e registros relativos à atividade policial; investigando os desvios e abusos praticados por policiais; e promovendo medidas preventivas e corretivas para melhoria da atividade policial.

De todo modo, o MP não poderá, *a título de controle externo da atividade policial*, imiscuir-se em questões puramente administrativas

já frisamos, os procedimentos administrativos de competência do Ministério Público são todos os procedimentos instaurados pelo órgão para viabilizar o exercício de suas funções institucionais, entre as quais se insere a promoção da ação penal pública (art. 129, I). Estas funções encontram-se todas elencadas no próprio art. 129 da CF; sem embargo, o inciso VI não estabelece uma função institucional, mas limita-se a conferir um poder, qual seja, o de expedir notificações e requisitar documentos e informações para instrução dos procedimentos administrativos de competência do MP. A explicitação do poder de notificação e requisição em texto constitucional não é ociosa, pois tal poder, como todo poder, tem como correlato, ao ser exercido, uma posição de sujeição no outro polo da relação jurídica. Na hipótese, como essa posição de sujeição é comumente suportada por um órgão público, tornou-se efetivamente imprescindível estabelecer um permissivo constitucional correspondente, por força do princípio da separação dos poderes. A mesma razão inspirou o inciso VIII, logo carece de sentido afirmar que o constituinte não previu o poder de investigação do MP porque lhe outorgou o poder de requisição. De resto, o direito comparado também revelará, ao longo deste artigo, a fragilidade da tese em questão. É indubitável que o texto constitucional incorre em patente atecnia ao arrolar esses dois poderes entre as funções institucionais do MP: poderes não passam de instrumentos para o exercício de funções institucionais. Todavia, isso não é motivo para muita surpresa, pois, como se sabe, os textos constitucionais são pródigos em vícios de técnica legislativa. Pelo exposto, chegamos à seguinte conclusão: para exercer qualquer das funções institucionais previstas nos incisos I, II, III, IV, V, VII e IX do art. 129 da Constituição, o Ministério Público poderá instaurar procedimentos administrativos, expedindo notificações e requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva. Em remate, no tocante ao argumento de que não há lei disciplinando o exercício do poder investigatório do MP, pondere-se inicialmente, à vista das premissas firmadas quando da interpretação do inciso VI do art. 129, que os procedimentos investigatórios do órgão seguem a disciplina geral dos procedimentos administrativos de sua competência, cabendo, porém, exclusivamente à lei complementar estabelecer a forma das notificações e das requisições de informações e documentos – essa condição já foi cumprida pelo Estatuto do MPU (art. 8º) e pela Lei Orgânica Nacional do MP (art. 26). No mais, deverão ser resguardados os direitos e garantias dos investigados, observando-se as formalidades prescritas na Constituição e nas leis processuais.

ou orgânico-funcionais da polícia, sem nenhuma relação direta com aquela atividade, conforme se infere, *contrario sensu*, do art. 129, VII, da Constituição.³¹ Eis outro notável ponto de sintonia com o regime alemão.

3.3 A “policialização” do processo penal alemão

Nas últimas décadas, em razão da crescente modernização tecnológica dos órgãos policiais, que passaram a trabalhar com instrumentos apuratórios cada vez mais invasivos, impôs-se no plano fático o domínio policial da investigação – e por consequência do processo –, com o correspondente debilitamento do controle externo desempenhado pelo MP. Desde então a doutrina passou a alertar sobre o risco de “policialização do processo penal” (*Verpolizeilichung des Verfahrens*), assim retratado por KAI AMBOS:

En la práctica, tanto los que actúan dentro de la administración de justicia como los que se dedican a la ciencia jurídica critican en igual medida el dominio policial en la fase de investigación, el cual ha dejado poco a la idea legal de un ministerio fiscal que sea amo y señor del procedimiento de investigación. [...] La expresión „policialización“ (Verpolizeilichung) en la fase de instrucción, e incluso en todo el proceso penal – por cierto, también en otros ordenamientos jurídicos de la Europa continental – hace la ronda, entendiéndose por tal, en general, el creciente papel dominante que juega la policía en la investigación de los hechos. En concreto, esto significa que en los ámbitos de la criminalidad menor y media la policía dirige las investigaciones de manera prácticamente autónoma, es decir, averigua los hechos con independencia y solamente informa a la fiscalía – „sin demora“ – cuando obtiene un resultado de la investigación que este listo para ser presentado. [...] Esta situación es objetable debido a la conocida dependencia de la fiscalía del resultado de las investigaciones policiales y la „revaloración“ de la criminalidad por parte de la policía.³²

Mais adiante, acrescenta o jurista tedesco:

El cuadro resultante es claro: la lucha preventiva contra la criminalidad se ha separado en gran medida del umbral procesual-penal de la sospecha inicial. De facto, tiene lugar un procedimiento de diligencias policiales previas, cuya finalidad principal consiste en darle cuerpo de sospecha concreta a suposiciones criminalísticas de todo punto subjetivas. El procedimiento de diligencias previas común, previsto en el ordenamiento

³¹ A atuação do MP nesses casos poderá ocorrer sob outro título (CRFB/1988, art. 129, II e III), respeitados os limites legais.

³² AMBOS, op. cit., p. 126-127.

*procesal penal, se convierte en maculatura normativa. Las objeciones desde consideraciones del Estado de derecho frente a una fase policial de obtención de sospechas previa a la sospecha inicial procesal-penal son obvias: la revaloración policial de la criminalidad demostrada en estudios criminológicos adquiere nueva cualidad, pues la policía sienta „proactivamente” los puntos básicos de la investigación de forma completamente autónoma y, en ocasiones, hasta origina delincuencia – a través de la provocación al hecho – cuando no incluso la „produce“. La actuación policial con estrategias en estadio previo es por ello tan poco transparente como los criterios por razón de los cuales se investiga a determinados círculos o grupos de autores. Ya se habla de una „vuelta a un proceso inquisitivo de una autoridad secreta sin forma judicial”.*³³

O mesmo tipo de inquietação também leva alguns autores a recorrer ao termo “*Vergeheimdienstlichung*”, cunhado por derivação do substantivo “*Geheimdienst*” (“serviço secreto”), para transmitir a ideia de degeneração da investigação em atividade de serviço secreto. De acordo com Schünemann, tal processo de “secretização” seria consequência do exacerbamento, a partir da década de setenta do século passado, da “policialização” da investigação.³⁴ Uma das principais causas desse fenômeno seria, segundo o autor, o entrelaçamento cada vez mais acentuado entre polícia preventiva e polícia judiciária, mormente no campo do combate à criminalidade organizada. Com isso, o controle do Ministério Público ficaria esvaziado, considerando que no direito alemão o poder de requisição do órgão não alcança a atividade de polícia preventiva. Sendo assim, ficaria sem controle a seleção pela polícia das informações preventivas úteis à investigação penal.³⁵

Paralelamente, intensificaram-se no mesmo período as investidas, sobretudo dos órgãos de segurança pública e da doutrina jurídico-policia, para implementar uma investigação policial autônoma ou pelo menos com ampla liberdade.³⁶

No Brasil, o fenômeno da policialização avança e procura neutralizar o controle da atividade policial e as prerrogativas investigatórias do Ministério Público. Ao conferir autonomia financeira, administrativa e funcional a esse órgão, a Constituição tornou factível

³³ Idem, p. 135. Sobre a feição judicialiforme da investigação dirigida pelo Ministério Público, cf. nota 23 *supra*.

³⁴ ROXIN; SCHÜNEMANN, op. cit., p. 54.

³⁵ Idem, p. 54.

³⁶ *Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes*, op. cit., p. 14.

o controle da atividade policial e o exercício autônomo da atividade investigatória pelo *Parquet*. Insinuando-se cada vez mais na realidade, essas funções geraram incompreensões e questionamentos no seio da polícia. A reação dos órgãos policiais tem sido vigorosa. De um lado, passaram a opor forte resistência ao controle externo exercido pelo MP, a qual culminou, no âmbito federal, com a edição pelo Conselho Superior da Polícia Federal da Resolução n. 1/2010, que, invadindo o espaço normativo reservado à lei complementar do Ministério Público (CRFB/1988, art. 129, VII), dita, em termos bastante restritivos, o que se deve entender por controle externo da atividade policial. De outro lado, os próprios órgãos de polícia firmaram o entendimento de que a autoridade policial só está obrigada a cumprir requisições de diligências do MP no âmbito de inquéritos policiais, apresentando esse pretexto para o descumprimento de requisições exaradas em procedimentos investigatórios do *Parquet*.

A resistência da polícia atingiu seu ponto mais alto com as Propostas de Emenda Constitucional n. 381/2009 e n. 37/2011³⁷, patrocinadas por parlamentares que representam interesses da polícia no Congresso. A primeira objetiva pôr fim ao controle externo da atividade policial pelo MP, transferindo essa função para um órgão político colegiado, com atuação nacional e centralizada, composto na maior parte por delegados de polícia indicados pelos dirigentes máximos das respectivas corporações. A segunda almejava tornar a investigação criminal atribuição privativa da polícia.

3.4 A reação da doutrina alemã ao fenômeno da policialização

A relação entre Ministério Público e polícia não foi negligenciada pela doutrina processual penal alemã, que abordou o tema de forma séria e profunda, encarando-o sob um prisma amplo, que não reduz tudo a meras desavenças corporativas.

Na literatura jurídica mais recente, merece destaque o texto de Kai Ambos, já citado acima, intitulado “*Staatsanwaltschaftliche Kontrolle der Polizei versus Verpolizeilichung des Ermittlungsverfahrens*” (“Controle da polícia pelo Ministério Público *versus* policialização da

³⁷ Em 25 de junho de 2013, o plenário da Câmara dos Deputados, sob influxo da onda de protestos que agitou o país no período, rejeitou a PEC 37 por 430 votos a 9.

investigação”).³⁸ Após percuciente e esmerada análise, o autor conclui que o perigo da policialização do processo deve ser debelado por meio do fortalecimento do controle externo da polícia pelo MP. A abordagem comporta dois ângulos distintos. O primeiro compreende a regularidade da investigação e consequente funcionalidade do processo penal como instrumento garantidor da justa aplicação da lei penal:

*A la luz de la creciente importancia del procedimiento de investigación como núcleo fáctico y punto culminante del proceso, habrá que constatar aún más allá que las diligencias previas de investigación modifican la esencia del proceso penal en su conjunto. Estas objeciones, realizadas desde consideraciones del Estado de derecho, sólo pueden ser equilibradas mediante del establecimiento de un contrapoder jurídico. En un procedimiento acusatorio de instrucción al estilo alemán sólo entra en consideración como tal la fiscalía.*³⁹

O outro ângulo de visão tem como escopo a proteção dos direitos e garantias individuais em face da atuação preventiva da polícia:

*[...] en el ámbito de la lucha preventiva contra la delincuencia prácticamente se desarrolla un aparato policial autónomo que lleva a cabo intervenciones o medidas independientes, las cuales potencialmente podrían afectar a cualquier ciudadano, de tal manera que es indispensable un control jurídico-estatal más eficiente. Un control de este tipo en un proceso acusatorio de instrucción al estilo alemán solamente puede ser ejercido a través del ministerio fiscal. Esto hace necesario su reforzamiento frente a la policía; un reforzamiento no sólo normativo, sino fundamentalmente fáctico.*⁴⁰

Propostas dessa natureza também ecoam em iniciativas para aperfeiçoamento do sistema normativo. Em agosto de 2008, a Associação dos Juizes Alemães (*Deutscher Richterbund*) publicou parecer que elaborou a pedido do Ministério da Justiça da Alemanha, tratando da relação entre polícia, MP e juiz na investigação penal.⁴¹ A comissão

³⁸ Há tradução em espanhol de Teresa Manso Porto, sob o título “Control de la policía por el fiscal versus dominio policial de la instrucción”, publicada na *Revista Jurídica da ESMP*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 98, jul./dez. 2001.

³⁹ AMBOS, op. cit., p. 136.

⁴⁰ Idem, p. 142-143.

⁴¹ Dito parecer foi emitido por comissão da Associação de Juizes Alemães composta de magistrados – de todas as instâncias, incluindo o Superior Tribunal Federal alemão (*Bundesgerichtshof*) –, Membros do Ministério Público, advogados e professores. O documento, intitulado “*Das Verhältnis von Gericht, Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverfahren, strafprozessuale Regeln und faktische (Fehl-?) Entwicklungen*”, está disponível em: <<http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/>

encarregada do estudo concluiu, por unanimidade, que houve, na prática, um desvirtuamento da relação entre Ministério Público e polícia prescrita em lei, levando ao deslocamento do centro de gravidade da investigação para o órgão policial. Isso, segundo entendimento igualmente unânime da comissão, pode conduzir “ao amplo esvaziamento dos padrões fundamentais de controle jurídico-estatal e de persecução penal”; ocorre que, continua o parecer, “em um Estado de Direito a segurança interna não pode ser alcançada sem um sistema de justiça penal efetivo”. A comissão propugnou, então, de forma uníssona, que o aludido desvirtuamento fosse corrigido mediante o fortalecimento da posição do Ministério Público na fase investigatória.⁴²

Em remate, não poderíamos encerrar esta breve análise sem aludir à concepção peculiar e em parte divergente de SCHÜNEMANN, para quem o controle da atividade policial pelo Ministério Público, “embora permaneça fazendo sentido em um Estado Democrático de Direito, nem de longe basta para resguardar os direitos do investigado”.⁴³ “Isso só seria possível com a instituição de um sistema de vedações à coleta e ao emprego de provas [ilícitas] – como foi levado a efeito, pelo menos em seus contornos, graças à jurisprudência do Tribunal Constitucional –, bem como mediante o fortalecimento substancial da posição da defesa [na investigação], o que continua sendo um desiderato do futuro”.⁴⁴

Todavia, as soluções por ele oferecidas apenas tangenciam levemente a problemática do controle externo da atividade policial, cujas preocupações, bem mais amplas, devem ser focadas em dupla perspectiva: 1) universalidade e eficácia das investigações e 2) respeito aos direitos fundamentais – não só dos investigados, mas de todas as pessoas virtualmente afetadas pela atividade policial. Aliás, o próprio autor não ignora a insuficiência de suas propostas, tanto que admite expressamente a importância do controle da polícia pelo Ministério Público em um Estado Democrático de Direito.

DE/Fachinformationen/Das_Verhaeltnis_von_Gericht_Staatsanwaltschaft_und_Polizei_im_Ermittlungsverfahren.pdf?_blob=publicationFile>. Acesso em: 8 maio 2015.

⁴² Idem, p. 273 e 274. A comissão demonstrou, ainda, que as soluções propostas atendem à Recomendação REC(2000) 19, de 6 de outubro de 2000, do Comitê de Ministros do Conselho da Europa. (p. 279 e seguintes.) (Cf. tópico 5 *infra*.)

⁴³ ROXIN; SCHÜNEMANN, op. cit., p. 55.

⁴⁴ Ibidem.

4. O CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL NA FRANÇA, NA ITÁLIA, NA ESPANHA E EM PORTUGAL

Segundo o art. 41 do Código de Processo Penal francês, o Ministério Público procede às investigações diretamente ou por meio da polícia judiciária. Nesse caso, estabelece o dispositivo, cabe ao *Parquet* dirigir as atividades de investigação dos oficiais e agentes de polícia judiciária.⁴⁵ Ainda de acordo com o mesmo preceito, o controle da atividade policial pelo Ministério Público abrange a fiscalização das medidas de *garde à vue*. Para tanto, o procurador da República deverá visitar os locais destinados a esse tipo de detenção sempre que considerar necessário e pelo menos uma vez ao ano.⁴⁶

Convém esclarecer que, na França, a polícia judiciária é exercida por vários órgãos policiais, destacando-se a Polícia Nacional e a Gendarmaria Nacional, encarregadas, *grosso modo*, das investigações nos centros urbanos e nas zonas rurais, respectivamente.⁴⁷ Cada um desses órgãos, portanto, pode constituir diretorias e departamentos de polícia judiciária, no âmbito de suas atribuições e observados os seus vínculos hierárquicos. Assim, por exemplo, a Polícia Nacional, que integra a estrutura organizacional do Ministério do Interior, reúne, além de Delegacias de Segurança Pública nas grandes cidades e aglomerações, dezenove Serviços Regionais de Polícia Judiciária (SRPJ), destinados à apuração de infrações penais mais graves e complexas.⁴⁸

Todavia, o efetivo exercício da função de oficial de polícia judiciária depende da prévia outorga de habilitação pelo Ministério Público (art. 16). Além disso, o código submete os oficiais de polícia judiciária

⁴⁵ O art. 12 traz o mesmo comando: “*La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre*”.

⁴⁶ “*Article 41. Le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale. A cette fin, il dirige l’activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal. Le procureur de la République contrôle les mesures de garde à vue. Il visite les locaux de garde à vue chaque fois qu’il l’estime nécessaire et au moins une fois par an; [...]*”

⁴⁷ MOUHANNA, Cristian. As relações entre o Ministério Público e a polícia na França: uma parceria ameaçada? *Revista do CNMP*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 17, jul./dez. 2011.

⁴⁸ *Ibidem*.

habilitados à avaliação do *Parquet*, determinando que ela seja levada em conta nas decisões de promoção dos policiais (art. 19-1).

O pesquisador francês CHRISTIAN MOUHANNA, do Centro de Sociologia das Organizações (CSO/CNRS), chega a afirmar, em seu artigo sobre as relações entre o Ministério Público e a polícia na França, que os oficiais de polícia judiciária encontram-se em situação de “ambiguidade estatutária”, com a qual inclusive gostam de jogar, diz o autor, acrescentando em seguida:

Incorporados à polícia ou à Gendarmaria, eles estão sujeitos à autoridade de seus superiores administrativos, que podem exercer influência sobre suas carreiras. Veremos que esse poder é limitado, na realidade. Mas, além disso, na qualidade de OPJ, eles são dependentes da autoridade judiciária, ou seja, do Ministério Público. Contudo, embora essa segunda autoridade não administre diretamente a carreira deles, ela não deixa de ser essencial aos seus olhos. De fato, um OPJ que recebe notas e apreciações ruins do Ministério Público possivelmente verá seu futuro no Judiciário comprometido e será reorientado para tarefas de ordem pública ou administrativa. No pior dos casos, pode perder sua habilitação de OPJ emitida pelo Ministério Público. Sem chegar a tanto, nota-se que, em termos profissionais e, portanto, de motivação, a atividade judiciária é, de longe, a mais valorizada nos serviços policiais, sobretudo para os OPJ. Com isso, eles estão mais inclinados a atender aos pedidos do Ministério Público do que aos de seus próprios chefes.⁴⁹

Na Itália, o *Codice di Procedura Penale* de 1988 também outorgou expressamente ao Ministério Público poderes para realizar investigações criminais e dirigir as investigações da polícia judiciária (arts. 326 e 327) – diferentemente do Código Rocco, de 1930. Abandonando de vez o modelo da “polícia do soberano”, herdado do regime fascista e caracterizado pela forte subordinação da polícia ao Executivo e ampla autonomia em relação ao órgão judicial de persecução, o novo código pôs a polícia judiciária sob o controle do Ministério Público, que, com a abolição da figura do juiz de instrução, passou a ser o protagonista da fase preliminar do processo.⁵⁰

Do mesmo modo que na França, não existe na Itália uma corporação autônoma de polícia judiciária: “As funções de polícia judiciária

⁴⁹ MOUHANNA, op. cit., p. 20.

⁵⁰ VOGLIOTTI, Massimo. Ainda nuvens sobre o Ministério Público italiano: de magistrado independente a advogado da polícia? *Revista do CNMP*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 35-36, jul./dez. 2011.

[...] são exercidas pelos mesmos organismos que têm competência de polícia administrativa ou de segurança. Desse sistema resulta uma dupla dependência da polícia judiciária: de tipo funcional, em relação à autoridade judiciária [leia-se “autoridade do Ministério Público”, o qual integra a magistratura italiana], e de tipo orgânico (no que se refere ao recrutamento, à disciplina, à administração e ao aparelhamento), em relação ao Poder Executivo”.⁵¹

O modelo do Código de 1988 prevê o exercício da polícia judiciária segundo três regimes distintos, cada qual apresentando um grau diverso de dependência do órgão policial para com o Ministério Público:⁵² Em escala crescente, o primeiro nível é representado por todos os oficiais e agentes aos quais a lei impõe o dever de investigar infrações penais; o segundo, pelos Serviços de Polícia Judiciária (*servizi*) instituídos, nos termos da lei, pelos diferentes organismos policiais; e o terceiro, pelas Seções de Polícia Judiciária do Ministério Público (*sezioni*), compostas por pessoal dos Serviços de Polícia Judiciária (art. 56).

No primeiro nível, a vinculação ao *Parquet* é corolário do poder de direção das investigações penais conferido àquele, sem que seja afetada a relação orgânica entre os oficiais/agentes e suas administrações de origem.⁵³ Nos demais níveis, entretanto, o Ministério Público goza de prerrogativas adicionais, que repercutem diretamente sobre essa relação. Para ilustrar, pode-se citar o art. 15 das *Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale*, de acordo com o qual 1) a promoção dos dirigentes dos *servizi* não podem ser efetivadas sem os pareceres favoráveis do Procurador-Geral junto à Corte de Apelação e do procurador da República junto ao tribunal; e 2) a promoção de qualquer policial das *sezioni* está condicionada aos pareceres favoráveis do Procurador-Geral junto à Corte de Apelação e do procurador-chefe da unidade do Ministério Público na qual se encontra organizada a Seção de Polícia Judiciária.

A dependência funcional da polícia judiciária para com o Ministério Público também se manifesta na Espanha, e mais uma vez com ressonância no plano orgânico. Nos termos do art. 126 da Constituição espanhola: “*La policía judicial depende de los Jueces, de los*

⁵¹ Idem, p. 63.

⁵² Idem, p. 67.

⁵³ Ibidem.

Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la Ley establezca.”

O art. 283 da *Ley de Enjuiciamiento Criminal* atribui a atividade de polícia judiciária a diversas corporações policiais, obrigando-as a seguir as instruções dos juízes de instrução e membros do Ministério Público a respeito da investigação de delitos e persecução de criminosos. Em caso de descumprimento injustificado das instruções, a autoridade requisitante deverá comunicar o fato ao superior hierárquico do policial, para fins de responsabilização disciplinar (arts. 289 e 290). Ademais, a lei determina que os juízes de instrução e os membros do Ministério Público façam avaliações dos policiais que sob suas instruções exercem atividade de polícia judiciária, as quais deverão ser encaminhadas semestralmente aos superiores destes (art. 298).

Por sua vez, o art. 773.2 permite que o Ministério Público, ao tomar conhecimento de um fato criminoso, investigue-o diretamente ou ordene à polícia a realização das diligências investigatórias.

Nos últimos anos, o governo espanhol tem buscado promover uma reforma ampla da legislação processual penal, no intuito de fortalecer a posição do MP nas investigações e assegurar os direitos do investigado e da vítima. O anteprojeto para uma nova *Ley de Enjuiciamiento Criminal* encaminhado ao parlamento pelo Ministro da Justiça em 2011 ilustra bem esse esforço. Ele pretendia extirpar do processo penal espanhol a figura do juiz de instrução, estabelecendo o monopólio do Ministério Público sobre a direção das investigações. Dizia a exposição de motivos do anteprojeto:

Respetando esta distribución de materias, el texto articulado regula las actuaciones investigadoras de la Policía Judicial. Se distinguen aquí las primeras diligencias, para la respuesta inmediata a la comisión del delito, de las actuaciones ulteriores. Respecto a las segundas, y desde una perspectiva realista, se asume la idea de que la investigación policial ha de tener un espacio específico, un marco propio de desarrollo inicial, que debe deslindarse de todas aquellas actividades que requieren de una orden del fiscal o de una autorización judicial. Se trata, en cualquier caso, de una tarea que se realiza bajo dependencia funcional del Ministerio Fiscal, por lo que ha de sujetarse a las directrices y a las instrucciones generales o particulares que éste dicte. Esta dependencia funcional respecto del fiscal se establece, además, en régimen de monopolio. En un modelo de procedimiento de investigación en el que

el juez tiene funciones de garantía – misión que, por la incidencia de ciertas medidas en la esfera de derechos del investigado, ha de quedar totalmente desvinculada de la dirección de la investigación –, la policía no ha de poder acudir directamente al juez para interesar determinadas actuaciones. Es más, la policía no ha de tener ninguna relación inmediata con el Juez de Garantías, debiendo ser el Ministerio Fiscal su único interlocutor. De este modo, con la gestión centralizada que asegura la Fiscalía, pueden unificarse los criterios de actuación policial para la investigación del delito. Y también pueden superarse ciertos abusos de la práctica diaria que debilitan la realidad del control judicial, como la reproducción ante un juez distinto de las peticiones policiales que han sido previamente rechazadas por otros órganos instructores. Por otra parte, se contemplan en el texto articulado los supuestos y las circunstancias en las que la Policía Judicial debe poner las actuaciones de investigación a disposición del Ministerio Fiscal para que inicie el procedimiento formal. En el nuevo modelo, como se señalará después con más detenimiento, la investigación policial cesa con la identificación del sujeto al que se considera responsable, circunstancia que ha de llevar a la incoación de un procedimiento directamente a cargo del Ministerio Fiscal, bajo el control de un Juez de Garantías y con sometimiento a un plazo máximo de duración. En cualquier caso, el Ministerio Fiscal tendrá capacidad de decidir en todo momento la finalización de la investigación policial preliminar procediendo a asumir la inmediata dirección de las actuaciones.⁵⁴

Em Portugal, a atividade policial de investigação é denominada polícia criminal, sendo exercida por órgãos com competência policial criminal genérica (Policia Judiciária, Guarda Nacional Republicana e Policia de Segurança Nacional) e específica, exigindo-se nesse último caso previsão legal expressa (art. 3º da Lei de Organização da Investigação Criminal). Em qualquer caso, quem preside a investigação é o Ministério Público. Com efeito, o MP “dirige o inquérito, assistido pelos órgãos de polícia judiciária”,⁵⁵ e “fiscaliza a atividade processual [i. é., a investigação criminal desenvolvida no âmbito do inquérito] destes”.⁵⁶

No processo penal português, o juiz de instrução criminal intervém no inquérito apenas em hipóteses específicas que se prendem

⁵⁴ Ministerio de Justicia. *Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal: Exposición de Motivos*, p. 22. Disponível em: <http://www.elderecho.com/actualidad/Anteproyecto-Ley-Enjuiciamiento-Criminal_EDEFIL20110728_0006.pdf>. Acesso em: 8 maio 2015.

⁵⁵ Art. 263, n. 1, do Código de Processo Penal.

⁵⁶ Art. 3º, n. 1, “n”, da Lei n. 47/1986 (Estatuto do Ministério Público).

com a tutela dos direitos, liberdades e garantias do cidadão (arts. 268 e 269), funcionando basicamente como um juiz de garantias. Nesse caso, a legitimidade para pleitear a intervenção do juiz de instrução é do Ministério Público; a autoridade policial só poderá fazê-lo na hipótese de *periculum in mora* (art. 268, n. 2).

No curso do inquérito, “os órgãos de polícia criminal atuam sob a direta orientação do Ministério Público e na sua dependência funcional”,⁵⁷ “sem prejuízo da organização hierárquica daqueles”.⁵⁸ Se entender conveniente, o *Parquet* poderá realizar diretamente os atos de investigação (art. 267 do CPP). Alguns atos, aliás, ele sequer pode delegar à polícia criminal, como, por exemplo, a tomada de depoimentos sob juramento (art. 270 do CPP).

Por outro lado, assegura-se à polícia criminal a autonomia técnica e tática necessária ao eficaz exercício das investigações e dos atos que lhes forem delegados. Nos dizeres do art. 2º, n. 6, da Lei de Organização da Investigação Criminal, “a autonomia técnica assenta na utilização de um conjunto de conhecimentos e métodos de agir adequados e a autonomia tática consiste na escolha do tempo, lugar e modo adequados à prática dos atos correspondentes ao exercício das atribuições legais dos órgãos de polícia criminal”.

Em remate, consoante o art. 16 da Lei de Organização da Investigação Criminal, o Procurador-Geral da República fiscaliza em nível superior a atividade processual dos órgãos de polícia criminal no inquérito, podendo para tanto solicitar aos órgãos de polícia criminal de competência genérica informações sobre essa atividade, ordenar inspeções aos respectivos serviços e emitir diretrizes ou instruções genéricas para cumprimento da lei por parte de tais órgãos, no exercício dos atos investigatórios do inquérito policial.

5. PROCESSO DE ATENUAÇÃO DA CLÁSSICA DICOTOMIA DOS MODELOS DE CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL

O controle da atividade policial na Europa permanece dividido entre os dois modelos apresentados no início deste trabalho: o modelo europeu-continental, caracterizado pela dependência funcional da polí-

⁵⁷ Art. 263, n. 2, do Código de Processo Penal.

⁵⁸ Art. 2º, n. 4, *in fine*, da Lei de Organização da Investigação Criminal.

cia ao MP, e o modelo inglês, situado em polo diametralmente oposto. Entretanto, torna-se cada vez mais nítido um fenômeno que promete, senão pôr fim a essa dicotomia, ao menos atenuá-la sensivelmente. Com efeito, desenvolve-se em toda a Europa, incluindo a Inglaterra, um processo de fortalecimento da posição do Ministério Público no processo penal, cujo resultado não poderia ser outro senão o reconhecimento geral de que incumbe primordialmente ao Ministério Público o exame da legalidade das investigações e dos procedimentos policiais.

Essa consagração veio com a Recomendação Rec(2000)19, de 6 de outubro de 2000, do Comitê de Ministros do Conselho da Europa⁵⁹. Ela orienta aos governos dos Estados-Membros que observem em suas legislações e procedimentos uma série de princípios atinentes ao papel do Ministério Público no sistema de justiça penal, entre os quais o que impõe ao *Parquet*, em caráter universal, o exame da legalidade das investigações policiais e o controle do respeito aos direitos humanos pela polícia.

Para corroborar o que dizemos neste tópico, nada melhor do que a própria exposição de motivos da Recomendação Rec(2000)19:

É um fato que os sistemas de justiça penal europeus ainda estão divididos entre duas culturas – sendo a divisão evidente, tanto na estrutura do processo penal (com o sistema acusatório ou inquisitório) como no início do procedimento criminal (sob sistemas de “legalidade” ou de “oportunidade”). Contudo, a distinção tradicional tende a desaparecer, com os diferentes Estados-Membros a aproximarem mais os seus ordenamentos jurídicos daquilo que são agora os princípios europeus comuns, em particular os que estão consagrados na Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem. [...] A questão das relações institucionais entre o Ministério Público e a polícia é outro obstáculo na procura da harmonização a nível europeu. Existe uma diferença entre os Estados em que os serviços policiais são independentes do Ministério Público e gozam de considerável discricção, não apenas na condução das investigações, mas também frequentemente ao decidir se devem proceder criminalmente, e aqueles em que a polícia é controlada, ou mesmo dirigida pelo Ministério Público. Contudo, este

⁵⁹ O Comitê de Ministros é o órgão competente para agir em nome do Conselho da Europa, nos termos do art. 13 do Estatuto do Conselho da Europa (Tratado de Londres). O Conselho da Europa, com sede na cidade de Estrasburgo (França), conta com 47 membros, abrangendo praticamente todo o continente europeu. Fundado em 5 de maio de 1949, tem como objetivo promover por toda a Europa os princípios inscritos na Convenção Europeia dos Direitos Humanos e em outros textos de referência para a proteção dos direitos individuais.

é outro campo em que as exigências de direitos humanos e o respeito pelas liberdades individuais têm levado a mudanças recentemente – com base na premissa de que o controle interno dos serviços policiais é inadequado, dada a extensão dos poderes da polícia e das consequências particularmente negativas de qualquer ilegalidade –, com tendência para uma convergência. É por esta razão que o Comitê estabeleceu um princípio geral comum a ambos os sistemas, antes de prosseguir com recomendações específicas para cada um.

Em geral, o MP deve examinar a legalidade das investigações policiais, o mais tardar até o momento de decidir se deve iniciar ou prosseguir um procedimento criminal. A este respeito, ele deve também controlar a forma como a polícia respeita os direitos humanos.⁶⁰

Na Inglaterra, tenha-se presente, a polícia já não age mais à inteira revelia do órgão de acusação. A seção 3.2 do *Code for Crown Prosecutors* (edição de fevereiro/2010)⁶¹, embora ressalte que o MP não pode dirigir a polícia, permite que os promotores de justiça a orientem e aconselhem sobre linhas de investigação e exigências probatórias, de modo que possam dispor de todas as informações necessárias para a melhor decisão sobre o exercício da *opinio delicti*. A seu turno, a seção 37A do *Police and Criminal Evidence Act*, acrescentada pelo *Criminal Justice Act* de 2003, dispõe que o chefe do Ministério Público pode expedir orientações quanto ao tratamento a ser dado pelos oficiais de custódia às pessoas detidas.⁶² Pode parecer pouco, mas não se levamos em conta, por um lado, que a polícia inglesa desfruta de uma longa tradição de independência e, por outro, que o Ministério Público somente foi criado na Inglaterra em 1986.

A evolução rumo a um reforço, na Europa, do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público também foi salientada no parecer da Associação dos Juizes da Alemanha que tratou das relações entre juiz, MP e polícia na fase investigatória:

Observa-se ainda que essa relação [entre MP, juiz e polícia] encontra-se em movimento na Europa. Pode-se verificar, a respeito, uma clara tendência de fortalecimento do Ministério Público. [...] Todas as reformas

⁶⁰ Comitê de Ministros do Conselho da Europa. Recomendação Rec(2000)19 e exposição de motivos. Disponível em: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282000%2919&Language=lanPortuguese&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>>. Acesso em: 8 maio 2015.

⁶¹ Cf. nota 5 *supra*.

⁶² JACKSON, op. cit., p. 151.

processuais dos últimos anos conduziram à introdução do segundo modelo de Ministério Público acima citado [que é estruturado nos seguintes pilares: inexistência do juizado de instrução, direção das investigações pelo MP e sujeição da polícia às requisições deste]. Isso vale para vários Cantões Suíços e para a reforma processual penal na Áustria. Mesmo na Confederação Suíça os esforços reformistas apontam para o segundo modelo de Ministério Público, apesar dos consideráveis rearranjos exigidos.⁶³

A propósito, convém acrescentar que as mencionadas reformas processuais na Suíça e na Áustria sofreram forte influência do modelo investigatório alemão. De fato, elas o encamparam em suas linhas mestras, introduzindo ainda significativos avanços em matéria de controle da atividade policial pelo MP⁶⁴.

6. CONCLUSÃO

Este artigo objetivou assinalar a posição do regime brasileiro de controle da atividade policial no quadro do direito comparado, buscando com isso oferecer uma pré-compreensão indispensável para a aplicação crítica do método comparado e para o aproveitamento da experiência estrangeira nesse âmbito jurídico.

Vimos que o nosso regime é fruto de uma longa tradição com raízes no sistema europeu-continental, sendo marcado pela sujeição da polícia ao controle do Ministério Público. Tal gênese não deveria ser desconhecida dos nossos operadores jurídicos, tampouco desdenhada em qualquer discussão séria sobre o controle da atividade policial no Brasil. É preciso ter em mente também que a consagração normativa desse modelo em nosso país foi resultado de uma conquista lenta, concluída somente com a Constituição de 1988. Por isso mesmo, a consolidação prática de tal modelo ainda se debate contra a resistência oferecida pelos órgãos policiais, as investidas dos parlamentares que fazem representação corporativa da polícia no Congresso e a indiferença do Poder Judiciário, que parece encarar esse jogo de forças como uma mera disputa corporativista.

Esse amesquinamento do problema não condiz com sua incommensurável relevância. No mundo contemporâneo, a polícia é o instrumento de materialização da violência estatal, legítima ou não;

⁶³ *Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes*, op. cit., p. 78.

⁶⁴ *Idem*, p. 64-78.

sua força coerciva invade todo o raio de abrangência dos direitos da personalidade e, por vezes, não respeita direito nenhum. Se nos voltarmos para a nossa matriz de comparação, veremos que o problema não só reclama como comporta tratamento mais responsável. De fato, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa, como visto no tópico anterior, dedicou especial atenção na Recomendação Rec(2000)19 às relações entre o Ministério Público e a polícia, particularmente no tocante ao controle da atividade policial.

Por fim, lembramos a advertência de SCHAEFER, para quem os atritos entre o Ministério Público e a polícia escondem muito mais do que um embate corporativista por atribuições:

Os problemas na relação entre Ministério Público e polícia não são meras disputas de competências e atribuições. Eles expressam, na verdade, o modo como vemos e avaliamos, no todo, nosso sistema de persecução penal.

[...] os deslocamentos no nosso sistema processual penal – e portanto na relação Ministério Público-polícia – demonstram que, na sempre necessária ponderação entre efetividade e garantia do Estado de Direito, cada vez mais se confere primazia à mera eficiência, enquanto o Estado de Direito e a função controladora que o garante, confiada à Justiça [em sentido amplo, incluindo o MP⁶⁵], sofrem fortes perdas – isso para não dizer que são deixados para trás.⁶⁶

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AMBOS, Kai. Control de la policía por el fiscal versus dominio policial de la instrucción. *Revista Jurídica da ESMP*, São Paulo, v. 1, n. 2, jul./dez. 2001.
2. BEULKE, Werner. *Strafprozessrecht*. 10. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2008.
3. CONSELHO DA EUROPA. Comitê de Ministros. *Recomendação Rec(2000)19: exposição de motivos*. Disponível em: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282000%2919&Language=lanPortuguese&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&Back>>

⁶⁵ Cf. nota 11 *supra*.

⁶⁶ SCHAEFER, Hans Christoph. Zur Entwicklung des Verhältnisses Staatsanwaltschaft – Polizei. In: EBERT, Udo; RIEß, Peter; ROXIN, Claus (Orgs.). *Festschrift für Ernst-Walter Hanack zum 70. Geburtstag am 30. August 1999*, Berlin: de Gruyter, 1999, p. 202.

ColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>. Acesso em: 8 maio 2015.

4. ESPANHA. Ministerio de Justicia. *Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal: Exposicion de Motivos*. Disponível em: <http://www.elderecho.com/actualidad/Anteproyecto-Ley-Enjuiciamiento-Criminal_EDEFIL20110728_0006.pdf>. Acesso em: 8 maio 2015.

5. GROÙE STRAFRECHTSKOMMISSION DES DEUTSCHEN RICHTERBUNDES. *Gutachten zum Thema: Das Verhältnis von Gericht, Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverfahren, strafprozessuale Regeln und faktische (Fehl-?)Entwicklungen*. Disponível em: <http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Das_Verhaeltnis_von_Gericht_Staatsanwaltschaft_und_Polizei_im_Ermittlungsverfahren.pdf?__blob=publicationFile>. Acesso em: 8 maio 2015.

6. JACKSON, John. As implicações éticas do papel expandido do promotor de Justiça no Reino Unido. *Revista do CNMP*, Brasília, v. 1, n. 2, jul./dez. 2011.

7. MEYER-GOßNER, Lutz; CIERNIAK, Jürgen. *Strafprozessordnung*. 5. ed. München: C. H. Beck, 2009.

8. MOUHANNA, Cristian. As relações entre o Ministério Público e a polícia na França: uma parceria ameaçada? *Revista do CNMP*, Brasília, v. 1, n. 2, jul./dez. 2011.

9. ROXIN, Claus. Einführung. In: *Strafprozessordnung*. 44. ed. München: dtv, 2008.

9. _____; SCHÜNEMANN, Bernd. *Strafverfahrensrecht*. 26. ed. München: C. H. Beck, 2009.

10. SCHAEFER, Hans Christoph. Zur Entwicklung des Verhältnisses Staatsanwaltschaft – Polizei. In: EBERT, Udo; RIEß, Peter; ROXIN, Claus (Orgs.). *Festschrift für Ernst-Walter Hanack zum 70. Geburtstag am 30. August 1999*. Berlin: de Gruyter, 1999.

11. SCHMIDT, Ebehard. *Die rechtstheoretischen und die Rechtspolitischen Grundlagen des Strafverfahrensrechts*. 2. ed. Gottingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1964.

12. TIEDEMAN, Klaus. O direito processual penal. In: ROXIN, Claus; ARZT, Gunther; TIEDEMAN, Klaus. *Introdução ao direito penal e ao direito processual penal*. Tradução de Gercelia Batista de Oliveira Mendes. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

13. VERHAGE, Antoinette; PONSAERS, Paul. Do secretário de po-

lícia à unidade de justiça criminal: as relações entre o Ministério Público e a polícia nos Países Baixos e na Inglaterra. *Revista do CNMP*, Brasília, v. 1, n. 2, jul./dez. 2011.

14. VOGLER, Richard. La Perspectiva angloamericana sobre la policía y el Estado de Derecho. Implicaciones para Latinoamérica. In: AMBOS, Kai; GÓMEZ COLOMER, Juan-Luis; VOGLER, Richard (Orgs.). *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos: Un proyecto internacional de investigación*. Colombia: Grupo Editorial Ibañez, 2003.

15. VOGLIOTTI, Massimo. Ainda nuvens sobre o Ministério Público italiano: de magistrado independente a advogado da polícia? *Revista do CNMP*, Brasília, v. 1, n. 2, jul./dez. 2011.

A POLÍCIA JUDICIÁRIA E A SUA RELAÇÃO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO

ANDRÉ ESTIMA DE SOUZA LEITE¹

1. Introdução
 2. O papel do Ministério Público na persecução
 3. Investigação criminal
 4. Polícia judiciária
 5. O controle do Ministério Público brasileiro sobre o inquérito policial
 6. Conclusão
- Referências bibliográficas

1. INTRODUÇÃO

Num Estado Democrático de Direito, o poder de aplicar sanções que afetem a liberdade individual e incidam diretamente sobre o corpo dos cidadãos, aprisionando-os ou aplicando outras graves restrições às suas liberdades públicas, é exercido em regime de monopólio pelo sistema de justiça criminal. Trata-se de uma das manifestações mais elementares e características do Estado.

O Ministério Público brasileiro, de maneira semelhante aos dos países de tradição política democrática com os mais modernos sistemas de justiça criminal², tem atuação obrigatória em todos os casos criminais formalmente instaurados e em todas as etapas possíveis da persecução penal: na instauração, no controle ou na realização direta da investigação dos crimes de ação pública; na proposta de transação penal; nos acordos de colaboração premiada; no oferecimento de

¹ Procurador da República. Titular do 5º Ofício (residual criminal e especializado em cooperação jurídica internacional) da Procuradoria da República no Amapá, onde exerce ainda as funções de Coordenador Criminal e de Coordenador do Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional. Foi policial rodoviário federal e Advogado da União.

² Também no Direito Internacional, como no Tratado de Roma, que instituiu o Tribunal Penal Internacional.

denúncia; no polo ativo das relações processuais penais de qualquer natureza (cautelar, incidental, condenatória, executória); e mesmo na ação penal privada, como fiscal da ordem jurídica (*custos legis*).

Essa “onipresença” nos procedimentos e processos criminais confere ao Ministério Público o posto de instituição central da persecução penal. Destacam-se ainda no sistema justiça criminal, conquanto não participem de todos os feitos e etapas: o Poder Judiciário e os órgãos de segurança pública do Poder Executivo (policiais, técnico-periciais, penitenciários, de identificação civil, etc.). Outras instituições públicas e privadas desempenham papéis de grande relevância para o sistema, mesmo que de modo eventual e acessório, como os diversos órgãos fiscalizadores cuja atividade administrativa resulta frequentemente no desvelamento de crimes (fiscalização tributária, ambiental, de contas públicas, etc.), as corregedorias dos órgãos públicos, o jornalismo investigativo, as organizações de defesa dos direitos humanos, as entidades que recebem sentenciados para prestação de serviço como cumprimento de penas alternativas, entre outras.

Após o oferecimento da denúncia, todo o trâmite processual dá-se sob a autoridade do juiz criminal. No entanto, antes da formalização da acusação, ele somente intervém excepcionalmente, caso seja necessário apreciar requerimentos de medidas cautelares ou investigativas que demandem autorização e controle judiciais, para uma redobrada proteção dos direitos fundamentais do indivíduo.

Ordinariamente, a persecução criminal é deflagrada com a notícia recebida pelo Ministério Público ou pelos órgãos policiais que exercem a função de polícia judiciária. Caso as peças de informação apresentadas ao Ministério Público sejam já suficientes para demonstrar a autoria, a materialidade e as circunstâncias do delito, a acusação poderá ser imediatamente oferecida, dispensando-se a instauração de uma investigação criminal formal. Todavia, o mais comum é que a *notitia criminis* consista num relato de um fato delitivo, frequentemente acompanhado de algumas evidências materiais, a demandar, porém, a busca por mais elementos de convicção que possam subsidiar uma formação mais segura da *opinio delicti*. Nessa hipótese, o fato criminoso noticiado será submetido a uma investigação administrativa inquisitiva.

Embora o Ministério Público tenha a faculdade de realizar investigações criminais, por autoridade própria, dispensando o inquérito

policial e empreendendo ele mesmo as diligências necessárias, o mais habitual é que as notícias de crimes sejam apuradas pelos órgãos do Poder Executivo que exercem a função de “polícia judiciária”. Desse modo, o Ministério Público mantém com esses órgãos sua mais estreita relação interinstitucional.

Busca-se no presente trabalho discorrer, em linhas gerais, sobre como se dá essa relação, descrevendo nosso modelo, comparando-o com o de alguns países europeus, bem como formulando críticas das nossas deficiências normativas, das práticas e dos costumes incompatíveis com a atual ordem legal e constitucional.

Advertimos, desde logo, que eventualmente faremos uso, ao longo do texto, da expressão “polícia judiciária” – a qual, na verdade, denomina uma “função” estatal – como metonímia para nos referirmos aos órgãos que a exercem.

2. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PERSECUÇÃO

As democracias modernas, orientadas pelo sistema acusatório de processo penal, experimentam modelos diversos de organização de seus órgãos de persecução penal e variadas formas de coordenação entre eles. Nos ordenamentos jurídicos da tradição romano-germânica (*civil law*), há uma maior uniformidade entre os modelos de organização, mas ainda se encontram experiências relativamente distintas, mormente quanto aos papéis da polícia de investigação criminal e do Ministério Público. No Direito Comparado é possível observar diferentes índices de prerrogativas e poderes atribuídos aos procuradores. Enquanto em alguns lugares eles não dispõem de atribuição cível, apenas criminal, e dependem de ordem judicial para praticamente todos os atos constritivos de direitos fundamentais, noutros exercem sua função com maior autonomia, podendo mesmo, por autoridade própria, acessar dados fiscais e bancários e emitir ordens de busca domiciliar e de prisão cautelar por pequenos períodos.

Mundo afora, de modo geral, as polícias funcionam em ciclo completo, isto é, a mesma instituição realiza o policiamento ostensivo e exerce a polícia judiciária. Normalmente, gozam de maior liberdade para a atividade de patrulhamento, seguindo diretrizes e prioridades politicamente estipuladas. Já o desempenho da função de investiga-

ção criminal costuma dar-se sob uma forte vinculação funcional ao Ministério Público, com alguma variação no grau de iniciativa de que dispõem para certos casos.

A polícia, em alguns países, integra o próprio Ministério Público ou a ele se encontra funcionalmente subordinada, incluindo o poder hierárquico, o disciplinar e o de influir na progressão dos policiais na carreira. Em outros lugares, os policiais atuam numa margem mais ampla de liberdade de organização interna e de iniciativa investigativa, com uma submissão menos frequente às requisições, orientações e fiscalizações dos procuradores, comumente restritas aos casos mais graves e complexos.

No Brasil, o modelo constitucional não difere significativamente dos paradigmas europeus que inspiraram o sistema acusatório moderno. Grande atraso, porém, ainda se verifica nas normas infraconstitucionais, destacadamente no Código de Processo Penal (CPP) de 1941, redigido sob uma Constituição autoritária de inspiração fascista. Já a Constituição Cidadã de 1988 conferiu a titularidade privativa da ação penal pública ao Ministério Público, refundada como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, e a qual foi ainda incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (arts. 127 e 129).

Não obstante essa titularidade exclusiva para a ação penal pública, a prevenção e a repressão dos delitos dizem respeito também à segurança pública, a qual a Constituição estabelece como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” (art. 144). Ou seja, o fenômeno criminoso não é um assunto privativo do Ministério Público. Atribui-se ao Poder Executivo a definição e a efetivação das políticas públicas nessa área. Para isso, dispõe de legitimidade democrática pelo voto, do monopólio da violência e de um complexo rol de órgãos instrumentais. É, incomparavelmente, a maior estrutura do Estado.

De sua parte, o Ministério Público foi concebido como uma instituição independente do Executivo, conquanto suas funções criminais sejam diretamente afetadas pelo desempenho das políticas públicas de segurança desenvolvidas por este. Isso decorre, em maior grau, da crucial necessidade de o Ministério Público – em razão de sua estrutura relativamente diminuta – valer-se do resultado do trabalho de inúmeros órgãos da administração pública para a produção e

colheita da *informatio delicti*, sem a qual não seria capaz de exercer adequadamente a ação penal.

Porém, para que não fosse possível, por essa via, o Poder Executivo subjugar a atuação do Ministério Público, tornando-o um dependente passivo do fornecimento controlado dos subsídios informativos, a Constituição e as leis concederam-lhe o poder “geral” de requisição de diligências aos órgãos públicos e, ainda, o poder “especial” de requisitar a instauração de inquérito policial. Aliás, esse poder requisitório já se encontrava no CPP desde sua redação original.

Esse sistema de freios e contrapesos possibilita o equilíbrio do exercício dos poderes de ambas as dimensões estatais, cujas instituições devem concorrer, no âmbito de sua missão constitucional e de sua legitimidade, para alcançar os objetivos fundamentais da República brasileira. Para isso, é preciso que haja uma relação sistêmica, racional e coordenada entre as instituições.

Ao longo da história, a função acusatória já esteve a cargo da própria vítima ou de um cidadão designado *ad hoc* ou voluntário. O acusador público oficial tomou o lugar dos acusadores particulares na promoção da acusação, servindo para superar a fragilidade técnica destes, sua carência de meios, sua sujeição a ameaças e retaliações, etc., o que, conseqüentemente, serve para reduzir a impunidade de pessoas violentas, perigosas ou poderosas. Dessa função já esteve encarregado o mesmo magistrado a quem incumbia o julgamento do crime (sistema inquisitório). Em outros modelos, a acusação criminal estava a cargo ora de um agente público com funções tipicamente administrativas e executivas, ora de um magistrado-acusador, atuando com independência em relação ao magistrado-julgador (sistema acusatório).

O Ministério Público surge e evolui, portanto, para prevenir o envolvimento do juiz com a investigação dos delitos e com a tarefa de acusação, afastando-o dessas funções, de modo a preservar sua imparcialidade e isenção de espírito para o julgamento. Nas palavras de Luigi Ferrajoli³:

De todos os elementos constitutivos do modelo teórico acusatório, o mais importante, por ser estrutural e logicamente pressuposto de todos os outros, indubitavelmente é a separação entre juiz e acusação. Essa

³ FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 522.

separação, exigida por nosso axioma *A8 nullum iudicium sine accusatione*, forma a primeira das garantias orgânicas estipuladas em nosso modelo teórico *SG*.

Nos ordenamentos jurídicos democráticos – notadamente naqueles de tradição romano-germânica –, nota-se a tendência de adoção do modelo acusatório de processo penal e de afirmação da função de titular da ação penal pública em uma instituição com atuação independente em relação aos poderes estatais clássicos. Disso decorre uma maior proteção para os direitos fundamentais e para as garantias individuais próprias do devido processo legal.

Passadas quase três décadas da promulgação da Constituição de 1988, o modelo acusatório nela previsto ainda não foi implementado de fato, em razão, destacadamente e de modo geral, do atraso na revisão legislativa, do conservadorismo do Judiciário (preso a ultrapassadas fórmulas pré-constitucionais e renitente em aceitar a contenção de seu poder), da relativa timidez do Ministério Público (em assumir integralmente seu papel e em patrocinar abertamente a completa transição), da resistência dos delegados de polícia (para os quais o modelo constitucional significou uma redução de atribuições e mais formas de controle) e do alheamento do Executivo e do Legislativo em relação à questão, esquivando-se dos atritos e das pressões corporativas. Pode-se mencionar ainda a atenção superficial da academia sobre o assunto.

Frequentemente, aqui e ali, insiste-se em ler a Constituição à luz do CPP de 1941, resultando na esdrúxula manutenção parcial do modelo revogado. São rechaçadas, sem resistência, as normas ainda presentes no texto do CPP que colidem com a “reserva de jurisdição”, como a primeira parte do art. 241 (busca domiciliar sem mandado judicial) e o art. 26 (instauração policial da “ação penal” nas contravenções). Porém, ainda há certa relutância em abandonar alguns dos artigos que não se coadunam com o modelo acusatório. Por outro lado, algumas normas do CPP perpetuam um papel inconstitucional do juiz no inquérito policial, como, por exemplo, a requisição judicial de instauração (art. 5º, II) e diligências (art. 13, II), a decisão sobre o arquivamento (arts. 18 e 28), a remessa dos autos pela polícia ao juiz sem denúncia (arts. 10, § 1º, 19, 23), a dilação de prazo por parte do juiz (art. 10, § 3º), etc. Aos poucos, todavia, mas ainda com forte oposição corporativa, esses anacronismos vêm sendo superados. Por exemplo, a

Resolução n. 63/2009 do Conselho da Justiça Federal adotou o trâmite direto dos inquéritos policiais entre a polícia e o Ministério Público, chegando ao juiz apenas quando obrigatória sua intervenção.

Nada obstante, ainda é preciso discutir mais abertamente a inconstitucionalidade desses dispositivos, para avançarmos na instalação integral e definitiva do modelo acusatório, conforme estabelecido na Constituição, com a completa separação das funções de juizes e procuradores. Nesse sentido, a comunidade internacional vem reafirmando em normas e declarações internacionais, como nas *Diretrizes sobre o papel dos membros do Ministério Público*, estipuladas no Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção ao Crime e Tratamento de Infratores, Havana, 1990, o seguinte:⁴

Papel nos procedimentos criminais

10. O gabinete de promotores deve ser absolutamente separado das funções judiciais.

11. Os promotores devem desempenhar um papel ativo em procedimentos criminais, incluindo a instituição de processos e, quando autorizado por lei ou consistente com a prática local, na investigação de crime, supervisão sobre a legalidade dessas investigações, supervisão da execução de decisões da corte e o exercício de outras funções como representantes do interesse público.

12. Os promotores devem, de acordo com a lei, realizar seus deveres de maneira justa, consistente e diligente, e respeitar e proteger a dignidade humana, garantir os direitos humanos, assim contribuindo para assegurar o devido processo legal e o funcionamento estável do sistema de justiça criminal. [...]

3. INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

“Investigar” significa “seguir os vestígios”⁵, pesquisar, descobrir, buscar informações sobre determinado fato. Assim, “investigação criminal” representa o trabalho de reunir informações sobre a ocor-

⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. *Normas e princípios das Nações Unidas sobre prevenção ao crime e justiça criminal*. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2009, p. 338.

⁵ CALABRICH, Bruno. Pequenos mitos sobre a investigação criminal no Brasil. In: _____; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo (Org.). *Garantismo penal integral*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 126.

rência de um fato humano classificado pela lei como infração penal (*inquisitio nihil est quam informatio delicti*).⁶

Essencialmente, não há distinção entre o fato humano lícito e o ilícito ou entre o crime e a infração administrativa. A distinção é extrínseca, jurídica. Assim, a investigação de um crime pela polícia, fundamentalmente, não tem natureza distinta da apuração conduzida pelos demais órgãos públicos sobre o mesmo fato para aplicar sanções administrativas. Há, na prática, diferenças nas técnicas empregadas, nas ferramentas de trabalho, na autorização para o uso da força, na disponibilidade de medidas constritivas do gozo dos direitos fundamentais do investigado (como a prisão cautelar). Mas os resultados têm a mesma natureza: informação sobre a ocorrência de um fato e suas circunstâncias.

Mesmo um cidadão pode reunir evidências de um crime, dentre os elementos acessíveis a ele⁷, e representar ao Ministério Público, o qual é obrigado a apreciar fundamentadamente as peças de informação. Esse direito tem base constitucional e legal: no art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição (direito de petição) e no art. 27 do CPP (“Qualquer pessoa do povo poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, nos casos em que caiba a ação pública, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato”). Ademais, o *caput* do art. 144 da Constituição dispõe que a segurança pública é “responsabilidade de todos”.

Entretanto, diante do especial “dever do Estado” previsto nesse mesmo dispositivo, alguns órgãos estão incumbidos especialmente de apurar os crimes, para permitir a efetivação da lei penal, por meio de uma investigação criminal profissional e dedicada.

⁶ Buscamos, em nossa definição, evitar o uso de categorias jurídicas e termos próprios da Ciência do Direito, para que ela se ajuste a quaisquer espécies de investigação criminal, seja pública ou privada, como a realizada pela polícia, pela vítima, por um historiador ou por um repórter jornalístico. A investigação criminal é uma atividade de levantamento de fatos, não é uma atividade jurídica nem é monopólio dos profissionais do Direito. Para uma definição técnico-jurídica de investigação criminal, a partir de uma perspectiva instrumental e processual penal, citamos CALABRICH (idem, ibidem): “atividade preliminar de produção e colheita de elementos de convicção (evidências) acerca da materialidade e da autoria de um fato criminoso.

⁷ Nessa hipótese, a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) consiste numa importante ferramenta para a investigação privada, destacadamente, no enfrentamento à corrupção.

4. POLÍCIA JUDICIÁRIA

A “polícia judiciária”, conquanto seja tratada coerentemente nos textos legais, recebe usualmente acepções incongruentes pelos operadores do Direito. O adjetivo “judiciária” gera equívocos, pois parece referir-se ao Poder Judiciário. Essa nomenclatura tem sua origem remota em modelos superados de processo penal nos quais essa função e a de acusação criminal estavam intimamente ligadas ao Judiciário. Representa, pois, uma reminiscência. Conforme veremos, essa função tem maior pertinência com a de acusação, e seria mais coerente chamá-la de “polícia ministerial”⁸. Segundo o autor português António Francisco de Sousa⁹, tal função também se denomina polícia “criminal” e ainda é designada “de investigação”¹⁰ ou “repressiva”.

De todo modo, em alguns países, o próprio Ministério Público integra o Judiciário ou a ele está administrativamente vinculado, embora seus membros sejam magistrados com atuação independente em relação aos juízes. Na Itália, na França, na Áustria e na Alemanha, por exemplo, há uma só carreira de magistratura, na qual se pode exercer ora a função de procurador da República¹¹ ora a de juiz. Por isso, no

⁸ No México, por exemplo. Em alguns países, a polícia integra o Ministério Público ou a ele está funcionalmente subordinada.

⁹ SOUSA, António Francisco de. *A polícia no Estado de Direito*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 5.

¹⁰ Como encontramos no Chile e no Peru.

¹¹ “Procurador” é um termo de origem latina, formado pelo prefixo *pro* (que está “a favor”; com a ideia também de “anterioridade”, “extensão”, “substituição”) e pelo substantivo *curator* (aquele que cuida). Entende-se, pois, como o principal cuidador de algo. Assim, procurador “da República” significaria o principal guardião dos valores republicanos. Na França, *procureur de la République* é chefe da unidade do Ministério Público; e os demais membros, seus *substituts*. Na Itália, denomina-se *procuratore della Repubblica*. Em Portugal, o “procurador da República” é o membro que atua no segundo grau, sendo os de primeiro grau os “procuradores-adjuntos”. A denominação “promotor de justiça” tem origem portuguesa, nas Ordenações Manuelinas de 1514. Anteriormente, as Ordenações Afonsinas de 1447 referiam-se a “procurador”. (SANTIN, Valter Foletto. *O Ministério Público na investigação criminal*. Bauru: Edipro, 2007, p. 27.) Na Alemanha e na Áustria, a denominação *Staatsanwalt* para o membro do Ministério Público traduz-se literalmente por “advogado do Estado”. Nos países de língua inglesa, de modo geral, denomina-se *prosecutor* (“perseguidor”). Nos países de língua espanhola, a denominação mais comum é a de “Fiscal” (SANTIN, Valter Foletto. *Idem*, passim). Empregaremos aqui “procurador” genericamente como sinônimo de membro do Ministério Público.

direito estrangeiro é comum que a expressão “autoridades judiciárias” refira-se a juízes e procuradores.

No Código de Processo Penal Napoleônico de 1808 (*Code d'Instruction Criminelle*), a polícia judiciária (*police judiciaire*) era atribuída a diversas autoridades:¹²

Art. 8 A polícia judiciária investiga crimes, delitos e contravenções, reunindo provas e entregando os autores aos tribunais competentes para puni-los.

Art. 9 A polícia judiciária será exercida sob a autoridade das cortes imperiais, e de acordo com as distinções que serão estabelecidas: pelos guardas campestres e pelos guardas-florestais, pelos comissários de polícia, pelos prefeitos e vice-prefeitos, pelos procuradores imperiais e seus substitutos, pelos juízes de paz, pelos oficiais de gendarmaria, pelos comissários-gerais de polícia e pelos juízes de instrução.

Art. 10 Os prefeitos dos departamentos, e o prefeito de polícia em Paris, podem fazer pessoalmente, ou exigir que os oficiais de polícia judiciária, cada um no que lhe concerne, pratiquem todos os atos necessários a fim de apurar os crimes, delitos e contravenções, e para trazer os responsáveis aos tribunais competentes para puni-los, nos termos do art. 8 acima.

Não se concebia a polícia judiciária como um “órgão” determinado, mas como uma “função”. Percebe-se ainda que não era vista como uma atividade exclusiva de órgãos de segurança pública. O que caracterizava essa função era sua “finalidade”: reunir evidências para viabilizar a punição de autores de crimes.

Esse Código influenciou fortemente o processo penal na Europa e no mundo. As instituições por ele consagradas, porém, evoluíram significativamente a partir de reformas legislativas no século XX em vários países, com destaque para Alemanha, Itália e Portugal. Segundo Mauro Fonseca Andrade¹³:

Pouco a pouco, a Europa foi se rendendo ao modelo de processo presente no *Code* de 1808, mas, ao invés de os países observarem integralmente seus postulados, era inevitável que uma ou outra mudança fosse realizada para melhor adaptá-lo à realidade e costumes de cada país. [...]

Como se pode notar, a preferência pelo juiz-instrutor se consolidou no Direito Continental, mas a semente do *Code* de 1808 já estava lançada. Assim, em diversos países gradativamente foi surgindo e crescendo a insatisfação também em relação àquela figura, pois não se concebia como um magistrado, que era encarregado de investigar, poderia manter sua

¹² Tradução livre.

¹³ ANDRADE, Mauro Fonseca. *Ministério Público e sua investigação criminal*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 46-48.

imparcialidade sempre que tivesse que decidir alguma questão importante no curso de sua própria investigação [...]. Por isso, já no século XX foi tomando corpo um movimento doutrinário de resistência e contrariedade ao juiz de instrução, que chegou ao ápice em 1975, quando a Alemanha tratou de pôr fim ao juizado de instrução, transferindo toda sua legitimidade investigatória ao Ministério Público.

No Brasil, ele influenciou o Regulamento n. 120, de 31 de janeiro de 1842, do Código do Processo Criminal de 1832. Nele há um rol de autoridades que exerciam a função de polícia judiciária, entre delegados de polícia, juízes, inspetores de quarteirão e fiscais das câmaras municipais.¹⁴ O CPP de 1941 também trata a polícia judiciária como “função”. O texto original ressaltava seu exercício por autoridades não policiais (v. art. 4º, parágrafo único). O art. 144 da Constituição, no entanto, literalmente restringiu esse mister, numa redação que gera dúvidas e divergências quando interpretados isoladamente os seus incisos. Uma leitura detida das normas que regem a matéria permite, porém, afastar quaisquer dúvidas ou aparentes contradições. Vejamos.

Note-se, primeiramente, que a Constituição refere-se duas vezes a “funções de polícia judiciária” (no § 1º, IV, e no § 4º) e, também duas vezes, explicitamente as diferencia da atividade de “apurar infrações penais” (no § 1º, I, e no § 4º):

Art. 144. [...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

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; [...]

¹⁴ “Art. 1º A Polícia Administrativa e Judiciária é incumbida, na conformidade das Leis e Regulamentos: 1º Ao Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Justiça, no exercicio da suprema inspecção, que lhe pertence como primeiro chefe e centro de toda a administração policial do Imperio. 2º Aos Presidentes das Provincias, no exercicio da suprema inspecção, que nellas tem pela Lei do seu Regimento, como seus primeiros administradores e encarregados de manter a segurança e tranquillidade publica, e de fazer executar as leis. 3º Aos Chefes de Policia no municipio da Côrte e nas Provincias. 4º Aos Delegados de Policia e Subdelegados dos districtos de sua jurisdicção. 5º Aos Juizes Municipaes dos Termos respectivos. 6º Aos Juizes de Paz nos seus districtos. 7º Aos Inspectores de Quarteirão nos seus quarteirões. 8º As Camaras Municipaes nos seus municipios e aos seus Fiscaes.”

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

§ 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. [...]

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

Daí, obtemos as seguintes constatações: 1) a Constituição distingue “apuração de infrações penais” de “funções de polícia judiciária”; 2) no âmbito da União, há exclusividade desta função pela Polícia Federal; 3) no âmbito estadual, ela cabe à Polícia Civil, sem exclusividade, havendo espaço para a Polícia Militar, nos crimes militares, e para a Polícia Federal, nas hipóteses do art. 144, § 1º, I, *in fine*, e II; 4) embora seja uma das “destinações” constitucionais da Polícia Federal e da Polícia Civil, não há exclusividade em relação à “apuração de infrações penais”;¹⁵ 5) a disciplina da organização e do funcionamento dos órgãos policiais será fixada em “lei” (§ 7º).

Assim, o texto da Carta não definiu “função de polícia judiciária”, conferindo à lei essa tarefa (art. 144, § 7º). E é na lei que encontramos sua definição. Antes, porém, interessa conhecer um pouco sobre as características dessa função no Direito Comparado, para que se possa melhor compreender nosso modelo.

Considerando a prática brasileira, a pesquisa sobre a polícia judiciária nos países democráticos e desenvolvidos revela um maior protagonismo do Ministério Público na direção da investigação criminal e uma nítida vinculação da polícia às diretrizes ministeriais. Na França¹⁶ e na Itália¹⁷, por exemplo, a progressão na carreira de polícia judiciária depende da avaliação do trabalho dos policiais pelos

¹⁵ Nesse sentido: “Embora a Constituição Federal assegure caber às polícias judiciárias a investigação das infrações penais (art. 144), é bem de ver que tal tarefa não foi cometida *exclusivamente* às autoridades policiais, cuidando o próprio constituinte de atribuir funções investigatórias a outras autoridades. [...] Não percamos tempo. A Constituição da República, a todas as luzes, não contempla nenhuma *privatividade* da investigação em mãos da Polícia [...]. A palavra *exclusivamente* [...] nada mais faz que esclarecer que, no âmbito das polícias da União [...], caberia apenas à primeira (a Polícia Federal) a função de Polícia Judiciária. Nada mais.” (OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. *Curso de processo penal*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 83-85.

¹⁶ MOUHANNA, Christian. As relações entre o Ministério Público e a polícia na França: uma parceria ameaçada? *Revista do CNMP*, Brasília, v. 1, n. 2, jul./dez. 2011.

procuradores. Há uma vinculação funcional muito íntima entre as instituições, quase que de subordinação direta, embora haja relativa autonomia da polícia no cotidiano.

De modo geral, constata Luciano Rolim¹⁸:

Tradicionalmente, a relação entre Ministério Público e Polícia na Europa apresenta duas variantes básicas, que espelham as peculiaridades dos dois grandes sistemas jurídicos existentes naquele continente, caracterizando-se, de forma geral, pelo controle da atividade policial pelo Ministério Público nos países que se filiam à família romano-germânica e pela ampla liberdade de atuação da Polícia nos países da *Common Law*.

O denominador mínimo comum entre os países que seguem a primeira via é a dependência funcional da Polícia ao Ministério Público, entendida, num sentido mais fraco, como a submissão daquela às requisições de diligências investigatórias feita pelo *Parquet*. E como se verá oportunamente, nos países europeus que mais influência exerceram sobre nossa tradição jurídica (Alemanha, França, Itália, Espanha e Portugal), o controle da Polícia pelo MP vai muito além do mero poder requisitório, a ponto de se atribuir a ele a direção das investigações e poderes que implicam ingerência na relação orgânica do policial com a respectiva corporação.

Por força do atual Código de Processo Penal francês (*Code de procédure pénale*), a polícia judiciária submete-se à direção do Ministério Público. É o que diz seu art. 41, em tradução livre¹⁹:

Artigo 41. O procurador da República procede ou faz proceder a todos os atos necessários à investigação e ao processamento de infrações à lei penal. Para este fim, ele dirige as atividades de oficiais e agentes da polícia judiciária na jurisdição de seu tribunal.

Segundo Christian Mouhanna – em pesquisa científica na qual entrevistou policiais e procuradores franceses –, na prática²⁰:

[...] longe de ser um conjunto homogêneo, as organizações envolvidas são marcadas por clivagens, divergências de apreciações, lógicas bastante con-

¹⁷ VOGLIOTTI, Massimo. Ainda nuvens sobre o Ministério Público italiano: de magistrado independente a advogado da polícia? *Revista do CNMP*, Brasília, v. 1, n. 2, jul./dez. 2011. Passim.

¹⁸ ROLIM, Luciano. O regime brasileiro de controle da atividade policial no quadro do direito comparado. In: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (Coords.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 140-141.

¹⁹ “Article 41. Le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale. A cette fin, il dirige l’activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal.”

²⁰ MOUHANNA, op. cit., p. 26.

traditórias. Paralelamente, constata-se que, em ambos os lados, os elementos atuantes na prática encontram-se em uma situação de interdependência. Sob muitos aspectos, a proximidade que se instaura entre os OPJ [oficiais de polícia judiciária] e os membros de “base” do Ministério Público revela-se bem mais forte do que os laços corporativistas ou as tensões interinstitucionais.

3.1 Uma forte interdependência

A observação das práticas e as entrevistas realizadas em todas essas organizações mostram bem a interdependência de fato que existe entre os OPJ – ou APJ [agentes] – e o Ministério Público. Ainda que, juridicamente, este último tenha a perfeita capacidade de levar a cabo, ele mesmo, as investigações, ele não tem nem o tempo, nem as competências para tanto, nem, muitas vezes, a vontade de fazê-lo. Seu trabalho permanece, antes de tudo, uma atividade sedentária. Assim, os policiais são seus correspondentes em campo. São eles que veem, ouvem e, se necessário, agem.

Na Itália, a relação entre o Ministério Público e a polícia experimentou graus maiores e menores de coordenação. Após a queda do fascismo, o constituinte e o legislador cuidaram de reduzir a grande autonomia de que a polícia dispunha, como instrumento de repressão a serviço do totalitarismo. Extinto o juizado de instrução, inicia-se um modelo de considerável preponderância do Ministério Público sobre a polícia judiciária. Segundo Massimo Vogliotti²¹:

Na Itália, essa supremacia do Ministério Público manifestou-se de forma particular com o novo Código de Processo Penal de 1988, que, inspirando-se no sistema acusatório, confiou-lhe o monopólio do inquérito (herdando os poderes de investigação do juiz de instrução, mas perdendo seus poderes sobre a liberdade pessoal), reforçou seu poder de direção da Polícia Judiciária, ofereceu-lhe uma gama de procedimentos alternativos às audiências, dentre os quais o de escolher o percurso judiciário mais apropriado [...].

Assim, o Ministério Público italiano passou efetivamente a dirigir a atividade de polícia judiciária. Mauro Fonseca Andrade observa²²:

Em suma, o novo *Codice* se propôs a adotar um processo penal com as características do sistema acusatório, o que levou o legislador italiano a extinguir o juizado de instrução. Em seu lugar foi criada a investigação presidida pelo Ministério Público (denominada *indagini preliminari*), concretizando, desta forma, o intento de Carnelutti, quando, no começo da década de sessenta, presidiu uma comissão de juristas que redigiu um frustrado anteprojeto de reforma processual. Assim, o Ministério Público passou a conduzir a investigação criminal (art. 326), realizando-a *motu proprio* ou por intermédio da polícia judiciária, pois dela dispõe diretamente (art. 327).

²¹ Op. cit., p. 55.

²² Op. cit., p. 75.

Essa relação dá-se em três graus de dependência. O nível mais distante permite certa autonomia dos serviços policiais, de modo geral, em casos de menor repercussão e de criminalidade de rua, comunicando-se ao Ministério Público a instauração de investigações e as provas colhidas. O nível intermediário consiste nos *servizi* de polícia judiciária, os quais se submetem a um controle mais aproximado. No grau máximo de vinculação, as *sezioni* de polícia judiciária funcionam nas procuradorias, instruindo as investigações instauradas pelos procuradores sob instruções diretas destes.²³

Na Alemanha, o Ministério Público pode exercer a investigação diretamente ou requisitá-la à Polícia Criminal (*Kriminalpolizei*), órgão do Poder Executivo, com amplas faculdades de iniciativa investigatória, mas submetidas a uma supervisão e a um controle estreitos do Ministério Público.²⁴

[...] a Polícia está obrigada a investigar os fatos puníveis se existirem suficientes indícios fáticos (§163 I StPO). Dessa maneira, a Polícia pode iniciar o procedimento de investigação da mesma forma que o Ministério Público. Trata-se de competência compartilhada. Não obstante, uma vez iniciado o procedimento, deve a Polícia entregá-lo ao procurador que, tal e como se estudará mais adiante, é o encarregado da direção da fase de investigação. [...] A Lei de Reforma do Processo Penal alemão, de 09 de dezembro de 1974, substituiu o sistema de investigação judicial a cargo do juiz instrutor pelo Ministério Público.

Assim, ao Ministério Público está entregue, na Alemanha, a direção da fase de investigação ou procedimento preliminar no processo penal (§160 e ss. StPO).

Luciano Rolim observa que o modelo alemão assemelha-se à sistemática brasileira de controle²⁵. No Brasil, todavia, há uma grande relutância em efetivá-la. Na Alemanha, o reconhecimento do papel do Ministério Público na persecução penal é tal que se chega a conceber a polícia judiciária como uma extensão da atividade própria daquele²⁶:

Diz-se, na doutrina alemã, que os órgãos policiais e seus integrantes, ao praticarem atos investigatórios nos termos do § 163 do Código de

²³ VOGLIOTTI, op. cit., p. 69-70.

²⁴ PERRON, Walter; LÓPEZ-BARAJAS, Inmaculada. O Ministério Público como diretor da investigação no processo penal alemão. In: AMBOS, Kai; BÖHM, María Laura (Coord.). *Desenvolvimentos atuais das ciências criminais na Alemanha*. 1. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. 70-71.

²⁵ ROLIM, op. cit., passim.

²⁶ Idem, p. 145.

Processo Penal alemão, agem como *longa manus* do Ministério Público, o “Senhor da investigação” (*Herrin des Ermittlungsverfahrens*).

Torben Asmus refere-se aos órgãos de polícia judiciária alemães e às outras entidades públicas como sendo todos auxiliares na tarefa do Ministério Público:²⁷

a) Órgãos auxiliares da instrução investigativa penal

Somente nos casos especialmente importantes a instrução será conduzida por um membro do Ministério Público. Em regra geral [*sic*] o Procurador se vale de órgãos auxiliares judiciais, mormente da Polícia. Todos os funcionários do corpo policial estão obrigados a seguir as instruções e as ordens do membro do Ministério Público encarregado da investigação (§ 161 Par. 1 do StPO). A mesma obrigação é imposta aos demais órgãos auxiliares citados no § 152 Par. 1 da GVG.

No caso de perigo iminente de demora na execução de uma autorização para agir, a ser emanada pelo Procurador do Ministério Público, a Polícia pode, em vista do § 163 par. 1 do StPO, colher informações de qualquer órgão da administração e fazer averiguações de qualquer natureza, sempre que não se trate de uma investigação que tenha um regramento concreto em especial.

Na prática, os órgãos mais importantes que auxiliam o Ministério Público em sua atividade investigativa são a Polícia, os Inspectores do Ministério Público, os Inspectores Aduaneiros, os agentes administrativos que controlam o trabalho “negro” e os funcionários da área social dos juizados.

Em Portugal, relata Andrea Szilard²⁸, cabe aos procuradores, conforme os arts. 61 a 63 do Estatuto do Ministério Público:

orientar e fiscalizar o exercício das funções do Ministério Público; emitir ordens e instruções; definir formas de articulação com os órgãos de polícia criminal, tendo em vista que parte substancial da atividade do Ministério Público recai no exercício da ação penal.

Ressalta Luciano Rolim que diversos órgãos portugueses exercem a polícia judiciária, que lá é denominada atualmente de “polícia criminal”:²⁹

Em qualquer caso, quem preside a investigação é o Ministério Público. Com efeito, o MP “dirige o inquérito, assistido pelos órgãos de polícia

²⁷ ASMUS, Torben. A justiça penal e a investigação penal na Alemanha. In: AMBOS, Kai; BÖHM, María Laura (Coord.). *Desenvolvimentos atuais das ciências criminais na Alemanha*. 1. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. 92.

²⁸ SZILARD, Andrea Henriques. Ministério Público português. In: CALABRICH, Bruno (Org.). *Modelos de Ministérios Públicos e Defensorias del Pueblo*. Brasília: ESMPU, 2015. v. 2, p. 121-122.

²⁹ ROLIM, op. cit., p. 158.

judiciária”, e “fiscaliza a atividade processual [*i. e.*, a investigação criminal desenvolvida no âmbito do inquérito] destes.

Na Espanha, o Ministério Público (*Ministerio Fiscal*) atua em todas as fases do processo penal público. Recebe as notícias de crime e pode praticar diretamente diligências investigativas, oferecer denúncia ou promover o arquivamento. À semelhança do que ocorre em nosso ordenamento, o art. 3º do Estatuto do Ministério Público espanhol estabelece, entre suas funções, a de “ordenar a la Policía Judicial aquellas diligencias que estime oportunas”.³⁰

A polícia holandesa executa as diligências investigativas, registra as ocorrências e comunica sua atuação ao Ministério Público (*Openbaar Ministerie*), que integra a estrutura administrativa do Judiciário. Entretanto, é sob a autoridade do procurador (*officier van justitie*) que são conduzidas as investigações criminais. Ele também controla a legalidade da atuação policial. O procurador pode autorizar e determinar diretamente à polícia que realize certas medidas constritivas de direitos fundamentais, como prisões de suspeitos e apreensão de produtos de crime. Mas outras medidas, como buscas domiciliares e interceptações telefônicas, dependem de autorização de um juiz.³¹

Na Suécia, a polícia somente conduz livremente o inquérito em caso de crime de menor gravidade. Mesmo nessa hipótese, precisa submeter seu trabalho ao controle do Ministério Público (*Åklagarmyndigheten*), que fiscaliza continuamente a investigação policial e determina as medidas de investigação e as providências necessárias para a formação da *opinio delicti*, podendo decidir pela avocação do caso ou pela continuidade da investigação policial.³²

Assim, o procurador sueco (*åklagare*) é o responsável pelo resultado das investigações policiais e as dirige diretamente, assistido pela autoridade policial, nos casos de crimes de média ou maior gravidade e em todos os casos em que houver suspeito sob custódia,

³⁰ ESPANHA. Ministerio Fiscal. Actuación en el Orden Penal. *Website do Ministerio Fiscal*. Disponível em: <https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/el_ministerio_fiscal/funciones_ministerio_fiscal/actuacion_orden_penal/>. Acesso em: 21 ago. 2016.

³¹ HOLANDA. Openbaar Ministerie. *The Public Prosecution Service at a Glance*. Disponível em: <<https://www.om.nl/algemeen/english/>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

³² UNIÃO EUROPEIA. European Justice. Profissões Jurídicas – Suécia. *Website European Justice*. Disponível em: <https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-se-pt.do?member=1>. Acesso em: 22 ago. 2016.

violência familiar, suspeito com idade entre 15 e 17 anos, exceto por delitos menores, e quando a vítima for menor de 18 anos. Quando a polícia realiza uma prisão em flagrante, esta deve ser imediatamente comunicada ao Ministério Público, e é o procurador quem decide pela manutenção ou não da custódia, podendo decretá-la por até três dias, após o que somente o Tribunal pode prorrogar a prisão.³³

Essa breve pesquisa centrou-se em países da Europa continental, considerando que sua legislação processual tem uma raiz comum e que eles compartilham um sistema jurídico de mesma matriz (*civil law*).

Voltando ao estudo do que ocorre no Brasil, como já dito, o Constituinte deixou para a lei a regulamentação da atividade policial (art. 144, § 7º). Nessa linha, já com redação posterior à Constituição de 1988, o CPP cuida da polícia judiciária no Título II do seu Livro I, no qual se encontra a disciplina do “inquérito policial”, revelando, desde logo, essa relação essencial:

TÍTULO II – DO INQUÉRITO POLICIAL

Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. (Redação dada pela Lei n. 9.043, de 9.5.1995)³⁴

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função. [Grifamos.]

Assim, o CPP definiu quem exerce a polícia judiciária (as autoridades policiais) e com que finalidade (“a apuração das infrações penais e da sua autoria”). Ressalvou, no parágrafo único, que não se tratava de função exclusiva das autoridades policiais.

Vale registrar que, na época da redação do CPP, a chefia das delegacias de polícia era exercida *pro tempore* (não havia carreira), cabendo comumente a policiais militares. Nos rincões, normalmente eram oficiais subalternos ou mesmo praças mais graduados³⁵. Decorre

³³ SUÉCIA. Åklagarmyndigheten. Brottsutredningen. *Website do Åklagarmyndigheten*. Disponível em: <https://www.aklagare.se/om_rattsprocessen/aklagarens-roll1/forundersokningen/>. Acesso em: 22 ago. 2016.

³⁴ A redação original desse artigo era idêntica, apenas com a palavra “jurisdições” no lugar de “circunscrições”. A alteração legislativa não foi um mero preciosismo; serviu para marcar claramente a falta de identidade entre essa função e o exercício da jurisdição.

³⁵ MEDVID, Admar Júlio. *Sistema policial brasileiro*. Curitiba: Universidade Federal

desse fato um hábito simbólico (ainda em extinção): a aposição do título de Bacharel (Bel.) antes dos nomes dos outrora poucos delegados de polícia efetivamente graduados em Direito, para deixar clara sua particular condição.

Há também disposições sobre a atribuição para o inquérito policial no texto do Código Florestal de 1965³⁶, mas elas claramente não foram recepcionadas pelo art. 144, § 1º, da Constituição de 1988.

Vê-se, pois, que, à semelhança do modelo francês de 1808, no Brasil se conferia a diversas autoridades a função de polícia judiciária. Nesse particular, a exclusividade trazida pela Constituição de 1988 representa um ponto de inflexão histórica. Considerando, todavia, a distinção feita entre a atividade de investigação criminal e essa função, bem como a recente pacificação da jurisprudência no sentido de que a investigação criminal não é atividade privativa da polícia judiciária³⁷, é preciso conferir algum significado coerente, *de lege lata*, a essa exclusividade.

Preenchendo algumas lacunas, adveio a Lei n. 12.830/2013, a qual explicitou o que antes estava apenas implícito no CPP: o inquérito policial é o “meio” próprio e típico pelo qual a polícia judiciária conduz sua investigação criminal, sem prejuízo da coexistência de outros procedimentos. Essa lei se alinha à Constituição e ao CPP ao tratar polícia judiciária como função:

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

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

do Paraná, 2000. Disponível em: <http://www.historia.ufpr.br/monografias/2000/admar_julio_medvid.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2016.

³⁶ “Art. 33. São autoridades competentes para instaurar, presidir e proceder a inquéritos policiais, lavrar autos de prisão em flagrante e intentar a ação penal, nos casos de crimes ou contravenções, previstos nesta Lei, ou em outras leis e que tenham por objeto florestas e demais formas de vegetação, instrumentos de trabalho, documentos e produtos procedentes das mesmas: a) as indicadas no Código de Processo Penal; b) os funcionários da repartição florestal e de autarquias, com atribuições correlatas, designados para a atividade de fiscalização.”

³⁷ Recurso Extraordinário n. 593.727.

Como visto, o CPP define a polícia judiciária por sua “finalidade” (apuração das infrações penais e da sua autoria). A Lei n. 12.830/2013, em seu art. 2º, § 1º, acrescenta que cabe à autoridade policial a condução da investigação criminal por “meio” do inquérito policial ou de outro procedimento previsto em lei.

Ora, apurar infrações penais e sua autoria consiste justamente em atividade de investigação criminal. Isso nos leva a uma única conclusão, logicamente necessária: a de que se trata, na verdade, de uma relação de gênero e espécie. Somente assim é possível superar a aparente “petição de princípio” (*petitio principii*). Chega-se aqui, finalmente, a uma premissa fundamental para compreender coerentemente nosso modelo: a atividade típica da função de polícia judiciária é uma espécie do gênero investigação criminal³⁸, de modo que as duas expressões não constituem sinônimos ou expressões equivalentes. Essa concepção positivada no ordenamento jurídico brasileiro é compatível com os modelos europeus apontados, na medida em que essa exclusividade da função de polícia judiciária (neles inexistente) fica restrita à espécie e não abrange o gênero.

No plano normativo, levando-se em conta a topografia desse artigo do CPP, dentro do título relativo ao “inquérito policial”, bem como as disposições da Lei n. 12.830/2013 relativas ao “procedimento” pelo qual a polícia judiciária investiga os crimes, podemos dar mais um passo no raciocínio para concluirmos seguramente que, no Direito brasileiro, especificamente, o elemento que distingue a tarefa da polícia judiciária de outros tipos de investigação criminal é o seu “meio” ou o instrumento especial: o inquérito policial.

Diferentemente do que afirmam alguns autores, dos quais respeitosa e divergimos, não é função essencial ou privativa da polícia judiciária a execução das ordens e dos mandados judiciais (diversamente do que a denominação possa sugerir)³⁹. Nada na Constituição,

³⁸ Essa também foi a conclusão a que chegou o Ministro Ayres Britto, do Supremo Tribunal Federal, em aparte proferido no julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727: “Eu também enxergo na Constituição uma distinção muito clara, para mim, entre investigação criminal como gênero e inquérito policial como espécie. Ou seja, o inquérito policial não exaure a investigação criminal. E outros órgãos, além do Ministério Público, podem até desempenhar atividades investigativas”.

³⁹ Por exemplo, entendendo corresponder a polícia judiciária à função de auxiliar o Ministério Público e o Judiciário e dar cumprimentos às suas requisições e mandados,

na lei, na evolução histórica ou na noção universal de polícia judiciária autoriza essa conclusão. Quando se refere ao cumprimento das requisições e mandados, a lei a coloca como sendo apenas outra incumbência da autoridade policial (art. 13, II e III, do CPP). Não se trata de atribuição essencial, mas de encargo adicional e lateral. Tal atribuição, portanto, não está abrangida na exclusividade a que se refere a Constituição. Ela pode e deve ser realizada por qualquer agente público ou privado a que se dirija o juiz em suas ordens e mandados.

Naturalmente, o mandado judicial deve ser destinado a quem disponha de meios e de capacidade técnica para o seu melhor cumprimento, mas não necessariamente à polícia judiciária. Assim, policiais militares e rodoviários federais, agentes penitenciários, oficiais de Justiça, servidores do Judiciário, do Ministério Público, do Fisco, dos órgãos ambientais ou de quaisquer outros podem e devem dar cumprimento a mandados de intimação, de busca e apreensão, de avaliação, etc.⁴⁰ Reza o bom senso que os mandados de “prisão” ou aqueles que demandem o uso da força devem ser dirigidos aos órgãos policiais, pelo fato de estes serem mais bem-preparados para o exercício da violência legítima, mas nada impede que qualquer servidor público ou pessoa do povo venha a dar cumprimento a uma ordem de prisão, caso disponha de meios para efetivá-la, à semelhança do que ocorre, *ex lege*, com a prisão em flagrante.

Dessa forma e em suma, a partir da compreensão histórica dessa função e com base no que dispõe o ordenamento jurídico brasileiro, podemos estipular a definição: “polícia judiciária” representa a

Valter Foletto Santin (op. cit., p. 58-59); nessa linha também Bruno Calabrich (op. cit., p. 137).

⁴⁰ Na prática, com efeito, não é raro vemos a Polícia Militar e a Polícia Rodoviária Federal dando cumprimento a mandados de prisão e de busca e apreensão, por exemplo, a partir de medidas cautelares requeridas pelo Ministério Público. Veja-se o recente exemplo da Operação Dom Bosco, deflagrada em 16 de outubro de 2015, na Paraíba, no enfrentamento ao desvio de recursos públicos, ação conjunta do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado da Paraíba, com a colaboração da Controladoria-Geral da União e com o apoio da Polícia Rodoviária Federal. BRASIL. Ministério Público Federal. Operação Dom Bosco desarticula esquema de fraude em licitações. *Website do Ministério Público Federal*. 16 out. 2015. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pb/sala-de-imprensa/noticias-pb/mpf-pb-mppb-e-cgu-deflagram-operacao-para-desarticular-organizacao-criminosa-que-simulava-licitacoes-e-justificava-gastos-publicos-inexistentes-ou-superfaturados>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

função de apurar, por “meio” do inquérito policial, a materialidade, as circunstâncias e a autoria de infrações penais, com a “finalidade” de fornecer ao Ministério Público elementos de convicção para sua decisão sobre o ajuizamento da persecução penal.

Embora não desenvolva expressamente, na obra pesquisada, o modo pelo qual chega a essa conclusão, Edilson Mougenot Bonfim assim define polícia judiciária: “consiste na apuração das infrações penais por meio do inquérito policial”⁴¹. Eugênio Pacelli entende o inquérito policial como a “atividade específica da polícia denominada ‘judiciária’”⁴². Nestor Távora e Rosmar Rodrigues Alencar concordam que “a polícia judiciária tem a missão primordial de elaboração do inquérito policial”⁴³. Também Mirabete parte do art. 4º do CPP para seguir a mesma linha: “cabe à polícia judiciária, exercida pelas autoridades policiais, a atividade destinada à apuração das infrações penais e da autoria por meio do inquérito policial, preliminar ou preparatório da ação penal”⁴⁴.

5. O CONTROLE DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO SOBRE O INQUÉRITO POLICIAL

Por meio da polícia judiciária e por outros mecanismos, o Poder Executivo implementa políticas públicas de segurança. Seus órgãos compõem a estrutura do Estado administrado pelo governo, o qual, em tempos de normalidade constitucional, é eleito pelo voto popular. Devem, portanto, seguir as diretrizes e prioridades politicamente fixadas. Uma vez que o Executivo não dispõe da titularidade da ação penal, a iniciativa investigatória de seus órgãos constitui ferramenta que lhe permite influir positivamente na formação da *opinio delicti* do Ministério Público, convergindo em certa medida o exercício independente da ação penal para atender aos programas democraticamente estabelecidos.

⁴¹ BONFIM, Edilson Mougenot. *Curso de processo penal*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Cap. VII, 2.

⁴² OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. *Curso de processo penal*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 56.

⁴³ TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. *Curso de direito processual penal*. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2011, p. 90.

⁴⁴ MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo penal*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 78.

Assim, instaurado o inquérito policial por iniciativa própria, fica instantaneamente compelido o Ministério Público a supervisionar o desenrolar da investigação, fixar os prazos para sua conclusão e deliberar, fundamentadamente, por seu destino: arquivamento, persistência da investigação ou denúncia. Trata-se de corolário da obrigatoriedade da ação penal e consiste em uma forma democrática de provocação do Ministério Público, o qual não pode simplesmente ignorar a iniciativa do Executivo. Por idênticas razões, as notícias de crime oriundas de outras investigações (oficiais ou privadas) são autuadas pelo Ministério Público, e a elas se confere o mesmo tratamento e o mesmo controle das instâncias revisionais internas.

Por outro lado, a titularidade exclusiva da ação penal, o poder requisitório e a independência funcional dos procuradores inserem-se no sistema de freios e contrapesos dos poderes públicos, reduzindo o espaço para o arbítrio e garantindo o império da lei sobre eventual decisão política casuística. Tais fatores abrem espaço para certa discricionariedade controlada por parte do Ministério Público. Conforme a pesquisa de Valter Foletto Santin, “A discricionariedade do Ministério Público é padrão em inúmeros países europeus (França, Bélgica, Alemanha) e americanos (Estados Unidos da América e Paraguai). Também no continente asiático (Cingapura)”⁴⁵.

Também na Alemanha – país que, como vimos, segue modelo bastante semelhante ao brasileiro – o Ministério Público exerce relevante papel na política criminal:⁴⁶

Pode-se afirmar que, na Alemanha, o Ministério Público se erige no órgão central da administração da justiça e da política criminal. [...]

Em relação à política criminal, o Ministério Público possui um amplo poder discricionário para a conclusão definitiva da maior parte dos casos (ordem penal⁴⁷, arquivamento com ou sem condições⁴⁸). Assim mesmo, também possui importantes faculdades nos processos em que se exercita a acusação normal, toda vez que decide onde devem ser concentrados os recursos econômicos da investigação (por exemplo: delitos econômicos, tráfico de drogas etc.)

⁴⁵ SANTIN, Valter Foletto. *O Ministério Público na investigação criminal*. Bauru: Edipro, 2007, p. 229.

⁴⁶ PERRON; LÓPEZ-BARAJAS, op. cit., p. 85.

⁴⁷ *Strafbefehl*. Trata-se de instituto equivalente à *transação penal* no direito brasileiro.

⁴⁸ Instituto assemelhado à suspensão condicional do processo no direito brasileiro, mas que independe da instauração da relação processual.

O Ministério Público é diretamente interessado no desenvolvimento das atividades estatais de investigação criminal, porquanto a qualidade e a eficiência destas impactam decisivamente na adequada promoção da persecução penal. Por isso, não se concebe que permaneça um observador passivo. Convém que interaja e coopere, numa supervisão ativa do desenrolar da investigação, influenciando positivamente para que ela prospere e seja apta a subsidiar a formação da *opinio delicti*. Tem, desse modo, uma relação íntima e de interdependência com a polícia judiciária.

Em razão das peculiaridades do inquérito policial, precipuamente pela possibilidade do uso da força legítima, essa espécie de investigação criminal submete-se a modalidades especialíssimas de supervisão por parte do Ministério Público, a quem a Constituição e a lei empenharam o papel de controle externo da atividade policial, com destaque sobre o inquérito policial.⁴⁹

Na Constituição de 1988, há uma única menção ao inquérito policial, e ela não ocorre no art. 144, que trata das polícias, mas, precisamente, no art. 129, o qual estabelece as funções institucionais do Ministério Público:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]

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

Ou seja, não se ocupou o Constituinte de disciplinar o inquérito policial, senão para consagrar a função institucional do Ministério Público de requisitar sua instauração. Esse poder já encontrava fundamento legal no art. 5º, II, do CPP, anterior à Constituição de 1988, e foi reafirmado no art. 7º, II, da Lei Complementar n. 75/1993 e no art. 26, IV, da Lei n. 8.625/1993. Tal preocupação se justifica pela necessidade de viabilizar o *ius puniendi* – função crucial do Estado –, provendo o Ministério Público dos meios necessários para o adequado exercício da ação penal, de tal modo que se pode dizer que o inquérito policial representa um elo com a polícia judiciária. Nessa linha, o Ministério Público precisa de meios para impulsioná-lo, garantindo que ele atenda com eficácia à sua finalidade, bem como para que não haja desvio

⁴⁹ ASSIS, Alexandre Camanho. O Ministério Público e o controle externo. In: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (Coords.). Op. cit., p. 12.

de rumo, como violações de direitos do investigado, caducidade de elementos de convencimento por falta de colheita e desperdício de esforços e de recursos em linhas investigativas impróprias.⁵⁰

No Brasil, atualmente, o inquérito policial consiste na principal ferramenta de investigação dos crimes mais graves e complexos, apesar dos entraves causados por seu trâmite burocrático e judicialoide. Entretanto, no tocante aos chamados crimes do colarinho branco (*white collar crimes*), como a corrupção no setor público, as fraudes em licitações, os crimes financeiros e tributários, a lavagem de dinheiro, etc., a atuação do Ministério Público e de órgãos do Executivo especializados na fiscalização dessas atividades vem ocupando espaço cada vez de mais destaque em relação à investigação policial. Nessa seara, vale dizer, o inquérito policial revela-se, mais notavelmente, um instrumento lento, pesado e inadequado para dar efetividade à persecução penal. Sua praxe cartorial não decorre propriamente de exigências legais, mas da regulamentação interna dos próprios órgãos de polícia judiciária.

Nada obstante, recentemente a Lei n. 12.830/2013, em seu art. 2º, § 6º, reforçou o formalismo do “indiciamento”, dispondo que se dará por “ato fundamentado, mediante análise técnico-jurídica do fato” por parte do delegado de polícia. Trata-se de fase desnecessária, irrelevante, estigmatizadora e que somente contribui com a demora e a ineficiência do inquérito policial. Conforme Wellington Cabral Saraiva⁵¹:

Ao contrário do objetivo de racionalizar e elevar a eficiência da importante atividade da polícia, aquele parágrafo 6º gerou mais um ato burocrático e desnecessário, quando impõe ao delegado perder tempo fazendo “análise técnico-jurídica” da necessidade de indiciamento, sem

⁵⁰ Houve veto presidencial a um dispositivo do projeto que deu origem à Lei n. 12.830/2013, o qual pretendia dispor que o delegado de polícia conduziria “a investigação criminal de acordo com seu livre convencimento técnico-jurídico, com isenção e imparcialidade”. Nas razões do veto parcial, a Presidência da República justificou o seguinte: “Da forma como o dispositivo foi redigido, a referência ao convencimento técnico-jurídico poderia sugerir um conflito com as atribuições investigativas de outras instituições, previstas na Constituição Federal e no Código de Processo Penal. Desta forma, é preciso buscar uma solução redacional que assegure as prerrogativas funcionais dos delegados de polícias (*sic*) e a convivência harmoniosa entre as instituições responsáveis pela persecução penal”.

⁵¹ SARAIVA, Wellington Cabral. Indiciamento: ato irrelevante. *Blog do Wellington Saraiva*. Disponível em: <<http://wsaraiva.com/2013/05/30/indiciamento-ato-irrelevante/>>. Acesso em: 1º nov. 2015.

que isso tenha nenhuma consequência para a futura ação penal ou para as demais providências cabíveis ao final da investigação.

A decisão do Ministério Público de denunciar ou de arquivar um caso criminal contra alguém dá-se independentemente da existência ou não de indiciamento policial, cujos efeitos são inservíveis à ação penal e podem, por outro lado, ser nefastos para o investigado, principalmente quando esse ato for tornado público e o indiciado não vier a ser denunciado. Diversas modalidades investigatórias são conduzidas com muito sucesso por diferentes órgãos, sem necessidade de indiciamento. O eventual conhecimento jurídico do investigador pode até ser útil ao seu trabalho. A análise técnica dos fatos por parte de especialistas em temas “não jurídicos” (contabilidade, economia, biologia, ecologia, química, engenharia, medicina, etc.) é muito mais relevante à formação da convicção do procurador e do juiz sobre os “fatos”.

O inquérito policial sofre constantes críticas de policiais, procuradores e pesquisadores, por conta de sua tramitação excessivamente apegada a formas e rituais desnecessários, emulando uma instrução processual judicial, com relações normalmente estanques, protocolares e descoordenadas entre delegados, escrivães e os agentes policiais designados para realizar as diligências, e gerando um acúmulo desarrazoado de documentos de mero expediente e sem conteúdo probatório nos autos do inquérito (ofícios, despachos, certidões, etc.). As pesquisas apontam para a baixíssima eficiência desse procedimento, a redundância de atos, etapas inúteis e sua ineficácia.

Em relação às demais formas de investigação criminal, o inquérito policial apresenta algumas peculiaridades, destacadamente: 1) tem a finalidade específica de subsidiar a formação da *opinio delicti*; 2) como corolário, submete-se a uma modalidade especialíssima e obrigatória de controle externo e de supervisão concomitante do Ministério Público, que pode ser periódica, simultânea ou a qualquer tempo⁵²; 3) emprega violência estatal legítima, qualificada e especializada – resultando, por

⁵² A supervisão periódica dá-se quando os autos são remetidos ao Ministério Público no fim do prazo concedido, o qual pode ser prorrogado sucessivamente. A supervisão simultânea ocorre quando o membro do Ministério Público com atribuição para o caso decide acompanhar pessoalmente a realização de uma diligência. A supervisão pode ser efetivada ainda a qualquer tempo, mesmo antes de esgotado o prazo de conclusão, a critério do Ministério Público, no exercício do controle externo da atividade policial.

isso, em impactos mais significativos sobre os direitos fundamentais do investigado; 4) como decorrência da sua finalidade específica e do seu maior impacto sobre as liberdades públicas, sua instauração deve ser imediatamente comunicada ao Ministério Público; 5) normalmente é utilizado para o tratamento dos casos iniciados com prisão em flagrante delito⁵³; 6) dispõe de instrumentos jurídicos especiais como ferramentas de investigação e possibilidade de valer-se de medidas cautelares gravosas aos direitos fundamentais do investigado; e 7) sua tramitação é inexoravelmente afetada pelo exercício da ação penal (decisão do titular pelo ajuizamento da denúncia ou pelo arquivamento do inquérito policial) e sofre com as mesmas causas de extinção da pretensão punitiva e que afetam a ação penal (prescrição, morte do agente, etc.); além disso, pode ocorrer conflito prejudicial com eventual procedimento investigatório criminal do Ministério Público sobre o mesmo fato ou com ação penal já ajuizada (*bis in idem*).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal trata o inquérito policial com base nessa compreensão de sua finalidade. Do julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727, em regime de repercussão geral, o qual afastou definitivamente as discussões descabidas acerca do poder de investigação do Ministério Público, destacamos trecho do voto condutor do acórdão, do Ministro Celso de Mello:

[...] Todos sabemos que o inquérito policial, enquanto instrumento de investigação penal, qualifica-se como procedimento administrativo destinado, ordinariamente, a subsidiar a atuação persecutória do próprio Ministério Público, que é – nas hipóteses de ilícitos penais perseguíveis mediante ação penal de iniciativa pública – o verdadeiro destinatário das diligências executadas pela Polícia Judiciária (RTJ 168/896, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Trata-se, desse modo, o inquérito policial, de valiosa peça informativa, cujos elementos instrutórios – precipuamente destinados ao órgão da acusação pública – visam a possibilitar a instauração da “*persecutio criminis in iudicio*” pelo Ministério Público [...]

O monopólio do uso da força, típico da polícia, e a destinação específica à formação da *opinio delicti* são as principais razões para a existência de um especial controle externo do Ministério Público sobre

⁵³ Com a recente e progressiva implementação das audiências de custódia pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, para os casos de prisão em flagrante, essa peculiaridade tende a ser simplificada e desburocratizada, pois as formalidades relativas à prisão do flagrado serão providenciadas pelo Juízo competente.

a atividade policial, sem paralelo com o controle das demais formas de investigação criminal. Estas, por não importarem numa submissão mais drástica dos direitos fundamentais do indivíduo, não se submetem a um controle concomitante, preventivo, permanente e tão rígido, bastando um controle provocado, por exemplo, a partir de representação de qualquer pessoa acerca de irregularidades na sua condução ou mesmo um controle *a posteriori*, quando do envio ao Ministério Público, por parte do órgão investigador, do resultado da apuração.

Durante a tramitação do inquérito policial, o Ministério Público o acompanha e fiscaliza ordinariamente por ocasião das remessas periódicas dos autos. Via de regra, findo o prazo fixado para a conclusão do inquérito policial, seus autos são remetidos pela Polícia ao Ministério Público com solicitação de dilação de prazo, para a realização ou conclusão de diligências pendentes. Salvo nos casos de flagrante delito ou com réus presos, raramente um inquérito policial é concluído no prazo legal, sendo normalmente necessárias inúmeras dilações. Nessa oportunidade, o membro do Ministério Público com atribuição para o caso, analisando os autos, delibera pela concessão de novo prazo para a conclusão do inquérito, podendo desde logo requisitar as diligências que entender pertinentes para a formação de sua *opinio delicti*, independentemente daquelas expressamente enunciadas no despacho da autoridade policial, ou decide pelo encerramento das investigações, com o oferecimento de denúncia ou a promoção de arquivamento, independentemente de ainda haver diligências pendentes de cumprimento pela polícia ou de estar o inquérito policial relatado ou não.⁵⁴

⁵⁴ Em inúmeros julgados o Supremo Tribunal Federal reafirma que o inquérito policial se destina à formação da *opinio delicti* do Ministério Público e somente a este cabe definir suficiência dos elementos já colhidos. Entre esses julgados, colacionamos o seguinte: “EMENTA: *HABEAS CORPUS*. PROCEDIMENTO INVESTIGATIVO DA SUPOSTA PARTICIPAÇÃO DE SARGENTO DE POLÍCIA NA PRÁTICA DE ILÍCITOS. ARQUIVAMENTO, PELO JUÍZO, SEM EXPRESSO REQUERIMENTO MINISTERIAL PÚBLICO. REABERTURA DO FEITO. POSSIBILIDADE. INTEMPESTIVIDADE DO APELATÓRIO MANEJADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. IRRELEVÂNCIA, DADA A EXISTÊNCIA DE RECURSO DE OFÍCIO (ART. 574 DO CPP). CRIAÇÃO DE NOVA COMARCA. INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO. INEXISTÊNCIA. 1. O inquérito policial é procedimento de investigação que se destina a apetrechar o Ministério Público (que é o titular da ação penal) de elementos que lhe permitam exercer de modo eficiente o poder de formalizar denúncia. Sendo que ele, MP, pode até mesmo prescindir da prévia abertura de inquérito policial para a propositura da ação penal, se já dispuser de informações suficientes

A *cota* é um dos meios pelos quais o Ministério Público intervém no inquérito policial. Trata-se de manifestação escrita lançada diretamente nos autos, pela qual o Ministério Público requisita diligências, informa, esclarece, coordena, autoriza, defere, etc. É, ainda, ferramenta do controle externo difuso da atividade policial e sede natural de observações, críticas, orientações e recomendações, em relação à condução do procedimento. Pode ser curta e simples, consubstanciada em carimbos ou breves manuscritos, como na mera dilação de prazo e reiteração de cotas anteriores, ou circunstanciada e fundamentada, como no caso de requisições de diligências investigatórias.

Em caso de inquérito com relatório conclusivo da autoridade policial, por esta reputar esgotada sua tarefa, os autos devem ser remetidos diretamente ao Ministério Público, destinatário da *informatio delicti*, e não ao juiz.⁵⁵ Diante dos elementos de convicção coletados nos autos do inquérito, o Ministério Público pode oferecer denúncia, promover o arquivamento ou, ainda, devolvê-los à autoridade policial com requisição de diligências imprescindíveis à formação da *opinio delicti*. Cabe esclarecer que a requisição pelo Ministério Público de diligências à polícia judiciária, função institucional prevista no art. 129, VIII, da Constituição, pode dar-se a qualquer tempo e em qualquer fase da investigação criminal, havendo ou não inquérito policial em curso. Isto é, pode haver requisição de diligências no próprio ato de requisição da instauração do inquérito, durante sua tramitação ou após o relatório conclusivo. Nem a Constituição nem as leis (art. 13, II, do CPP; arts. 7º, II, e 8º da Lei Complementar n. 75/1993; e art. 26, IV, da Lei n. 8.625/1993) estabeleceram condições ou restrições temporais ou de oportunidade para o exercício desse poder requisitório, nem mesmo o

para esse mister de deflagrar o processo-crime. 2. É por esse motivo que incumbe exclusivamente ao *Parquet* avaliar se os elementos de informação de que dispõe são ou não suficientes para a apresentação da denúncia, entendida esta como ato-condição de uma bem caracterizada ação penal. Pelo que nenhum inquérito é de ser arquivado sem o expreso requerimento ministerial público. [...]” (HC 88.589, Relator Ministro AYRES BRITTO, Primeira Turma, julgado em 28/11/2006.)

⁵⁵ A remessa do inquérito policial ao Judiciário, relatado ou com solicitação de dilação de prazo, tal qual ainda constante do texto do CPP, além de incoerente com o sistema acusatório, é um completo despropósito. Em virtude da já mencionada Resolução n. 63/2009 do Conselho da Justiça Federal, a qual dispõe sobre a tramitação direta dos inquéritos policiais entre a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, tais remessas desnecessárias e infrutíferas já foram abolidas no âmbito da Justiça Federal.

vinculou à instauração de inquérito policial. Pelo contrário, o art. 8º da Lei Complementar n. 75/1993 prevê expressamente a possibilidade de requisições para instruir procedimentos do próprio Ministério Público.

As requisições podem ser “específicas” (de meio), indicando-se qual a espécie de diligência que deve ser executada, ou “inespecíficas” (de resultado), apontando-se qual o elemento de convicção cuja colheita se pretende, deixando a critério do órgão requisitado o método pelo qual ele será buscado.

Especificamente, o dever de cumprir as requisições ministeriais por parte das instituições com incumbência de polícia judiciária no Brasil decorre de uma atribuição especial e da finalidade própria do seu trabalho. À polícia judiciária cabe, por expressas disposições – já citadas – da Constituição e das leis, o cumprimento das requisições do Ministério Público, no tocante à instrução das investigações criminais e ao controle externo da atividade policial. Não se trata, pois, de uma subordinação administrativa em relação ao Ministério Público, mas do regular desempenho de suas próprias atribuições constitucionais e legais.

Não pode o Ministério Público, no Brasil, por exemplo, determinar o modo de organização das unidades policiais, decidir sobre a gestão ou distribuição de pessoal, etc. Ele não exerce chefia ou ascendência administrativa sobre a polícia e seus integrantes – ou mesmo sobre qualquer outro órgão da administração pública. O dever dos entes públicos de atender às requisições ministeriais têm fundamento na necessidade de viabilizar o exercício das funções constitucionais no Ministério Público, o qual, sozinho e contando apenas com suas próprias forças, não seria capaz de bem desempenhar suas atribuições, tão essenciais para um Estado Democrático de Direito. Tem-se, na verdade, um encadeamento funcional ou de atribuições em que uma instituição atende, por vocação legal, a uma necessidade da outra.

Nesse sentido, escreve Leonardo de Faria Galiano:

A partir daí fica claro que a interação existente entre os órgãos policial e ministerial no curso das investigações não gera qualquer tipo de subordinação administrativo-hierárquica ou disciplinar, mas sim uma vinculação de ordem procedimental ou funcional (JARDIM, 2007, p. 326-327), com a adoção de mecanismos jurídicos que permitam exercer plenamente a atribuição-fim reservada ao *Parquet*.⁵⁶

⁵⁶ GALIANO, Leonardo de Faria. Uma leitura constitucional das representações policiais. In: ANJOS FILHO, Robério Nunes dos (Org.). *Capacitar: VII Curso de*

Assim, as requisições do Ministério Público ou as suas decisões quanto à via investigativa (diligências, instauração de inquérito policial, de procedimento investigatório criminal, a substituição de um pelo outro ou a instauração de outro procedimento administrativo) são insindicáveis, irrecusáveis e irrecorríveis por parte da polícia e de outros órgãos públicos. A desobediência injustificada constitui crime.

No entanto, a despeito da inexistência de previsão legal expressa, não vislumbramos óbice a que o agente público requisitado represente justificadamente pela reconsideração do órgão do Ministério Público requisitante. Em casos extremos, como, *verbi gratia*, a negativa integral e infundada por parte do membro do Ministério Público oficiente de requerer em juízo medidas cautelares que foram objeto de circunstanciada representação da autoridade policial, para que não se gere espaço para um arbítrio individual inexorável, defendemos a possibilidade de se submeter a representação desacolhida ao órgão revisional do Ministério Público, para que delibere sobre a necessidade do requerimento judicial das respectivas medidas. Também pensa assim Leonardo de Faria Galiano⁵⁷:

Enquanto não for objeto de alteração legislativa o Código de Processo Penal de 1941 (e bons ventos democráticos estão soprando nessa direção), não vemos outra opção a não ser permitir a devolução da *quaestio juris* às instâncias revisionais do próprio *Parquet*, mediante o exercício da função anômala ainda remanescente no art. 28 do CPP, em autêntica aplicação analógica [...].

Os ventos democráticos a que se refere o citado autor são as alterações previstas no anteprojeto do novo CPP.

Com base nas mesmas normas que preveem a faculdade de apresentar provas, pode o Ministério Público também acompanhar a realização das diligências investigatórias empreendidas pelos órgãos de polícia judiciária ou por outras instituições. Isso significa que o Ministério Público pode ter ciência, a qualquer tempo, da situação da execução das diligências, fazer-se presente e colaborar para o seu sucesso e para que elas sirvam à persecução penal. Deve ainda, evidentemente, zelar pela legalidade das ações policiais.

A aproximação e a maior coordenação entre o Ministério Público e

Ingresso e Vitaliciamento para Procuradores da República. Brasília: ESMPU, 2011, p. 205.

⁵⁷ GALIANO, op. cit., p. 224.

a polícia judiciária são positivas e fundamentais para a melhor eficiência e eficácia da investigação criminal, visto que suas atividades são interdependentes. Todavia, uma unidade institucional entre eles, parece-nos – ao menos no atual estágio de desenvolvimento civilizatório do Brasil –, fragilizaria o já deveras dificultoso e trôpego sistema de controle da atividade policial. A fusão orgânica debilitaria o controle, com a redução da impessoalidade e o incremento do corporativismo. Em caso de abuso por parte dos policiais, aumentaria a chance de o procurador ser condescendente com as faltas de sua equipe ou, ainda, de tomar parte nas irregularidades.

6. CONCLUSÃO

Pudemos tratar da origem e da natureza da função de polícia judiciária, compreendendo-a a partir de sua evolução histórica e dos modelos encontrados no Direito Comparado. Chegamos à definição logicamente consistente da função de polícia judiciária, com base no nosso ordenamento atual, lendo as leis à luz da Constituição – e não o contrário –, como sendo ela a função de apurar, por “meio” do inquérito policial, a materialidade, as circunstâncias e a autoria de infrações penais, com a “finalidade” de fornecer ao Ministério Público elementos de convicção para sua decisão sobre o ajuizamento da persecução penal. Tal definição considera os elementos marcantes da polícia judiciária: o fato de ela caracterizar-se por sua *finalidade* específica e por seu *instrumento* peculiar, o inquérito policial, distinguindo-se de outras modalidades de investigação criminal.

Embora ainda seja o instrumento investigativo preponderante e mais tradicional, o inquérito policial padece de vícios de difícil saneamento, diante da resistência corporativa dos delegados de polícia; do conservadorismo do Poder Judiciário, apegado a fórmulas ultrapassadas e vencidas pela Constituição de 1988; bem como do comodismo do Ministério Público, o qual deve militar diuturnamente em prol da implementação do sistema acusatório, da forma como preconizado pelo Constituinte.

Inspirando-se no funcionamento mais bem-sucedido do modelo acusatório em outras nações de sólida tradição democrática e de mesma matriz jurídica e considerando suas funções institucionais, o

Ministério Público brasileiro deve assumir uma postura proativa e dedicada no desempenho da coordenação das investigações criminais empreendidas pela polícia judiciária, sem prejuízo daquelas realizadas pelos diversos atores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ANDRADE, Mauro Fonseca. *Ministério Público e sua investigação criminal*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.
2. ASMUS, Torben. A justiça penal e a investigação penal na Alemanha. In: AMBOS, Kai; BÖHM, Maria Laura (Coord.). *Desenvolvimentos atuais das ciências criminais na Alemanha*. 1. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.
3. ASSIS, Alexandre Camanho. O Ministério Público e o controle externo. In: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (Coords.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2013.
4. BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 2-5. Apud: DIANA, Roberto Antônio Dassiê. O controle constitucional pelo Ministério Público e o controle externo da atividade policial: fundamentos e natureza jurídica, necessidade, objetivo, extensão, exercício e cláusulas pétreas. In: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (Coords.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2013.
5. BRASIL. Câmara dos Deputados. Câmara rejeita PEC 37; texto será arquivado. *Website da Câmara dos Deputados*. Brasília, 25 jun. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/446071-CAMARA-REJEITA-PEC-37-TEXTOSERA-ARQUIVADO.html>>. Acesso em: 25 out. 2015.
6. _____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. *Normas e princípios das Nações Unidas sobre prevenção ao crime e justiça criminal*. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2009.
7. _____. Ministério Público Federal. Operação Dom Bosco desarticula esquema de fraude em licitações. *Website do Ministério Público Federal*. 16 out. 2015. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pb/sala-de-imprensa/noticias-pb/mpf-pb-mppb-e-cgu>>.

deflagram-operacao-para-desarticular-organizacao-criminosa-que-simulava-licitacoes-e-justificava-gastos-publicos-inexistentes-ou-superfaturados>. Acesso em: 8 nov. 2015.

8. _____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 593.727/MG. Relator: Ministro Cezar Peluso. Relator para o acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 14 maio 2015. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=2641697>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

9. BONFIM, Edilson Mougenot. *Curso de processo penal*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

10. CALABRICH, Bruno. Pequenos mitos sobre a investigação criminal no Brasil. In: CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo (Org.). *Garantismo penal integral*. São Paulo: Atlas, 2015.

11. ESPANHA. Ministerio Fiscal. Actuación en el Orden Penal. *Website do Ministerio Fiscal*. Disponível em: <https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/el_ministerio_fiscal/funciones_ministerio_fiscal/actuacion_orden_penal/>. Acesso em: 21 ago. 2016.

12. FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

13. GALIANO, Leonardo de Faria. Uma leitura constitucional das representações policiais. In: ANJOS FILHO, Robério Nunes dos (Org.). *Capacitar: VII Curso de Ingresso e Vitaliciamento para Procuradores da República*. Brasília: ESMPU, 2011.

14. GOLDFINGER, Fábio Ianni. *O papel do Ministério Público nas investigações criminais no mundo moderno*. Campo Grande: Contemplar, 2012.

15. HOLANDA. Openbaar Ministerie. *The Public Prosecution Service at a Glance*. Disponível em: <<https://www.om.nl/algemeen/english/>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

16. MEDVID, Admar Júlio. *Sistema policial brasileiro*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2000. Disponível em: <http://www.historia.ufpr.br/monografias/2000/admar_julio_medvid.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2016.

17. MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo penal*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

18. MOUHANNA, Christian. As relações entre o Ministério Público e a polícia na França: uma parceria ameaçada? *Revista do CNMP*, Brasília, v. 1, n. 2, jul./dez. 2011.
19. OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. *Curso de processo penal*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
20. PERRON, Walter; LÓPEZ-BARAJAS, Inmaculada. O Ministério Público como diretor da investigação no processo penal alemão. In: AMBOS, Kai; BÖHM, Maria Laura (Coord.). *Desenvolvimentos atuais das ciências criminais na Alemanha*. 1. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.
21. ROLIM, Luciano. O regime brasileiro de controle da atividade policial no quadro do direito comparado. In: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (Coords.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2013.
22. SANTIN, Valter Foletto. *O Ministério Público na investigação criminal*. Bauru: Edipro, 2007.
23. SARAIVA, Wellington Cabral. Indiciamento: ato irrelevante. *Blog do Wellington Saraiva*. Disponível em: <<http://wsaraiva.com/2013/05/30/indiciamento-ato-irrelevante/>>. Acesso em: 1º nov. 2015.
24. SOUSA, António Francisco de. *A polícia no Estado de Direito*. São Paulo: Saraiva, 2009.
25. SZILARD, Andrea Henriques. Ministério Público português. In: CALABRICH, Bruno (Org.). *Modelos de Ministérios Públicos e Defensorias del Pueblo*. Brasília: ESMPU, 2015. v. 2.
26. TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. *Curso de direito processual penal*. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2011.
27. UNIÃO EUROPEIA. European Justice. Profissões Jurídicas – Suécia. *Website European Justice*. Disponível em: <https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-se-pt.do?member=1>. Acesso em: 22 ago. 2016.
28. VOGLIOTTI, Massimo. Ainda nuvens sobre o Ministério Público italiano: de magistrado independente a advogado da polícia? *Revista do CNMP*, Brasília, v. 1, n. 2, jul./dez. 2011.

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A HISTÓRIA DA POLÍCIA NO BRASIL

GALTIÊNIO DA CRUZ PAULINO¹

1. Introdução
 2. Primórdios da história policial no Brasil
 3. Chegada da família real ao Brasil
 4. Configuração policial no Império
 5. Polícia nos primórdios da República
 6. Polícia após 1930
 7. Organização policial no momento que antecede o golpe militar e nos primeiros anos do regime
 8. A polícia no período ditatorial
 9. Período pós-ditadura e a Constituição de 1988
 10. Conclusões
- Referências bibliográficas

1. INTRODUÇÃO

No momento em que o Estado assumiu a atribuição de defesa da ordem pública, tornou-se responsável pela manutenção da ordem e da segurança da sociedade. Surgiu, nesse contexto, a polícia.

Segundo alguns autores (CANDIDO, p. 29), um dos primeiros modelos de polícia organizada foi o europeu-continental, adotado na França e seguido no Brasil. Nesse modelo, havia:

dualidade de instituições: uma polícia de natureza pública, militar e coercitiva, a chamada *Gendarmerie Nationale*; e outra, a chamada Polícia Urbana (*Police Nationale*), a qual apresentava natureza civil (mas uniformizada), que realizava o exercício das funções policiais na parte essencialmente urbana do território francês, tendo sido usada inicialmente para exercer a segurança pública em Paris. [CANDIDO, p. 29.]

O modelo francês foi o adotado por diversos outros países europeus, como Portugal, que acabou influenciando o modelo brasileiro.

¹ Procurador da República e ex-Procurador da Fazenda Nacional. bacharel em Direito pela UFPB, pós-graduado em Ciências Criminais pelo UNIDERP, pós-graduado pela ESMPU e mestrando pela Universidade Católica de Brasília.

Contudo, diferentemente do modelo francês, centrado inicialmente na perspectiva militar e depois na cível, em Portugal o modelo se inicia com uma instituição cível, a Intendência de Polícia da Corte (1760), e depois incorpora o militar, com a criação da Guarda Real da Polícia de Lisboa, em 1801 (CANDIDO, 2016. p. 32 e 33).

No Brasil, a história da polícia confunde-se, de certa forma, com a história do militarismo, ante a vinculação inicialmente existente com as forças armadas. Além disso, a função judicante e a função policial encontravam-se centradas em um único órgão, passando a se desvincular ao longo dos anos, dando ensejo a duas esferas policiais, uma de caráter militar e outra de cunho cível.

Ademais, a atividade policial, ao longo da história brasileira, foi exercida, em regra, pelas camadas mais pobres da sociedade, ante o desprestígio da atividade, o que gerou um contexto totalmente contraditório, no qual pessoas humildes tinham a incumbência de defender o patrimônio dos grupos elitistas, muitas vezes frente aos seus semelhantes. Posteriormente, no período de consolidação da polícia civil, surge um contexto diverso. As pessoas brancas, das camadas mais ricas da sociedade, passam a exercer os principais cargos policiais cíveis, afastando, em grande parte, a participação do outro polo social, formado por negros, mestiços, pardos etc.

Este trabalho apresenta uma breve exposição histórica sobre a polícia no Brasil. Abordará seu surgimento, seus marcos iniciais de influência, suas diversas fases ao longo dos anos e os enquadramentos constitucionais que teve. Por fim, é concluído com a previsão normativa atual, em particular a roupagem hoje assumida ante a Constituição Federal de 1988.

Ao longo do levantamento histórico, dar-se-á ênfase à conjuntura social vigente em cada período, assim como aos principais aspectos (eventos) históricos que influenciaram no desenvolvimento da força policial nacional.

2. PRIMÓRDIOS DA HISTÓRIA POLICIAL NO BRASIL

Conforme exposto no início deste artigo, o modelo policial adotado no Brasil sofreu forte influência do modelo francês, adotado por Portugal. No período colonial, a polícia no Brasil estava voltada

basicamente para a “ocupação da terra, povoamento e manutenção dos espaços conquistados” (CANDIDO, 2016, p. 35).

Na fase inicial, a característica marcante da polícia no Brasil é o militarismo. O objetivo era a preservação da colônia recém-criada (descoberta), em face de ameaças internas (ataques indígenas e movimentos de independência) e externas (invasões de outros países).

Nesse cenário, o estudo sobre a história da polícia no Brasil passa inicialmente pela análise do surgimento dos grupos armados. Estes, mais voltados à história do militarismo, serviram de embrião para a formação da concepção atual de polícia, enquanto força estatal armada voltada para a manutenção da ordem, a apuração de crimes etc.

Segundo Ege (2014, p. 16), uma das primeiras organizações com atribuições parecidas com a que se entende por policial foi a dos Henriques, no período de 1630 a 1654. Tal organização se formou em Pernambuco, na época dos conflitos com a Companhia Holandesa das Índias Ocidentais. A milícia dos Henriques era composta por negros, índios e mestiços, sob a liderança de Henrique Dias, negro que possivelmente foi escravo. A formação do grupo, praticamente sem homens brancos, resulta do desprestígio que se atribuía às funções de caráter militar no período.

Após o referido conflito, os Henriques foram alocados como força auxiliar da estrutura militar colonial, passando a ser um embrião da força policial, mesmo sem possuir características típicas de polícia.

Os Quadrilheiros, de acordo com Ege (2014, p. 19), seriam outro possível precursor da polícia no Brasil. No Rio de Janeiro (EGE, 2014, p. 21), os Quadrilheiros teriam surgido em 1626, por intermédio do Ouvidor-Geral Luiz Nogueira de Brito, com a atribuição de evitar delitos do cotidiano. Em 1730, passaram a ser denominados de capitães do mato, nomenclatura mais conhecida entre as camadas mais humildes da população, como bem esclarece Ege: “Dentre os argumentos utilizados para a nomenclatura discordante da oficial, era o de que esta função, apesar de desprestigiada, era mais conhecida entre os pobres livres, o que facilitaria a aceitação do ofício, bem como traria candidatos ao cargo” (2014, p. 22 e 23).

A atribuição de quadrilheiro ou capitão do mato, como todas as outras voltadas ao militarismo, era bastante desprestigiada. Isso gerava uma grande contradição, na medida em que as pessoas mais

pobres da sociedade eram responsáveis por assegurar a integridade, muitas vezes patrimonial, das classes mais abastadas. Como afirma Cândido (2016, p. 36):

Apesar de o governo designar tais pessoas para exercerem funções de policiamento, elas agiam arbitrariamente e com técnicas rudimentares com a intenção de impor o controle social, uma vez que tal procedimento servia para controlar a população de baixa renda e caçar os escravos.

Os capitães do mato originários (ou seja, antes de os quadrilheiros passarem também a ser chamados pela mesma denominação), além de responsáveis pela reprimenda de pequenos delitos no âmbito rural (quadrilheiros atuavam na zona urbana), tinham como incumbência a captura de escravos fugitivos, mediante pagamento pelo respectivo dono.

Nesse sentido, Cotta afirma: “O quadrilheiro capitão do mato, idealizado pela câmara do Rio de Janeiro, seria uma forma híbrida. Uma metamorfose da função tipicamente urbana de policial do quadrilheiro lusitano para a de caçador de escravos fugidos na cidade do Rio de Janeiro”.

Outros autores, como Medvid (p. 4), remontam a origem da polícia no Brasil aos primórdios do colonialismo. A ideia teria surgido em 1500, quando da adoção de um sistema de capitânias hereditárias.

Com a colonização portuguesa, além dos diversos aspectos culturais herdados, enraizou-se no Brasil uma concepção policial similar à dos colonizadores, na qual o poder judicante e o poder policial constituíam um único organismo (MEDVID, p. 4).

Na época das Capitânias Hereditárias e dos Governadores Gerais, sustentada nas Ordenações Manuelinas e nas Ordenações Afonsinas, havia a figura dos almotacés, que eram “autoridades encarregadas de zelar pela ordem pública nas vilas recém-criadas no Brasil-colônia” (MEDEVID p. 4). Segundo Medvid (p. 5), os almotacés seriam a “primeira manifestação de uma autoridade policial” no Brasil.

Os *almotacés*, auxiliados pelos alcaides-pequenos e pelos meirinhos, tinham a incumbência, conforme as Ordenações Manuelinas (livro I, título XLIX)², de fiscalizar e zelar pelo cumprimento das leis, agir contra o abuso das armas proibidas etc.

² Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/11p339.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

Em linhas gerais, a estrutura policial, responsável pela cumulação das funções de polícia e da judicatura, passou a se configurar pela presença do Alcaide-Mor (juiz de cunho ordinário com funções militares e policiais), do Alcaide Pequeno (que tinha a atribuição de realizar as diligências noturnas e as prisões de criminosos e coordenava o policiamento urbano), dos quadrilheiros e dos meirinhos (que tinham funções similares à dos atuais oficiais de justiça)³.

De acordo com Medvid (p. 5), com o desenvolvimento da colônia, a estrutura policial vigente (alcaide-pequeno, quadrilheiro, meirinhos etc.) tornou-se insuficiente para a manutenção da ordem, ante a cobiça externa às riquezas do Brasil.

Nesse cenário, surgem as Companhias de Ordenanças, lideradas pelos capitães-mores, que atuavam em conjunto com os alferes, sargentos e cabos. Essas companhias, compostas em grande parte por pessoas voluntárias e humildes, eram responsáveis pela manutenção da ordem interna e pela defesa da colônia contra ataques externos.

Em seguida, são criadas as Companhias de Dragões, formadas em sua maioria por pessoas advindas da metrópole. Essas pessoas tinham melhor formação e qualificação para o exercício da segurança, sobretudo em face dos ataques externos. A evolução das forças de segurança resultou na criação das Capitânicas de Minas (MEDVID, p. 6).

As Companhias de Ordenanças, as Companhias de Dragões e as Capitânicas de Minas tinham uma organização similar, de caráter civil, com funções rotineiras de combate ao crime e manutenção da ordem (função policial), e de caráter militar, com atribuições relacionadas à defesa da integridade da colônia.

Nesse período, as forças de manutenção da ordem pública, que acumulavam as funções judicantes e de polícia, eram vinculadas aos Governadores-Gerais, situação que perdurou até 1712, ano em que D. João V desvinculou o judiciário dos Governadores-Gerais. O judiciário ficou responsável pela apuração dos delitos; já o braço armado da colônia, responsável pelo estabelecimento da ordem, continuou atrelado aos governadores (MEDVID, p. 8).

³ Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

3. CHEGADA DA FAMÍLIA REAL AO BRASIL

Em 1808, a família real chega ao Brasil, o que desencadeou uma série de modificações políticas, sociais, econômicas, administrativas e sociais na colônia. Além disso, houve o surgimento e a reestruturação de diversas instituições.

No âmbito da segurança pública, D. João VI depara-se com uma estrutura totalmente desorganizada, formada por uma Justiça Criminal, que englobava a Polícia Judiciária, sob a incumbência das Relações da Bahia e do Rio de Janeiro, dos Corregedores de Comarcas, dos Juizes Ordinários, dos Almotacés, dos Meirinhos, dos Quadrilheiros etc. (MEDVID, p. 8). Os grupos armados, direcionados para a manutenção da ordem social, eram mais presentes na área rural, deixando a parte urbana das cidades quase totalmente desguarnecida.

Nesse cenário, D. João VI deu ensejo, em maio de 1808 – ou seja, pouco tempo depois de sua chegada –, a uma estrutura policial de caráter regular, baseada no modelo português então vigente. No dia 10 daquele mês, o rei criou a Intendência-Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil e, no dia 13, a Divisão Militar da Guarda Real da Polícia, esta em substituição ao Corpo de Quadrilheiros. Para o cargo de Intendente-Geral de Polícia foi nomeado o desembargador Paulo Fernandes Viana, que criou, em maio de 1810, o Corpo de Comissários de Polícia.

Segundo Ege (2014, p. 35), o Alvará Régio de 1808, responsável pelo aparecimento da Intendência-Geral, cria, em verdade, o cargo de intendente de polícia, e não a intendência em si, ou seja, uma organização policial. Tal conclusão é totalmente coerente com o que se extrai da leitura do alvará⁴. De acordo com Ege:

nota-se que por um longo período pretendia-se criar uma organização aos moldes do modelo português conforme demonstra o Alvará de criação do

⁴ “Eu o Príncipe Regente faço saber aos que o presente Alvará virem, que tendo consideração á necessidade que ha de se crear o logar de Indendente Geral da Policia da Côte e do Estado do Brazil, da mesma fôrma e com a mesma jurisdicção que tinha o de Portugal, segundo o Alvará da sua creação de 25 de Junho de 1760, e do outro de declaração de 15 de Janeiro de 1780: sou servido creal-o na sobredita maneira com o mesmo ordenado de 1:600\$000, estabelecido no referido Alvará de declaração.” (Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/alvara/antioresa1824/alvara-40149-10-maio-1808-572058-publicacaooriginal-95179-pe.html>>. Acesso em: 10 jul. 2016.)

cargo de Intendente-Geral de Polícia da Corte. A ideia principal implícita no documento era a de organizar e disciplinar os costumes da população aos moldes da civilização portuguesa, assim a Intendência-Geral de Polícia teria muito mais um papel civilizador do que propriamente o de polícia operacional controladora da ordem pública. [EGE, 2014, p. 35.]

Desse modo, conclui-se que a Intendência-Geral, apontada como figura inicial de estruturação da polícia nos moldes que conhecemos atualmente, caracterizava-se muito mais pela função de organização das cidades do que propriamente pela de repressão e manutenção da ordem pública, atividades típicas da polícia. Priorizou a urbanização e o saneamento da cidade do Rio de Janeiro, servindo a prisão de muitos criminosos como mecanismo e recrutamento de pessoas para a realização de serviços em favor do Poder Público, como, por exemplo, o de limpeza.

Os Capitães do Mato, porém, não foram extintos, mas reorganizados pelo Aviso Régio n. 17 de 22 de abril de 1813. Esse ato fixou que os capitães só poderiam ser nomeados pelas câmaras e em caráter temporário, tendo sido, contudo, destituídos de patente militar.

Em 1809, o Intendente-Geral, Paulo Viana, após ter organizado por completo a Intendência-Geral, cria a Divisão Militar da Guarda Real, com a função de intervenção operacional. As atribuições da Divisão são bem descritas no seguinte trecho:

Sendo de absoluta necessidade prover á segurança e tranquilidade publica desta Cidade, cuja população e trafico têm crescido consideravelmente, e se augmentará todos os dias pela affluencia de negocios inseparavel das grandes Capitaes; e havendo mostrado a experiencia, que o estabelecimento de uma Guarda Militar de Polícia é o mais proprio não só para aquelle desejado fim da boa ordem e socego publico, mas ainda para obter ás damnosas especulações do contrabando, que nenhuma outra providencia, nem a mais rigorosas leis prohibitivas tem podido cohibir: sou servido crear uma Divisão Militar da Guarda Real da Polícia desta Corte, com a possivel semelhança daquella que com tão reconhecidas vantagens estabeleci em Lisboa, a qual se organizará na conformidade do plano, que com este baixa, assignado pelo Conde de Linhares, do meu Conselho de Estado Ministro e Secretario de Estado dos Negocios Estrangeiros e da Guerra. [DECRETO de 13 de maio de 1809.]

O dia 13 de maio de 1809, data de criação da Divisão Militar, é comemorada até hoje pela Polícia Militar do Rio de Janeiro como o momento de sua instituição. Tanto que o seu brasão de armas contém uma coroa e as siglas GRP, em referência à Guarda Real de Polícia.

A Divisão Militar da Guarda Real da Polícia consistia, em suma, em uma força policial de caráter militar, composta por um Estado-Maior, três companhias de infantaria e uma cavalaria. Nesse período, a Guarda Real apresentava-se como o principal instrumento de que dispunha o Intendente para efetivar o controle social.

Os integrantes das corporações policiais nesse período, assim como ocorreu nos períodos iniciais, continuavam sendo originários das camadas mais pobres da sociedade, o que se tornou uma característica marcante das forças de segurança.

4. CONFIGURAÇÃO POLICIAL NO IMPÉRIO

Com a independência do Brasil, em razão do rompimento dos laços coloniais com Portugal, e a promulgação da Constituição de 1824, a ordem jurídica nacional assume uma nova roupagem, que influencia inclusive a estrutura policial do Império que estava em formação.

A segurança pública passou a ser de suma importância no novo regime, dada a desorganização das forças de segurança resultante do processo de independência. A maioria delas haviam se transformado em organizações de caráter militar e buscavam garantir a independência do Brasil. Além disso, cada unidade do império tratava a temática de maneira autônoma e diversa, do que resultou um contexto de falta de unicidade nacional.

Nesse cenário, surgem, em 1831, a Guarda Nacional e os Corpos de Guarda Municipal Permanente (Decreto Imperial de 10 de outubro de 1831⁵). Em 1832, promulga-se o Código de Processo Criminal, que descentraliza a organização policial. A Administração Criminal foi dividida em três circunscrições⁶: a) distrito (sob a responsabilidade do Juiz de Paz e composto pelos inspetores de quarteirões); b) termo (composição: conselho e jurados, juiz municipal, escrivão de execuções

⁵ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37586-10-outubro-1831-564553-publicacaooriginal-88479-pl.html>. Acesso em: 12 jul. 2016.

⁶ “Art. 1º Nas Províncias do Imperio, para a Administração Criminal nos Juizos de primeira instancia, continuará a divisão em Districtos de Paz, Termos, e Comarcas.” (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm>. Acesso em: 12 jul. 2016.)

e oficiais de justiça); c) comarca (em regra com três juízes, um deles o chefe de polícia).

O Corpo de Guardas Municipais Permanente, proposto pelo Presidente da Província de São Paulo na época, Brigadeiro Tobias de Aguiar, deu origem à Polícia Militar do Estado de São Paulo. Se fizermos um paralelo com a Polícia Civil, esta, conforme já exposto, teria como embrião remoto os alcaides, presentes no século XVII (de maneira organizada com a Intendência-Geral).

A polícia, nesse período, segundo Cândido, tinha os seguintes pontos estruturais:

- a) organização em moldes militares;
- b) composição integral por voluntários;
- c) serviço permanente (é a profissionalização do serviço de polícia);
- d) pagamento pelo Tesouro da Província;
- e) subordinação ao chefe do executivo provincial;
- f) responsabilidade perante o legislativo provincial, no que tangia a sua organização. [CANDIDO, p. 39.]

Em 1841, surge a Lei n. 261, que altera o Código de Processo Criminal, fixando que os Chefes de Polícia seriam escolhidos dentre os desembargadores e juízes de direito. Já os delegados e subdelegados seriam selecionados dentre quaisquer juízes e cidadãos. Os escolhidos eram obrigados a aceitar o encargo⁷. O ventilado diploma normativo fixou de maneira precisa as atribuições a serem exercidas no âmbito policial.

Em 1842, entrou em vigor o Decreto n. 120, que criou a divisão entre Polícia Administrativa e Polícia Judiciária. À primeira competiam as atribuições delimitadas no art. 2º do Decreto⁸. Já as atribuições da Polícia Judiciária estavam presentes no art. 3º do mesmo decreto⁹.

⁷ “Art. 2º Os Chefes de Policia serão escolhidos d’entre os Desembargadores, e Juizes de Direito: os Delegados e Subdelegados d’entre quaesquer Juizes e Cidadãos: serão todos amoviveis, e obrigados a aceitar.”

⁸ “Art. 2º São da competencia da Policia Administrativa geral, além das que se achão encarregadas ás Camaras Municipaes pelo Tit. 3º da Lei do 1º de Outubro de 1828: 1º As attribuições comprehendidas nos arts. 12 § 1º, 2º e 3º do Codigo do Processo. 2º A attribuição de julgar as contravenções ás Posturas das Camaras Municipaes. (Codigo do Processo Criminal art. 12 § 7º.) 3º As attribuições mencionadas nos § 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 9º do art. 4º da Lei de 3 de Dezembro de 1841. 4º As attribuições mencionadas no art. 7º § 1º, 2º, 3º e 4º da mesma Lei. 5º As attribuições conteúdas nos § 4º, 5º, 6º o 14 do art. 5º da Lei de 15 de Outubro de 1827, e que a Lei de 3 de Dezembro de 1841 art. 91 conserva aos Juizes de Paz.”

⁹ “Art. 3º São da competencia da Policia Judiciaria: 1º A attribuição de proceder a corpo de delicto, comprehendida no § 4º do art. 12 do Codigo do Processo Criminal. 2º A de

Percebe-se claramente a manutenção da vinculação entre as funções policiais e judicantes. No decreto surgiram os primeiros contornos do inquérito policial.

Em 1871, inicia-se um processo de desvinculação entre as funções policiais e judicantes, resultando, por exemplo, na proibição dos magistrados de exercerem o cargo de Chefe de Polícia e na incompatibilidade entre os cargos policiais e os de juizes municipais (MEDEVID, p. 10). Esse processo foi efetuado pela Lei n. 2.033 de 1871, regulamentada pelo Decreto n. 4.824 do mesmo ano.

5. POLÍCIA NOS PRIMÓRDIOS DA REPÚBLICA

Mesmo com o processo de desvinculação entre as funções policial e judicante iniciado em 1871, a relação entre as duas funções ainda se mantinha forte. Ela era reforçada pela figura das investigações inquisitórias, que ganhavam forma por intermédio do inquérito policial, então inaugurado.

Com a República e o resplandecer da Federação, as antigas províncias imperiais transformam-se em Estados-Membros.

Nesse período, as Forças Militares, em especial o Exército, estavam fortalecidas perante a sociedade, em razão do final da Guerra do Paraguai. Em São Paulo, a milícia formada por Tobias de Aguiar cresceu de maneira acentuada, resultando na força militar de São Paulo, essencial na transição do Império para a República (EDGE, 2014, p. 61). Surgia nesse momento o denominado “Batalhão Paulista”. Embrião da Polícia Militar do Estado de São Paulo, enquanto corporação regular, o Batalhão se baseava na hierarquia e inicialmente era voltado para uma atuação como exército provinciano.

A força policial de São Paulo sofreu grande influência francesa, inclusive na denominação “Força Pública”, constante da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. A disciplina militar francesa foi propalada quando da contratação da Missão Militar Francesa pelo governo paulista, liderada pelo tenente-coronel Paul Balagny, co-

prender os culpados, compreendida no § 5º do mesmo artigo do dito Código. 3º A de conceder mandados de busca. 4º A de julgar os crimes, a que não esteja imposta pena maior que multa até 10\$000, prisão, degredo, ou desterro até seis mezes com multa correspondente á metade desse tempo, ou sem ella, e tres mezes de Casa de Correção, ou officinas publicas, onde as houver.” (Cod. do Proc. Crim. art. 12 § 7º).

mandante do 103. Regimento de Artilharia do Exército Francês. Essa estrutura de segurança em muito se distanciou do que se entende por polícia, manifestando-se, em verdade, como uma força local em face dos excessos da União.

Observa-se, como aspecto marcante das forças policiais na República, a roupagem nitidamente regional, alinhada de acordo com as diretrizes gerais adotadas no império (MEDEVID, p. 11).

Alguns estados passaram a organizar códigos de processo penal e continuaram, em parte, regendo-se pelas leis do império. No Rio de Janeiro, por exemplo, segundo MEDVID (p. 11):

A polícia carioca foi objeto, em 1907, da grande reforma promovida por Alfredo Pinto. De um lado, emergiria uma polícia judiciária com delegados e comissários bacharéis em Direito, Investigadores e Peritos especializados. De outra parte, a Força Policial modernizava-se com aprimoramento de seus quadros e a especialização na polícia ostensiva de guarda e patrulha.

Já em São Paulo, além do surgimento da polícia militar, acima relatado, cria-se uma polícia civil de carreira:

Em São Paulo, surge a primeira manifestação de uma Polícia Civil de Carreira. O governo Jorge Tibiriçá, a partir de 1906, ao mesmo tempo em que inicia o exuberante processo de militarização da Força Pública, cria leis tornando os cargos de Delegado de Polícia privativo dos bacharéis em direito, além de outros cargos de carreira no âmbito da Polícia Judiciária. Como ocorrera no Distrito Federal, Também em São Paulo vão desaparecendo os famosos e desbravadores Delegados Militares como o Ten. Galinha (João Antonio de Oliveira), oficial da Força Pública paulista, chefe do Serviço de Captura.

A necessidade de um aparato não militar para manutenção da ordem em São Paulo ficou evidente com a Revolução de 1924. Nesse contexto, surge a Guarda Civil de São Paulo, com a edição da Lei n. 2.141 de 1926. A Guarda Civil era destinada a “vigilância e policiamento da Capital, à inspeção e fiscalização da circulação de veículos e pedestres e das solenidades, festejos e divertimentos públicos, incumbindo-lhe também os serviços de transportes policiais e comunicações por meio de telegrapho e telephone da policia.”¹⁰ (SÃO PAULO, 1926).

A nova instituição policial paulista, diferentemente da polícia militar, nasceu do seio da elite paulistana, o que explica a quase inexistência de negros e mestiços em seus quadros.

¹⁰ Lei n. 2.141, de 22 de outubro de 1926 – Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1926/lei-2141-22.10.1926.html>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

Com o tempo, a Guarda Civil foi ganhando cada vez mais força. Passou a ocupar lugar de destaque entre as autoridades e a assumir mais atribuições, rivalizando, desse modo, com a Força Pública. Nesse contexto, dividiu-se a cidade de São Paulo entre as duas corporações. A Força Pública ficou responsável pelas zonas norte e leste e a Guarda Civil pelas zonas sul e oeste.

Em outros estados, assim como ocorreu em parte com São Paulo, desenvolveu-se uma estrutura policial militar, denominada Forças Públicas, a exemplo de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. Em auxílio às forças militares, criaram-se as Guardas Cíveis, com roupagem semelhante às Polícias Cíveis.

6. POLÍCIA APÓS 1930

Com a Revolução de 1930, o caráter autônomo dos Estados-Membros é reduzido de maneira considerável, o que influenciou consideravelmente na estrutura policial, ante o fato de ter ocorrido uma nova unificação do Código de Processo Penal. Essa unificação foi consagrada na Constituição Federal de 1934, ao estabelecer que competia exclusivamente à União legislar sobre direito processual.

A polícia sai da esfera do Poder Judiciário e migra para o Poder Executivo, consolidando-se a figura da polícia civil. Contudo, mantém-se no âmbito estadual e divisão entre Polícia Civil e Polícia Militar (estrutura de acordo com a hierarquia e a disciplina).

A referida Constituição Federal (1934) deixa claramente consignado que compete à União organizar a polícia, ainda que assegure a existência de polícias de âmbito estadual¹¹. Ademais, consagra expressamente a figura das polícias militares, que passam a ser consideradas reservas do exército¹².

Um exemplo de atuação da polícia militar como reserva do Exército Brasileiro se deu em 1942, quando uma das divisões de infantaria

¹¹ “Art. 5º Compete privativamente à União: V – organizar a defesa externa, a polícia e segurança das fronteiras e as forças armadas; [...] XI – prover aos serviços da polícia marítima e portuária, sem prejuízo dos serviços policiais dos Estados; [...]” (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 1º set. 2016.

¹² “Art. 167. As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União.”

brasileiras, que atuaram junto aos aliados na 2ª Guerra Mundial, era formada por policiais militares (EGE, p. 78).

Na Constituição de 1937, a organização da polícia era prevista como competência privativa da União (BRASIL, 1937). Nesse período, o do Estado Novo (1937-1945), surge a Polícia Federal, a partir da alteração da nomenclatura “Polícia Civil do Distrito Federal” (na época Polícia do Rio de Janeiro) para Departamento Federal de Segurança Pública, mediante a edição do Decreto-Lei n. 6.378 de 1944. Com a Constituição de 1967, a nomenclatura passa a ser Departamento de Polícia Federal, com atribuições fixadas no art. 8º, inciso VII, alíneas “a” a “d”, da Constituição.

Já com a Constituição de 1946, pela primeira vez se delimitou expressamente – ainda que um pouco – o campo de atuação da polícia, em especial a militar:

Art 183. As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército.

Parágrafo único. Quando mobilizado a serviço da União em tempo de guerra externa ou civil, o seu pessoal gozará das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército. [BRASIL, 1946.]

7. ORGANIZAÇÃO POLICIAL NO MOMENTO QUE ANTECEDE O GOLPE MILITAR E NOS PRIMEIROS ANOS DO REGIME

Mantida a estrutura policial do início do império, centrada no âmbito estadual e dividida em polícia civil e militar, surge, no topo da hierarquia, a figura do Secretário de Segurança Pública, em substituição ao antigo Chefe de Polícia.

O Secretário de Segurança, normalmente um político, era responsável pelo:

Departamento Estadual de Trânsito, uma organização com funcionários civis peritos, Delegacia de Acidente, Engenharia e Guardas de Trânsito (Inspetores de Trânsito); Departamento de Investigação com as suas especializadas e o Corpo de Segurança com os seus Investigadores; a Corregedoria de Polícia; os Distritos Policiais e o Departamento da Guarda Civil, além da Polícia Técnica, Departamento de Medicina Legal, Pronto Socorro Policial, Identificação e outros órgãos menores. [MEDEVID, p. 14.]

Havia no período três espécies de Delegados: a) nomeados (bacharéis em Direito); b) militares (Oficiais da Força Pública); e c) leigos

(sem formação jurídica; Delegados Municipais). A carreira de Delegado de Polícia, porém, surgiu apenas em 1956.

Basicamente, a estrutura policial do período ainda se baseava em Decretos da década de 1920. Tal estrutura só começou a ser modificada com o surgimento das Polícias de Carreira, de caráter eminentemente civil.

Contudo, em 1967, fortaleceu-se novamente a Polícia Militar, depois de uma aproximação maior com o Exército e da criação da Inspeção-Geral das Polícias Militares, por meio de Decreto-Lei n. 317 de 1967. Posteriormente, a inspeção passou a fazer parte do Exército e a ter como inspetor-geral um General de Brigada da ativa.

Outrossim, além de os comandos da Polícia Militar ser de atribuição exclusiva de oficiais do Exército, tornou-se privativo desses oficiais o cargo de Secretário de Segurança Pública, o que reforçou ainda mais a militarização das forças policiais, enfraquecendo-se as polícias civis.

A Constituição de 1967 manteve a previsão de que a polícia militar tem a incumbência de manter a ordem e a segurança interna nos Estados, constituindo forças auxiliares e reservas do Exército.

8. A POLÍCIA NO PERÍODO DITATORIAL

Com a ditadura militar e o fortalecimento dos laços entre a Polícia Militar e o Exército, a Polícia Civil foi progressivamente extinta, mediante a supressão das Guardas Civis. Em 1969, no Governo do General Emílio Garrastazu Médici, entra em vigor o Decreto-Lei n. 1.072 de 1969, que altera o Decreto-Lei n. 667 e atribui à Polícia Militar exclusivamente o policiamento ostensivo¹³, pondo fim às Guardas Civis. Os integrantes das Guardas Civis foram incorporados, em sua maioria, aos quadros da polícia militar, o que acabou com a divisão

¹³ “Art 1º Passa a ter a seguinte redação o art. 3º, letra *a*, do Decreto-Lei nº 667, de 2 julho de 1969: a) executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos. Art 2º Dentro do prazo de cento e oitenta (180) dias, a contar da publicação deste decreto-lei, poderão ser aproveitados, no quadro de oficiais das Polícias Militares, os integrantes dos quadros de Guardas-Civis que tenham nível equivalentes a oficial e satisfaçam, em estágio de adaptação a que deverão submeter-se, os requisitos que para isso se estabelecerem.”

policial existente (civil e militar). Na época, a polícia militar era o principal aparato de repressão às manifestações.

Em 1983, momento que antecedeu a redemocratização, foi aprovado o Decreto n. 88.777 de 1983, que estabelecia o regulamento das polícias militares e dos corpos de bombeiros, em consonância com o Regulamento Disciplinar do Exército (Decreto-Lei 667 de 1969).

9. PERÍODO PÓS-DITADURA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Mesmo com o fim da ditadura e a redemocratização, o caráter militar da polícia foi parcialmente mantido pela Constituição Federal de 1988, como indica, por exemplo, a atribuição de polícia ostensiva e voltada para a preservação da ordem pública da polícia militar, que foi mantida como força auxiliar e reserva do exército.

A grande inovação da Carta de 1988 foi a criação de um capítulo constitucional específico voltado para a segurança pública (art. 144), no qual, de maneira mais detalhada e precisa, consagram-se as atribuições policiais de cada uma das polícias. A segurança pública, de acordo com esse capítulo, passou a ser exercida pelos seguintes órgãos: a) polícia federal; b) polícia rodoviária federal; c) polícia ferroviária federal; d) polícias civis; e) polícias militares e corpo de bombeiros militares.

Ademais, consagrou-se a polícia federal como um órgão permanente da União e de carreira, destinado a:

Art. 144. [...]

§ 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. [...] [BRASIL, 1988.]

No âmbito estadual, consagrou-se um modelo de polícia desenvolvido ao longo da história do Brasil e baseado (com suas adaptações)

no modelo francês, dividido entre a Polícia Civil, “uma agência policial que, em tese, investe maiores esforços no sentido de auxiliar o judiciário, fornecendo elementos de autoria e materialidade de crimes, rotulando-se, portanto, como polícia judiciária”, e uma Polícia Militar voltada “a agir principalmente como polícia administrativa, em uma concepção lata, atuando na seara da polícia de segurança, e, às vezes, como polícia de serviços públicos” (CANDIDO, p. 77 e 78).

10. CONCLUSÕES

Neste trabalho, foi possível verificar, de maneira sucinta, o desenvolvimento da atividade policial no Brasil através de suas diversas fases e sua vinculação ao modelo policial francês.

Observou-se também a junção de início existente entre a atividade policial e a atividade judicante, ambas exercidas por um mesmo órgão, separadas ao longo da história. Além disso, a história policial brasileira confunde-se, em grande parte, com o desenvolvimento do militarismo nacional, estando atrelada, em sua origem, às camadas mais pobres da sociedade, ante o desprestígio inicial da função.

Ao longo dos anos, foi-se consagrando um modelo policial baseado em uma perspectiva militar e cível, devidamente consolidado pela Constituição Federal de 1988. Esta, de maneira inédita, trouxe um capítulo exclusivo sobre segurança pública, no qual trata de maneira precisa a atividade policial, ressaltando seu caráter social e cidadão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. *Alvará Régio de 1808*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/alvara/antioresa1824/alvara-40149-10-maio-1808-572058-publicacaooriginal-95179-pe.html>>. Acesso em: 10 jul. 2016.
2. _____. *Decreto de 13 de maio de 1809*. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/antioresa1824/decreto-40054-13-maio-1809-571685-publicacaooriginal-94831-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/antioresa1824/decreto-40054-13-maio-1809-571685-publicacaooriginal-94831-pe.html)>. Acesso em: 12 jul. 2016.
3. _____. *Decreto Imperial de 10 de outubro de 1831*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/>

lei-37586-10-outubro-1831-564553-publicacaooriginal-88479-pl.html>. Acesso em: 12 jul. 2016.

4. _____. *Código de Processo Criminal*, 29 de novembro de 1832. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm>. Acesso em: 12 jul. 2016.

5. _____. *Lei n. 261 de 03 de dezembro de 1841*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM261.htm>. Acesso em: 20 jul. 2016.

6. _____. *Regulamento n. 120, 31 de janeiro de 1842*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Regulamentos/R120.htm>. Acesso em: 25 jul. 2016.

7. _____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 1º set. 2016.

8. _____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 1º set. 2016.

9. _____. *Decreto-Lei n. 6.378 de 1944*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-6378-28-marco-1944-389489-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 1º set. 2016.

10. _____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 1º set. 2016.

11. _____. *Decreto-Lei n. 1072 de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1072.htm>. Acesso em: 1º set. 2016.

12. _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 maio 2016.

13. BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanços e perspectivas. *Topoi*, v. 14, n. 26, p. 162-173, jan./jul. 2013. Disponível em: <<http://www.revistatopoi.org>>. Acesso em: 1º set. 2016.

14. CANDIDO, Fábio Rogério. *Direito policial: o ciclo completo de polícia*. Curitiba, Juruá, 2016.
15. COTTA, Francis Albert. *Os quadrilheiros no caleidoscópio: um exercício de história comparada – Portugal, Brasil e Peru*. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/pae/apoio/osquadrilheirosnocaleidoscopioumexerciciodehistoriacomparada.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.
16. EGE, Flávio Tadeu. *Uma breve história da polícia no Brasil: críticas a militarização e seu caráter oligárquico*. 4. ed. São Paulo: Santarém, 2014.
17. MEDEVID, Admar Júnior. *Sistema policial brasileiro*. Disponível em: <http://www.historia.ufpr.br/monografias/2000/admar_julio_medvid.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2016.
18. MORAES, Bismael B. Segurança pública no Brasil e o sistema criminal. *Revista dos Tribunais*, v. 780, p. 477-492, out. 2000.
19. *ORDENAÇÕES Manuelinas*. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/11p339.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2016.
20. SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César. Apontamentos para uma história das práticas de tortura no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 63, p. 277-308, nov./dez. 2006.
21. SÃO PAULO. *Lei n. 2.141, de 22 de outubro de 1926*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1926/lei-2141-22.10.1926.html>>. Acesso em: 30 ago. 2016.
22. _____. Governo do Estado de São Paulo. *Secretaria da Segurança Pública*. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>>. Acesso em: 15 ago. 2016.
23. SOUSA, Reginaldo Canuto de; MORAIS, Maria do Socorro Almeida de. *Polícia e sociedade: uma análise da segurança pública brasileira*. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

DESAFIOS DO CONTROLE EXTERNO

O CONTROLE EXTERNO, A SELETIVIDADE E A (IN)EFICIÊNCIA DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

DANIEL DE RESENDE SALGADO¹

1. O controle externo da atividade policial – a eficiência como um dos pilares
 2. Simbolismo e a ausência de tradição do controle externo – relações de poder e reflexo na eficiência
 3. A investigação e a crise do inquérito policial
 4. Seletividade na investigação criminal e a definição de prioridades – uma reengenharia possível
 5. O esforço a uma mudança ou a persistência de um trabalho de Sísifo
- Referências bibliográficas

1. O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL – A EFICIÊNCIA COMO UM DOS PILARES

Ao estabelecer os lindes do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, a Carta Política Brasileira e a Lei Complementar n. 75/1993, ao contrário do delineamento rígido e de uma disciplina clara sobre o tema, conferem um viés conceitual deveras tímido e simplório.

Com efeito, a Constituição Federal, em seu art. 129, VII, prevê como uma das funções institucionais do Ministério Público o exercício do controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar.

Por seu turno, a Lei Complementar n. 75/1993 apresenta os seguintes alicerces ao controle externo da atividade policial (art. 3º):

¹ Procurador da República. Secretário de Pesquisa e Análise do Gabinete do Procurador-Geral da República. Ex-coordenador do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial no Ministério Público Federal em Goiás e ex-membro do Grupo de Trabalho da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre Controle Externo da Atividade Policial (3ª e 4ª composição). Ex-membro auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) designado para participar da comissão de aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público no sistema carcerário e no controle externo da atividade policial.

a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei; b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público; c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder; d) a indisponibilidade da persecução penal; e e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

Ademais, as medidas judiciais e extrajudiciais encontram-se previstas no art. 9º, *verbis*: I – ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; II – ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial; III – representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; IV – requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial; e V – promover a ação penal por abuso de poder.

Ora, os instrumentos legais delineados, a partir das parcas referências normativas, se interpretados restritivamente, são decorrentes da própria essência constitucional e das atribuições já conferidas ao Ministério Público².

Com efeito, mesmo que a norma do art. 129, VII, da Carta Magna não se encontrasse presente no texto constitucional, é parte do dever do Ministério Público a fiscalização sobre os atos da Administração Pública e, como titular da ação penal, das investigações policiais e do exercício das funções da polícia. Se não bastasse, as demais medidas previstas nos mencionados dispositivos já se encontram insculpidas em outros diplomas legislativos: a requisição para instauração de inquérito pelo *Parquet* encontra-se no art. 5º do CPP, e a promoção da ação penal pública está inserida no art. 129, I, da CF. Além disso, como alerta Diaulas Costa Ribeiro³, há conceitos sem parâmetro lógico ou jurídico, como, por exemplo, a atividade-fim policial.

Tais definições nos levam a concluir que o legislador, ao não estabelecer claramente os lindes do controle externo da atividade

² RIBEIRO, Diaulas Costa. *Ministério Público: dimensão constitucional e repercussão no processo penal*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 204.

³ Op. cit., p. 205.

policial, foi minimalista ao tentar regulamentá-lo. Há questões que precisariam de definições legislativas mais acuradas. Por exemplo, o exercício incisivo do controle externo dependeria da especificação mais precisa do alcance da expressão “atividade policial”. Poderia ela ser conceituada a partir do sujeito que a executa (necessariamente um ente policial) ou a partir da natureza do ato controlado (independentemente de quem o exerça) ou, ainda, da imbricação entre essas duas definições (natureza da ação e condição pessoal do executor do ato)?

O certo é que, independentemente da extensão que passemos a conferir à definição de atividade policial, a investigação criminal, uma das principais atividades desenvolvidas pela polícia, tem por escopo municiar o Ministério Público, detentor do monopólio estatal da ação penal pública, dos elementos de informação aptos ao devido ajuizamento desta.

De fato, interessa ao Ministério Público, em face de sua própria identidade constitucional, que a polícia seja eficiente nas suas atividades investigativas e busque integrar ao resultado útil da investigação criminal o respeito aos caros valores individuais contidos na Carta Política de 1988.

Não se pode negar, dessarte, que a (in)eficiência do trabalho da polícia refletirá, em parte, na (in)eficiência do trabalho do próprio órgão ministerial. Portanto, um dos pilares sobre o qual deve se sustentar o controle externo da atividade policial é a perseverante tentativa de compatibilização entre o trabalho policial, labor investido de considerável porção de poder do Estado para perturbar a liberdade e privacidade individual (prendendo, detendo e usando a força), e o respeito aos direitos fundamentais.

Assim, a aferição sobre a (in)eficiência da atividade investigativa apresenta, inicialmente, a necessidade de escalonar alguns aspectos fundamentais.

Em primeiro lugar, é importante determinar se análise econômica da atividade investigativa deve ser avaliada tão somente a partir da eficiência como um princípio da Administração Pública, ou seja, como uma mera espécie de molde ideal de atos ou regulações preestabelecidos pela administração policial, ou, então, se precisamos partir da atuação (in)eficiente como um produto real em constante confronto com o princípio da eficiência.

Em regra, quando se avalia a eficiência investigativa, a primeira associação que se realiza é com a definição de produtividade. O que se pode avaliar, a partir de uma análise empírica, é que a administração policial elege, na maioria das vezes, o número de inquéritos policiais/ano relatados como índices de eficiência de seu trabalho. Entretanto, a produtividade associada a critérios meramente quantitativos não é suficiente para definir o padrão de eficiência. Outros fatores, mesmo somados a estes, precisam ser erigidos.

Diante disso, pode-se indicar uma definição de eficiência como a capacidade de um determinado ato alcançar sua finalidade⁴, ou seja, produzir o resultado/efeito esperado (benefício), com o menor custo social possível. Na persecução criminal, o custo/benefício social poderá ser medido por meio do alcance do resultado justo, de forma célere, mas sempre integrado à observância das garantias e dos direitos constitucionais do cidadão investigado. Em resumo, este é o grande desafio dos atores da persecução criminal: o equilíbrio entre o desvelamento integral das condutas que atentam contra os caros valores tutelados pela sociedade e o interesse público em preservar os indivíduos de uma injusta persecução.

Dessa forma, o aspecto mais direto da questão consistiria em examinar o sistema penal em seu conjunto (organização das polícias, aspectos processuais, tramitações administrativas, rotinas de observância aos direitos e garantias fundamentais). Para tanto, mister um esforço econométrico, o que se afasta de nossas possibilidades. Por isso, nosso escopo será mais modesto. Centraremos a análise da (in)eficiência da investigação criminal a partir da relação entre as organizações de persecução criminal, dos instrumentos formais utilizados na atividade investigatória e da natureza discricionária da investigação policial.

⁴ FERNANDES, Antonio Scarence. Reflexões sobre as noções de eficiência e de garantismo no processo penal. In: FERNANDES, Antonio Scarence; ALMEIDA, José Raul Gavião de; MORAES, Maurício Zanoide de (Orgs.). *Sigilo no processo penal: eficiência e garantismo*. São Paulo: RT, 2008, p. 24-26.

2. SIMBOLISMO E A AUSÊNCIA DE TRADIÇÃO DO CONTROLE EXTERNO – RELAÇÕES DE PODER E REFLEXO NA EFICIÊNCIA

A nossa tradição jurídica sempre enfatizou a prevalência do trabalho do Ministério Público centrado na atividade processual, com ênfase à redação de peças e à participação em audiências, o que refletiu na definição institucional de prioridades. O apego a anacrônicos princípios que remontam a um tempo de um Ministério Público pré-constitucional, como mero auxiliar do Poder Judiciário, fomentou tal prática.

Em decorrência, algumas atribuições constitucionais aparentemente novas, entre as quais o próprio controle externo da atividade policial, especialmente em seu viés concentrado⁵, começaram a ser desenvolvidas de forma episódica e voluntarista por “células ativistas” de alguns Ministérios Públicos⁶. Em outras palavras: apesar de inserido expressamente em nossa carta constitucional há mais de vinte anos, o exercício da função de controle externo da atividade policial, com todas as experiências dele decorrentes, foi muito mais originado de fatores conjunturais e do voluntarismo de alguns do que propriamente de uma política institucional.

A construção institucional de uma definição de controle externo da atividade policial e a sua implementação a partir de matizes conceituais são, portanto, algo recente. No Ministério Público Federal, por exemplo, o Grupo de Trabalho⁷ sobre o tema só teve sua primeira formação em 24 de setembro de 2008⁸, e o primeiro encontro para discussões

⁵ Segundo Roteiro de Atuação do Controle Externo da Atividade Policial elaborado pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (p. 18), “o controle difuso é exercido por todos os membros do Ministério Público Federal com atribuição criminal, nos atos de acompanhamento e de fiscalização dos inquiridos e outros procedimentos de investigação policiais. O controle concentrado, por sua vez, é exercido pelos membros com estas atribuições específicas, que devem também realizar inspeções periódicas nas unidades de polícia”.

⁶ A expressão é de LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 123.

⁷ O Grupo de Trabalho sobre Controle Externo da Atividade Policial é órgão de assessoramento da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Foi instituído para contribuir com sua função de coordenação no que tange ao controle externo da atividade policial, de modo a facilitar o trabalho dos procuradores da República designados para esta atividade.

⁸ Ata da 449ª Sessão da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público

sobre a temática ocorreu apenas em 20 de junho de 2011⁹. As sugestões de atuação foram sistematizadas em forma de roteiro distribuído a membros do Ministério Público Federal em abril de 2012 e ainda se encontram em processo de aprimoramento. Outrossim, somente no ano de 2012 o Conselho Superior do Ministério Público Federal editou uma resolução¹⁰ para regulamentar de forma um pouco mais aprofundada os lindes do exercício do controle externo da atividade policial.¹¹

Importa notar, por oportuno, que o reiterado descontentamento de membros do Ministério Público com o trabalho policial não foi capaz de neutralizar a pouca articulação institucional, nem de insuflar seu interesse pelo controle externo. Ou seja: críticas à atividade da polícia não alteraram, durante um longo período, a inclusão da atividade como atribuição prioritária no esboço organizacional do Ministério Público.

Em pesquisa exploratória desenvolvida entre os anos de 2006 e 2007 sobre as representações profissionais da área jurídica, BRUNO AMARAL MACHADO assevera¹²:

[...] De acordo com o *survey* realizado com o MP Federal, entre os obstáculos a uma adequada prestação jurisdicional, a polícia aparece como a grande vilã. Do total de entrevistados, 71,5% consideram muito importante a demora na apuração pela polícia e 64,5% apontam o despreparo técnico de policiais (Sedek; Castilho, 1998:23).

Em síntese, há uma visão crítica sobre o desempenho da polícia. Porém, ao relacionar as áreas prioritárias nos últimos anos, o controle externo aparece apenas em 7º lugar.

[...] em pesquisa recente realizada pela CONAMP com membros do Ministério Público Brasileiro, o controle externo da atividade policial aparece como função mais criticada pelos próprios membros, somado a

Federal (Matéria Criminal e Controle Externo da Atividade Policial). Disponível em: <<http://2ccr.pgr.mpf.gov.br/coordenacao/grupos-de-trabalho/control-externo-da-atividade-policial/atas>>. Acesso em: 6 set. 2012.

⁹ Vide ata de reuniões de trabalho do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://2ccr.pgr.mpf.gov.br/coordenacao/grupos-de-trabalho/control-externo-da-atividade-policial/atas-1/atas>>. Acesso em: 6 set. 2012.

¹⁰ A Resolução n. 127, de 8 de maio de 2012, regulamenta o controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.

¹¹ As Resoluções n. 88, de 3 de agosto de 2006, e n. 99, de 22 de setembro de 2009, regulamentavam o tema em linhas gerais.

¹² MACHADO, Bruno Amaral. Representações sociais sobre o controle externo da atividade policial: cultura organizacional e relações institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 19, n. 88, p. 297-298, 2011.

maior número de avaliações como ruim ou péssimo (26%) (Ministério da Justiça, 2006:102).

Somado a isso, as tentativas institucionalizadas ou voluntaristas de implementação efetiva do controle externo da atividade policial passaram a sofrer resistências do ente controlado, muitas vezes fomentadas pelas disputas institucionais por espaços de poder.

Com efeito, além de tensões internas que refletem a competição entre os próprios integrantes dos grupos profissionais, há, entre instituições, cizânias por preservação de espaços de influência no discurso e nas definições jurídicas em cada campo de suas atuações. Interessante, nesse aspecto, a análise de BRUNO AMARAL MACHADO:

Algumas pesquisas centradas sobre as relações entre profissionais que competem no campo jurídico no Brasil revelam que as interações entre os membros do MP e Delegados de Polícia no Brasil estão marcadas por disputas e críticas recíprocas [...]. Os policiais, incapazes de alterar a relação de dominação, sentem-se estigmatizados pela formação acadêmica, aparentemente de qualidade inferior.

No *survey* realizado com delegados de polícia (polícia civil) em 2002, 94% dos entrevistados rejeitaram a interferência do MP na atividade policial [...]. No espaço aberto para que os delegados pudessem acrescentar comentários à pesquisa, o MP foi a instituição mais criticada. Os delegados ressentem-se tanto da intervenção “indevida” na investigação e no inquérito policial, quanto das maiores garantias e do poder conferidos a promotores e procuradores [...].

Na pesquisa realizada com membros do MP Federal de Brasília em 2004, a grande maioria dos procuradores da República entrevistados representa de forma negativa a proximidade da polícia com o Executivo [...].

No discurso dos participantes da pesquisa, o controle externo da atividade policial também surge como fator de tensão entre as carreiras. Embora recorrente na fala dos entrevistados a necessidade de insistir na tese de que o MP pode e deve investigar, os participantes apresentam uma visão complexa da interação com a Polícia Federal. Na construção de estratégias de interação, as relações pessoais seriam decisivas [...]. Segundo essa lógica, seria possível exercer um controle mais eficaz da atividade policial, trazendo-a para trabalhar próxima ao Ministério Público, superando os ciúmes suscitados pelo controle externo.¹³

Essas disputas são mais ou menos intensas em outros países, a depender da engenharia institucional das organizações que integram o sistema de justiça, que, em última análise, somadas à insatisfatória

¹³ Op. cit., p. 281-282.

coordenação entre as tais organizações, acabam por refletir na própria eficácia da persecução criminal.

Nesse aspecto, no direito italiano, por exemplo, de acordo com MASSIMO VOGLIOTTI¹⁴, a reengenharia das atribuições do Ministério Público e da polícia passou a lançar bases jurídicas ao estreitamento efetivo dos laços de dependência desta ao *Parquet*. O Ministério Público, a partir da feição acusatória erigida pelo Código de Processo Penal de 1988, passa de simples conselheiro a coordenador das investigações, delegando à polícia atividades singulares.

Ao Ministério Público, portanto, foi conferida a atribuição de definir estratégias, uma vez que a polícia, antes de iniciar a investigação, deveria transmitir-lhe toda *notitia criminis* recebida. Tal conformação estimulou a polícia, com alicerce em interpretações próprias, a se limitar a informar os fatos recebidos ao *Parquet*, interrompendo as investigações e permanecendo, em seguida, no aguardo das instruções do Ministério Público, o que contribuiu para subtrair das investigações a necessária celeridade. Em 1992, após os atentados contra FALCONE E BORSELLINO¹⁵, foi normativamente eliminada qualquer dúvida sobre a conservação do poder de investigação autônoma por parte da polícia mesmo após comunicação da informação ao Ministério Público.

Destarte, ao contrário do estreitamento dos laços, a direção das investigações pelo Ministério Público e o exercício de seu controle geraram reação e descontentamento da cúpula do corpo policial, a ponto de fomentar a articulação de projetos de lei para reforçar as investigações autônomas, retirando a sua direção do *Parquet*. As ideias que pululavam possuíam a justificativa explícita de que a ineficiência da resposta à criminalidade urbana decorreria das diretrizes do Ministério Público e de seu ativismo “sufocante” na fase investigatória, bem como da desresponsabilização e desmotivação progressivas da polícia.

Contudo, no dizer de MASSIMO VOGLIOTTI¹⁶, os discursos das hierarquias policiais alicerçam-se em fundamentos não convincentes.

¹⁴ VOGLIOTTI, Massimo. Ainda nuvens sobre o Ministério Público italiano: de magistratura independente a advogado da polícia? *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 80-87, 2011.

¹⁵ Em apertada síntese, Giovanni Falcone e Paolo Borsellino foram magistrados italianos que levaram a cabo o “maxiprocesso” contra a *cosa nostra*. Foram assassinados na década de noventa do século passado pela máfia siciliana.

¹⁶ Op. cit., p. 87.

A uma, as polícias já possuíam ampla autonomia das investigações, encontrando-se restrições somente na proibição de realizar atos investigativos em contradição com as diretrizes do *Parquet*. A duas, na prática os casos ordinários já eram conduzidos pela própria polícia, limitando-se o Ministério Público a exercer seu controle jurídico. Entretanto, quanto aos casos graves e complexos, o *Parquet* continuava a dirigir as investigações. Todavia, longe de estorvar o célere andamento dos trabalhos, o papel do Ministério Público nesses casos era de fundamental importância para conferir eficiência às investigações. Nas palavras do articulista¹⁷:

Dada a presença de diversas corporações de polícia judiciária (muitas vezes em relação de rivalidade) e a fim de assegurar um direcionamento unitário ao inquérito, faz-se necessário que o Ministério Público seja posto em condições para dirigir as investigações de forma imediata. Com efeito, na prática, como observa o atual procurador-geral de Turim, os “verdadeiros problemas não se apresentam, normalmente, nas relações entre a polícia judiciária e o Ministério Público, ou melhor, entre os poderes de direção deste e os poderes de iniciativa daquela, mas, antes, entre as diferentes forças de polícia judiciária e entre as investigações que elas iniciaram de forma autônoma”. Consequentemente, para evitar, de um lado, interferências que poderiam anular os esforços de todos os atores envolvidos e, de outro, “desperdício de recursos humanos e materiais”, a polícia – antes de empreender iniciativas que poderiam comprometer o inquérito em curso – deveria informar previamente o Ministério Público, respeitando, em seguida, suas instruções, sejam elas orais ou escritas.

Na realidade, segundo informações de MASSIMO VOGLIOTTI, as entrevistas realizadas com atores da persecução criminal italianos demonstraram que, na grande maioria dos casos, as investigações, ao contrário de se desenvolverem em clima de desconfiança e tensão, são conduzidas de forma integrada, cada qual respeitando os limites de suas atribuições. Essa integração, todavia, longe de ser institucionalizada, é bastante pessoalizada e alicerçada sobre confianças recíprocas.

No Brasil, a conformação jurídica da condução das investigações é institucionalmente conflituosa, fato que em alguns aspectos compromete a eficiência investigativa.

Como visto, a atividade investigatória da polícia visa a atender uma necessidade do Ministério Público, consistente na reunião de elementos necessários à propositura da ação penal de iniciativa pública.

¹⁷ Op. cit., p. 89.

Entretanto, tal atividade é dirigida, em regra, por outro bacharel em direito estranho aos quadros do *Parquet*, presidente de um caderno informativo que serve como alicerce para a maior parte das ações penais¹⁸, conforme verificado na rotina forense.

A esse bacharel em direito, denominado delegado de polícia, foram conferidas parcelas imprescindíveis de atribuições do sistema acusatório. Em outras palavras: a ele foi “delegada” parte da própria função jurisdicional e parte da função persecutória. Nesse sentido, conforme os escólios de MARCELO LESSA BASTOS:

¹⁸ O Supremo Tribunal Federal, ao mesmo tempo em que não reconhece a dependência da ação penal ao inquérito policial, prevê a exclusividade de sua presidência pelo delegado de polícia. Anote-se o seguinte precedente, naquilo que interessa: “EMENTA: ‘HABEAS CORPUS’ – CRIME DE TORTURA ATRIBUÍDO A DELEGADO E A AGENTES POLICIAIS CIVIS – POSSIBILIDADE DE O MINISTÉRIO PÚBLICO, FUNDADO EM INVESTIGAÇÃO POR ELE PRÓPRIO PROMOVIDA, FORMULAR DENÚNCIA CONTRA REFERIDOS INTEGRANTES DA POLÍCIA CIVIL – VALIDADE JURÍDICA DESSA ATIVIDADE INVESTIGATÓRIA – CONDENAÇÃO PENAL IMPOSTA AOS POLICIAIS CIVIS – LEGITIMIDADE JURÍDICA DO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MONOPÓLIO CONSTITUCIONAL DA TITULARIDADE DA AÇÃO PENAL PÚBLICA PELO ‘PARQUET’ – TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS – CASO ‘McCULLOCH v. MARYLAND’ (1819) – MAGISTÉRIO DA DOUTRINA (RUI BARBOSA, JOHN MARSHALL, JOÃO BARBALHO, MARCELLO CAETANO, CASTRO NUNES, OSWALDO TRIGUEIRO, *V.G.*) – OUTORGA, AO MINISTÉRIO PÚBLICO, PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, DO PODER DE CONTROLE EXTERNO SOBRE A ATIVIDADE POLICIAL – LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA AO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – ‘HABEAS CORPUS’ INDEFERIDO. NAS HIPÓTESES DE AÇÃO PENAL PÚBLICA, O INQUÉRITO POLICIAL, QUE CONSTITUI UM DOS DIVERSOS INSTRUMENTOS ESTATAIS DE INVESTIGAÇÃO PENAL, TEM POR DESTINATÁRIO PRECÍPUO O MINISTÉRIO PÚBLICO. – O inquérito policial qualifica-se como procedimento administrativo, de caráter pré-processual, ordinariamente vocacionado a subsidiar, nos casos de infrações perseguíveis mediante ação penal de iniciativa pública, a atuação persecutória do Ministério Público, que é o verdadeiro destinatário dos elementos que compõem a ‘*informatio delicti*’. Precedentes. – A investigação penal, quando realizada por organismos policiais, **será sempre dirigida por autoridade policial, a quem igualmente competirá exercer, com exclusividade, a presidência do respectivo inquérito.** – A outorga constitucional de funções de polícia judiciária à instituição policial não impede nem exclui a possibilidade de o Ministério Público, que é o ‘*dominus litis*’, determinar a abertura de inquéritos policiais, requisitar esclarecimentos e diligências investigatórias, estar presente e acompanhar, junto a órgãos e agentes policiais, quaisquer atos de investigação penal, mesmo aqueles sob regime de sigilo, sem prejuízo de outras medidas que lhe pareçam indispensáveis à formação da sua ‘*opinio delicti*’, **sendo-lhe vedado, no entanto, assumir a presidência do inquérito policial, que**

O delegado continua funcionalmente agindo como delegado do juiz quando exerce, remanescentemente, parcelas que lhe foram delegadas da função de coação jurisdicional, tais como a prisão em flagrante, a apreensão de coisas relacionadas à prática da infração penal etc. Mas, quando exerce a direção do inquérito policial, realizando atividades tipicamente investigatória, está ligado funcionalmente ao Ministério Público, titular da função persecutória.¹⁹

Como decorrência imediata do sistema acusatório, caberia ao Ministério Público, no exercício do controle externo da atividade policial, conferir instruções gerais e específicas para a condução das investigações criminais. Entretanto, esse controle da investigação pelo *Parquet* é um dos fatores propulsores de zonas de atritos institucionais na investigação criminal, que se intensificam quando se trata da definição jurídica do fato criminoso e da eleição do meio de prova.

Com efeito, os delegados de polícia não admitem a diminuição de seu poder simbólico e da suposta liberdade investigativa conferidos pela exclusividade da presidência do inquérito policial, que instrumentaliza a investigação criminal, e pelo anacrônico ato de indiciamento, ao tempo em que os membros do Ministério Público lutam, também como fator de capitalização de poder, por robustecer e ampliar interpretativamente as prerrogativas que lhes foram conferidas pela carta constitucional de 1988.

O certo, contudo, é que a sedimentação de um controle por um órgão externo ao corpo policial é inversamente proporcional à maior liber-

traduz atribuição privativa da autoridade policial. Precedentes. A ACUSAÇÃO PENAL, PARA SER FORMULADA, NÃO DEPENDE, NECESSARIAMENTE, DE PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL. – Ainda que inexista qualquer investigação penal promovida pela Polícia Judiciária, o Ministério Público, mesmo assim, pode fazer instaurar, validamente, a pertinente ‘*persecutio criminis in judicio*’, desde que disponha, para tanto, de elementos mínimos de informação, fundados em base empírica idônea, que o habilitem a deduzir, perante juízes e Tribunais, a acusação penal. Doutrina. Precedentes [...]. Decisão: A Turma, por votação unânime, indeferiu o pedido de *habeas corpus*, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie e o Senhor Ministro Cezar Peluso. Presidiu, este julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello. 2ª Turma, 27.10.2009.” (HC 90.099/RS, Relator Ministro CELSO DE MELLO; julgamento em 27/10/2009; órgão julgador: Segunda Turma; publicação: DJe-228, DIVULG 3/12/2009 PUBLIC 4/12/2009.)

¹⁹ BASTOS, Marcelo Lessa. *A investigação nos crimes de ação penal de iniciativa pública*: papel do Ministério Público: uma abordagem à luz do sistema acusatório e do garantismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 108-109.

dade, à maior discricionariedade e, em consequência, ao maior poder do órgão controlado. Com isso, as resistências corporativas à atividade ministerial, em especial sua “interferência” na investigação criminal, são regras. À disceptação, outrossim, é agregado um componente político, porquanto o sistema de persecução criminal passa a dispor, no bojo das investigações, de um órgão independente (e, por conseguinte, incômodo) e de um órgão dependente, organicamente, do governo.

As resistências à propalada “invasão” da atividade policial pelo Ministério Público já puderam ser constatadas empiricamente. Ao trabalhar dados dos anos de 2008 e 2009 provenientes do Ministério Público Federal em Alagoas, o procurador da República RODRIGO ANTONIO TENÓRIO conclui que cerca de 30% das diligências requisitadas pelo Ministério Público Federal não foram cumpridas pela polícia²⁰. Outrossim, a conclusão dos inquéritos policiais cuja instauração fora requisitada pelo *Parquet* em 2008 demorou em média dois anos e doze dias, enquanto os inquéritos instaurados de ofício pela polícia federal tiveram a média de seis meses e oito dias²¹.

A falta de integração sistêmica entre os atores da persecução já foi verificada por estudos, conduzindo à conclusão de que tal fato compromete a eficiência do sistema de justiça criminal como um todo. JOSÉ LUIZ RATTON, por exemplo, apresenta as tensões entre a polícia e o Ministério Público:

[...] As análises de fluxo de tempo, das entrevistas e dos grupos focais demonstraram, em período recente, a desarticulação profunda a que historicamente estiveram submetidos a Polícia Civil, o Ministério Público, e o Judiciário. A inexistência de padrão de registro unificado para os casos, o descompasso entre as formas organizacionais das diferentes agências [...] e as deficiências e incapacidades históricas de comunicação entre todas as agências são alguns dos indicadores dessa desarticulação. A própria ideia de Sistema de Justiça Criminal parece mais um artifício conceitual (e quase retórico) utilizado por nós, cientistas sociais, para referirmo-nos a um objeto por vezes inatingível empiricamente.²²

²⁰ TENÓRIO, Rodrigo Antonio. *A ineficiência gerada pela tradição inquisitorial: estudos dos sistemas brasileiro, americano e italiano*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 79.

²¹ Op. cit., p. 79.

²² RATTON, José Luiz et al. Refletindo sobre o inquérito policial na cidade do Recife: uma pesquisa empírica. In: MISSE, Michel (Org.). *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ, Booklink, 2010, p. 293-296.

A pauta de prioridades na investigação, por outro lado, é, em regra, estabelecida exclusivamente pela polícia, passando, em consequência, a vincular o Ministério Público às prioridades definidas pelo poder executivo. Ou seja, o controle estratégico na produção de elementos necessários à persecução criminal em juízo será, na prática, implementado por um órgão comprometido com o término da investigação e não, como o é a parte, preocupado com o final útil do processo penal. Nesse aspecto, as conclusões de RODRIGO TENÓRIO:

Afirmam os doutrinadores americanos que os órgãos administrativos de combate ao crime competem por fundos e prestígio. Para vencer a competição, as instituições tendem a focar seus esforços naquilo que aumentará sua exposição positiva ao público. Infelizmente, esses atos muitas vezes em nada colaboraram com a obtenção de bons resultados para os sistemas de justiça criminal. [...] a polícia, muitas vezes, tenderá a mirar no que é melhor para vencer a competição por fundos e prestígio e não na obtenção de resultados importantes. Em consequência, a polícia, livre de supervisão do autor da ação penal no processo, focará em estratégias de marketing totalmente desvinculadas dos propósitos da justiça [...].²³

Dessarte, na atual leitura da estruturação da persecução criminal, o Ministério Público acaba desenvolvendo seus misteres pautados naquilo que é definido pela polícia, tornando-se, nas palavras de RENÉ ARIEL DOTTI, um “repassador da prova colhida”. São suas palavras:

Este é um problema permanente e tortuoso não somente no campo das relações entre o Ministério Público e a Polícia como também no quadro dos interesses sociais. A instrução preparatória que seria o objeto essencial do inquérito policial geralmente perde este caráter quando a investigação é mal dirigida ou se extravia de rumo. Ao titular da ação penal se sobrepõe o titular do inquérito.²⁴

Daí se pode concluir que a fase útil ao Ministério Público na persecução criminal é justamente a fase pré-processual. Todas as falhas do trabalho investigativo afetam diretamente o labor do *Parquet*.

Com efeito, sabe-se que os investigadores partem de certa concepção da verdade para determinarem o início de seus trabalhos. Enquanto a polícia visa à celeridade na busca da formação de culpa, alicerçada no princípio da oportunidade, o sistema processual trabalha na desconstrução dos elementos de informação colhidos, ao valorizar as

²³ Op. cit., p. 89.

²⁴ DOTTI, René Ariel. O Ministério Público e a polícia judiciária: relações formais e desencontros materiais. In: MORAES, Voltaire de L. (Org.). *Ministério Público, direito e sociedade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1996, p. 121-144.

garantias ritualístico-processuais e a presunção de inocência. Assim, após a investigação ser desvelada e submetida judicialmente ao contraditório, a verdade investigativa (ou verdade policial²⁵) é confrontada com a verdade individual, que a defesa procura fazer prevalecer, ou é atacada, na tentativa de sua total ou parcial desconstrução.

Em decorrência, o controle proativo do Ministério Público nessa fase, com o condão de zelar pela inatacabilidade formal e material do trabalho investigativo (lutando pela preservação dos aspectos formais das investigações²⁶, dos elementos de informação colacionados e da verdade construída na fase investigatória, verdade esta a ser submetida ao crivo do exame cruzado), pela observância dos direitos fundamentais e pela celeridade do andamento da investigação, é fator de agregação à eficiência do trabalho de persecução. Em resumo: cabe ao Ministério Público, em seu papel de controlador da atividade policial, manter a coerência e a eficiência das investigações, garantindo que o trabalho também encontre seu baldrame tanto no interesse social de enfrentamento ao crime como nos direitos e garantias do cidadão investigado.

²⁵ A verdade policial não é, sempre, coincidente com a verdade processual. As razões que conduzem a investigação a desvelar o autor do fato não são idênticas àquelas que ditarão a condenação. O convencimento da polícia e do Ministério Público não garante o convencimento do magistrado. Em nosso sistema de justiça criminal, a verdade policial é, paradoxalmente, a que menos importa, mormente por ser estabelecida como apenas uma visão monocular dos fatos, mas, ao mesmo tempo, é a que estabelece os limites probatórios sobre os quais estará apoiado o Ministério Público. Nesse sentido, Kant de Lima: “Mais dramática, no entanto, é a situação da polícia: encarregada de descobrir a verdade além de qualquer dúvida, expressa na confissão, vê suas descobertas, validadas pela forma da inquirição a que está submetida, serem derrubadas quando submetidas, posteriormente, aos critérios do processo judicial, ou do júri. Situada no lugar mais inferior deste sistema hierárquico, sua verdade também é a que menos vale.” (LIMA, Roberto Kant. *Polícia e exclusão na cultura judiciária*. *Tempo Social*: Rev. Social. USP, São Paulo, 1997, p. 181.)

²⁶ CHRISTIAN MOUHANA, ao avaliar as relações entre a polícia e o Ministério Público na França, apresenta a seguinte análise, também aplicada à realidade nacional: “Concretamente, para eles (policiais), a autoavaliação de sua atividade não pode se resumir ao número de casos que terminam em uma sanção ou em uma detenção [...]. Eles se sentem julgados de forma mais legítima por atenderem os aspectos formais das investigações realizadas [...] Uma das ideais mais difundidas tanto entre os policiais quanto no Ministério Público é que é essencialmente com base nessas questões processuais, e raramente por um questionamento sobre o fundamento dos casos, que os advogados conseguem obter decisões denegatórias.” (MOUHANA, Cristian. *As relações entre o Ministério Público e a polícia na França: uma parceria ameaçada?* *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 27.)

Dessa forma, a própria estrutura organizativa da persecução criminal é responsável por fomentar disputas entre os seus atores, em especial entre os delegados de polícia e os membros do Ministério Público. Enquanto um é responsável, em regra, pela presidência e coordenação dos rumos da investigação, outro é destinatário dos elementos de informação produzidos. Tal superposição de atribuições não deixa de ser geradora de tensões que – não se nega – afetam a eficácia da persecução criminal. AURY LOPES JUNIOR é incisivo:

O modelo atual está em crise e não cumpre satisfatoriamente com sua função [...] desagrada ao destinatário final – o Ministério Público –, pois a demora, as deficiências e o descompasso, entre o que realiza a polícia e o que necessita o promotor, acabam por prejudicar seriamente a atividade acusatória. Ademais, é ilógico que a polícia investigue sem estar em sincronia com quem vai acusar. É inegável que melhor acusa quem por si mesmo investiga (ou comanda a investigação), da mesma forma que melhor é conduzida a investigação por quem vai acusar.²⁷

Em consequência, assim como na Itália, as relações pessoalizadas passam a ser determinantes e inelutáveis na construção das estratégias de investigação. O fator confiança pessoal se transforma em um meio indispensável para obtenção de resultados satisfatórios no trabalho de coleta dos elementos informativos.

Dessarte, a aproximação pessoal entre os atores da persecução, com negociações, consentimentos e pactos informais no lineamento das investigações, bem como a tentativa de conciliar uma pauta de atuação, com preceitos, dinâmicas e objetivos comuns, começam a ser apresentadas, especialmente no enfrentamento à criminalidade moderna e graduada, como formas de construção da eficiência do sistema de persecução criminal. Busca-se, assim, preventivamente, estabelecer um acordo sobre os filtros de atuação na preservação formal e material da prova e os rumos da coleta de elementos de informação. O Ministério Público passa, então, a se integrar ao âmago do trabalho investigativo, observando-o e controlando-o de dentro.

Em contraposição, a aproximação entre o Ministério Público e a polícia, da forma explicitada, com um viés de parceria ou adesão, poderia enfraquecer a posição simbólica de controlador imparcial da legalidade do trabalho investigativo e de fomentador da observância,

²⁷ LOPES JUNIOR, Aury. *Sistemas de investigação preliminar*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 148-149.

na investigação policial, da preservação dos direitos e garantias individuais. Entretanto, a defesa da ausência de integração é proveniente do não reconhecimento da discricionariedade na atividade da polícia.²⁸ Se ela não existisse, o que a realidade não demonstra, deveras não faria sentido buscar a imbricação dos critérios de seleção de relevância investigativa pelas agências de persecução criminal.

Independentemente da visão dos limites da integração entre o Ministério Público e a polícia, o certo é que o *Parquet* não deve se posicionar, no sistema de persecução criminal, como mero ratificador ou expectador passivo do trabalho policial. O acompanhamento mais próximo, proativo e incisivo na busca de evidências à formação de sua convicção é capaz, por um lado, de aperfeiçoar a atividade investigativa, concedendo, por exemplo, mais subsídios e motivação ao *Parquet* para neutralizar a potencial desconstrução da verdade desvelada durante a investigação, e, por outro, de conferir mais segurança ao aviamento da ação penal.

3. A INVESTIGAÇÃO E A CRISE DO INQUÉRITO POLICIAL

A persecução criminal é precedida, em quase todos os países modernos, de uma fase preliminar de coleta de prova da materialidade delitiva e de elementos mínimos de autoria. No sistema continental, em regra, a condução da investigação é conferida ao Ministério Público, que dispõe do auxílio de um aparato policial. No Brasil – e alguns dizem que somente em nossa pátria²⁹ –, encontramos uma investigação preliminar, conduzida pela polícia, cujos resultados são juridicamente consolidados e documentados em um caderno procedimental-administrativo denominado inquérito policial.

Introduzido no sistema brasileiro durante a mudança do Código de Processo Penal de 1832, por meio da Lei n. 2.033, de 20 de setembro de 1871, regulamentada pelo Decreto-Lei n. 4.824, de 28 de novembro de 1871³⁰, tal caderno administrativo, ao alterar substancialmente o

²⁸ Discussão aprofundada no item 4 deste trabalho.

²⁹ MISSE, Michel. O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 35-50, 2010.

³⁰ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. v. 1, p. 196.

sistema de construção da verdade jurídica em matéria criminal previsto na versão original do código de 1832, não deixou de manter alguns resquícios da função investigativa (formação de culpa) que, em 1832, era conferida aos juízes de paz, figuras leigas e eleitas.

Com efeito, a gênese da estrutura formal da investigação criminal, como o é desenvolvida até os dias de hoje, data do século XIX, conforme pesquisa de REGINA MENDES:

A investigação criminal nas Ordenações Filipinas de tom inquisitorial denominada “devassa” desaparece no Código de Processo de 1832 por expressa determinação constitucional, e é substituída por um juizado de instrução, de perfil contraditório, sob a direção de um juiz de paz leigo e eleito [...]. Assim, tinha o caráter de instrução processual, que, como tal, seguia a lógica de construção de verdade jurídica para ser aproveitada pelo Conselho de Jurados tanto para o julgamento da admissibilidade da acusação como para o julgamento do mérito desta. Desse modo, a fase de instrução criminal preliminar à admissibilidade da acusação era judicial e processual e, portanto, não seria desqualificada na fase seguinte do processo [...].³¹

A partir da reforma de 1841 ao Código de Processo Penal de 1832, as funções do juiz de paz passam a ser esvaziadas e o imperador centraliza a atribuição de nomear diretamente o chefe de polícia da corte e das províncias, escolhendo-o entre os desembargadores e os juízes de direito. Por seu turno, os chefes de polícia, para o exercício das funções antes conferidas aos juízes de paz, passaram a ser auxiliados por delegados.³² Dessarte, tal reforma alterou significativamente a estrutura da investigação criminal, passando a ser prevista uma fase pré-judicial para formação da culpa. Essa fase era atribuída não mais aos juízes de paz, mas aos delegados do chefe de polícia³³.

A reforma de 1871, como visto, introduz no sistema brasileiro o inquérito policial, dotando-o de procedimentos claramente inspirados no processo inquisitorial e canônico³⁴. Note-se que o inquérito policial, apesar das alterações do Estado e dos alicerces constitucionais, preservou suas linhas gerais mesmo após a proclamação da República, mantendo-as até 1941, ano de promulgação do Diploma Processual

³¹ MENDES, Regina Lucia Teixeira. A invenção do inquérito policial brasileiro em uma perspectiva histórica comparada. *R. SJRJ*, Rio de Janeiro, n. 22, p. 147-169, 2008.

³² Daí o nascedouro da expressão “delegado de polícia”.

³³ MENDES, op. cit., p. 160-161.

³⁴ MENDES, op. cit., p. 169.

ainda vigente. Entretanto, é hoje, diante da escala exponencial de uma criminalidade cada vez mais complexa e informatizada e da necessidade de persecução a sofisticados grupos com elevado viés econômico, um procedimento superado. Como se não bastasse, não se pode negar que o inquérito policial, na atualidade, serve muito mais para, somado ao indiciamento³⁵, alicerçar a autoridade e o poder simbólico do delegado de polícia³⁶.

Sucessivos pedidos de prorrogação do prazo das investigações, informações negativas, repetições de atos, oitivas desnecessárias, preocupações demasiadas com práticas cartorárias, fetiches procedimentais e formais que subtraem tempo e não conduzem a quaisquer resultados práticos, excesso de papéis inúteis, entre os quais se escondem os elementos de informação, são exemplos do desgaste funcional do inquérito.

Noutro giro, seu anacronismo somente fomenta a tradição cartorial e reforça, em detrimento da própria atividade de investigação, seu perfil burocrático e bacharelesco.³⁷ Elucidativas, nesse aspecto, as observações do sociólogo MICHEL MISSE em pesquisa recente sobre o tema:

O primeiro a chegar, o policial militar, não pode iniciar a investigação, apenas fazer o flagrante, caso o autor permaneça próximo à cena do crime; se não houver flagrante, na melhor das hipóteses, preservado o local, chegam os policiais civis e os peritos; o delegado, que pode não comparecer à cena, receberá os informes dos policiais civis e aguardará os exames periciais solicitados, mas os laudos podem demorar dias, semanas, me-

³⁵ A figura do indiciamento, espécie de formação de culpa na seara inquisitorial, nada mais é, na nossa leitura, do que um resquício da tradição imperial. Em nada contribui para o processo penal contemporâneo. No Código de Processo Penal do Império, que entrou em vigor em 1832, a polícia e a magistratura confundiam-se em um único órgão, sob o comando do imperador do Brasil. “No princípio da fase de formação da culpa, conforme dito, tratava o juiz de investigar, de colher as provas do caso” (RAMOS, João Gualberto Garcez. *Audiência processual penal: doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 107).

³⁶ Na visão de Bruno Amaral Machado (op. cit., p. 279), “o inquérito policial assume, assim, em analogia entre o campo jurídico-penal e econômico um significado próximo ao que representa o monopólio da exploração de uma determinada atividade produtiva”.

³⁷ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; VASCONCELOS, Fernanda Besterrri de. O inquérito policial: situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre as fragilidades do modelo brasileiro de investigação criminal. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 26, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922011000100004>>. Acesso em: 6 set. 2012.

ses... Mediante portaria, o delegado terá instaurado o inquérito policial. Convidará ou intimará, então, testemunhas para depor na delegacia, mas nem sempre terá condições de buscá-las, aguardando que venham, que não faltem. Se chegarem, ou quando chegarem, ouvirá, determinando ao escrivão (que não raras vezes substitui o delegado, como sindicante) que transcreva os seus depoimentos e, quando os há, que interrogue os suspeitos, que serão então indiciados. Juntará os laudos periciais, as transcrições dos depoimentos e outros materiais e redigirá uma reconstituição do que encontrou, relatando por escrito o resultado obtido, e enviará a peça – enfim, o inquérito policial, ao Ministério Público (MP), que poderá constatar que todo o esforço é judicialmente insuficiente para denunciar quem quer que seja. Devolve então o inquérito ao delegado, dando-lhe novo prazo ou solicitando que realize novas diligências. Este, já às voltas com novas portarias e novos inquéritos policiais, e certo de que não obterá mais nada com aquele, poderá engavetá-lo e esperar chegar o prazo para reenviá-lo ao Ministério Público, dando assim início ao “pingue-pongue”. O pingue-pongue vem a ser a ida e vinda de inquéritos entre delegacias e varas criminais (ou centrais de inquérito, como no Rio de Janeiro). Algum dia, um procurador cansado olhará toda aquela papelada e pedirá seu arquivamento, por insuficiência de resultados. Cada inquérito que se transforma em denúncia e segue em frente, já como ação penal, é uma vitória.³⁸

Por outro lado, dados empíricos revelam que a investigação conduzida por meio do inquérito policial tem efeito discutível sobre os índices de criminalidade. Poucos crimes são desvelados a partir da instauração, muito em face da apuração excessivamente burocratizada, lenta e extremamente formal derivada de tal procedimento. Nesse sentido, a conclusão de MICHEL MISSE:

Mostra-se, em geral, muito baixa a capacidade de elucidação de crimes graves, como o roubo e o homicídio, como também o é a de produção de provas periciais em homicídios, um tipo de crime com alto grau de elucidação nos países modernos. Em compensação, verificou-se em todas as delegacias pesquisadas um excesso de papéis e de escrita, visando a uma atividade-fim – o relatório da investigação – cuja função deveria ser apenas preliminar e administrativa e cujo valor judicial dependerá de sua utilidade nas outras etapas do processo. Entretanto, as exigências cartorárias, a necessidade de tomadas de depoimentos transcritas e as regras de formalização escritas na comunicação entre delegados e seus subordinados, com o Ministério Público e com o Judiciário (portarias, autos, ofícios, memorandos, livros etc.) tomam excessivo tempo aos agentes e autoridades. No entanto, representam um poder que poucos admitem perder.³⁹

³⁸ MISSE, op. cit., p. 44-45.

³⁹ MISSE, op. cit., p. 44.

A corroborar tal percepção, levantamentos numéricos demonstram objetivamente a baixa taxa de elucidação dos crimes. Por óbvio, o modelo do inquérito policial não é o único fator propulsor de índices insatisfatórios de resultados, mas os números não deixam de confirmar que a valorização dessa forma de investigação é instrumentalmente superada e ineficaz ao enfrentamento da criminalidade:

[...] é evidente que 7,5% dos registros de homicídio doloso (consumado e tentativa), 98,2% das ocorrências de roubo e 63,5% dos estelionatos registrados pela polícia da capital do estado do Rio de Janeiro não chegam ao conhecimento do Ministério Público até quatro anos depois de ocorridos [...] Embora 92,5% dos inquéritos de homicídios dolosos tenham chegado ao conhecimento do MP, apenas 3,6% transformaram-se em ação penal até quatro anos depois das ocorrências, a grande maioria ficou no “pingue-pongue”. No caso de roubo, embora já fosse muito pequeno o número de inquéritos que chegaram ao MP, apenas 30% levaram à denúncia dos indiciados, mais da metade retornaram ao pingue-pongue. Se comparado ao volume de ocorrências, apenas 0,5% transformou-se em ações penais, se excetuados os flagrantes. Mesmo no caso de estelionato, que apresentava um volume relativamente maior de inquéritos conhecidos do MP, o número deles que se transformou em ação penal não ultrapassou 16%.⁴⁰

Robustecem ainda mais tais dados as estatísticas elaboradas pela coordenação do Núcleo Criminal do Ministério Público Federal em Goiás, de 1º janeiro de 2009 a 8 de junho de 2009, em que os procuradores da República daquele Estado promoveram o arquivamento de 926 inquéritos policiais, ao passo que, no mesmo período, alicerçados em inquéritos policiais, ofereceram 89 denúncias.⁴¹

Em razão disso, somado ao número cada vez mais elevado de *ocorrências criminais*, soluções informais passam a ser materializadas com o condão de otimizar a investigação criminal, na esperança de conferir-lhe maior eficiência e racionalidade. Com efeito, um dos exemplos é a distorção do sentido original das chamadas “verificação de procedência de informação” (VPI). De mera informação sobre a procedência da *notitia criminis*, transformou-se em um procedimento investigativo informal, utilizado pela polícia como fonte decisória para alicerçar a instauração ou não de um inquérito policial.

Em resumo, há um discurso policial, com viés prático, de construção da discricionariedade das investigações, justificada pela necessi-

⁴⁰ MISSE, op. cit., p. 46-47.

⁴¹ Jornal *O Popular*, 13 jun. 2009.

dade de lhe conferir maior racionalidade e eficiência, sem, entretanto, estabelecer formas claras de avaliação e controle desses critérios informais. Contraditoriamente, o mesmo discurso não procura estabelecer novos lindes formais à investigação, afastando-os da obrigatoriedade legal da instauração do inquérito, que, como visto, privilegia, em detrimento da própria investigação, a atividade burocrática e cartorial.

Isso muito se deve, como já referido, ao poder simbólico conferido ao delegado de polícia por meio do inquérito. Tal caderno procedimental, mais do que uma compilação de atos de investigação e elementos de informação colhidos nessa fase, é eivado de uma linguagem permeada pelo tradicionalismo e que aproxima a autoridade policial da figura do magistrado, criando um sério problema de identidade na própria polícia. A “presidência” do inquérito policial o aproxima do juiz “presidente” da instrução. A decisão pelo “indiciamento” do investigado confere ao delegado certo poder simbólico na formação da culpa.

A pesquisa de JOSÉ LUIZ RATTON, por exemplo, demonstra que os delegados buscam preservar, em discurso, o poder simbólico de “presidente” do inquérito, mas delegam, na prática, sua condução a outros agentes do corpo policial:

De fato, poucos delegados entrevistados reconhecem conferir autonomia aos escrivães na condução de inquéritos. Uma vez que não faz parte das atribuições precípua dos escrivães realizarem ouvidas ou determinar diligências, os delegados tendem a enfatizar, nas entrevistas, o seu papel de presidentes dos inquéritos. No entanto, a pesquisa de campo aproxima-se mais das falas dos escrivães e revela um cotidiano em que, devido à grande demanda de inquéritos nas delegacias, os delegados dividem o trabalho com seus escrivães, normalmente encarregados de conduzir seus próprios inquéritos, realizar as ouvidas e expedir providências. Isso consultando o delegado, mormente em casos de dúvida sobre os procedimentos a serem adotados. Alguns escrivães, inclusive, redigem os relatórios, que são apenas revisados e assinados pelos delegados.⁴²

Se não bastasse, na prática a forma “jurídica” da condução do caderno informativo fomenta o desvirtuamento do escopo do próprio inquérito policial. Dessarte, deixa de valorizar a coleta das provas, por meio da investigação (atividade lógica, não atividade jurídica), fazendo

⁴² RATTON, José Luiz; TORRES, Valeria; BASTOS, Camila. Inquérito policial, sistema de justiça e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da governança. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 26, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922011000100003>>. Acesso em: 6 set. 2012.

prevalecer a inserção do “saber jurídico” do bacharel que a conduz. O relatório (art. 10, § 1º e § 2º, do CPP), às vezes muito mais um libelo de direito do que uma compilação dos elementos de informação coletados durante a tramitação do inquérito policial, passa, assim, a ser irrelevante ao Ministério Público. ARTHUR COSTA é contundente:

Sistema de Justiça Criminal apresenta também algumas redundâncias, que se transformam em perda de tempo. É o caso de alguns relatórios elaborados pelos delegados e inseridos no final dos inquéritos policiais. Para boa parte dos promotores, o relatório do delegado é excessivamente longo, contendo interpretações jurídicas pouco úteis para a elaboração da denúncia.⁴³

O resultado é que o inquérito policial se torna também um procedimento ensimesmado, cuja forma prevalece sobre os seus próprios objetivos de coleta da prova e de produção do efeito dissuasório gerado pela elucidação dos crimes.

Tal distorção é ainda mais realçada quando se vislumbra a obsessão institucional, com programas de gestão a gerar dados estatísticos irrelevantes, contribuindo para se construir uma leitura de resultados com alicerce exclusivamente em elementos quantitativos (número de inquéritos relatados, quantidade de drogas apreendidas independentemente do desvelamento da autoria do tráfico etc.), fato que também ajuda a transformar o inquérito em um fim em si mesmo, a comprometer a qualidade do trabalho policial e a destituir o trabalho de significado. Em outras palavras: a finalidade instrumental se sobreleva ao escopo material, tornando-o vazio de valor e sacralizando fórmulas estéreis.

Em razão disso, observa-se que, diante da precária realidade desvelada e da necessidade de lidar com as dificuldades cotidianas, grande parte dos procedimentos que deveriam ser adotados para a instrumentalização da investigação não são observados. Ademais, a própria estrutura cartorária e bacharelesca do inquérito policial, da forma como se encontra anacronicamente moldado, não contribui para equacionar os problemas. Ao contrário, como já aduzido, intensifica um perfil burocrático que chega a se sobrepor à própria atividade investigativa.

É esse, portanto, o sistema de investigação no qual os atores da persecução criminal se encontram inseridos. Mesmo com todos esses problemas listados, a mudança dessa realidade, apesar de soluções pontuais, ainda se encontra muito incipiente e distante.

⁴³ COSTA, Arthur Trindade M. É possível uma política criminal? A discricionariedade no sistema de justiça criminal do DF. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 26, n. 1, p. 109, 2011.

4. SELETIVIDADE NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES – UMA REENGENHARIA POSSÍVEL

Em regra, é a polícia quem primeiro se depara com a prática delitativa. Ao tomar conhecimento do crime, deveria proceder à investigação, com a colheita dos elementos necessários a subsidiar o Ministério Público para propositura da ação penal. Destarte, no momento em que a notícia do fato criminoso é formalizada por meio da instauração do inquérito policial, a persecução é desencadeada, chegando ao término com o controle pelo poder judiciário, seja para homologar o arquivamento das peças de informação, seja determinando o processamento da ação penal até o trânsito em julgado de uma sentença.

Esse é o procedimento que juridicamente deveria ser observado. Entretanto, na prática, não o é. Pesquisas acadêmicas recentes⁴⁴ vieram a desvelar o que já era de conhecimento prático dos atores de persecução criminal, mas que estes, pelo menos quanto a sua abrangência, relutavam ou tinham dificuldade em admitir: a discricionariedade policial.

Com efeito, o empirismo demonstra que cabe à polícia uma enorme liberdade de decisão quanto ao tipo de *notitia criminis* que gerará a instauração do inquérito policial, escolha esta que determinará todo o fluxo do sistema de justiça criminal. ARTHUR COSTA assevera:

Apesar de a legislação indicar a necessidade de instauração de inquérito policial sobre todas as notícias-crime, na prática não é bem assim que acontece numa delegacia de polícia. Nem todas as notícias de crime se convertem em Boletim de Ocorrência. E nem todos BOs são transformados em inquéritos policiais (IPs). Fatores ligados à repercussão do crime e ao *status* social das vítimas contribuem significativamente para a instauração dos IPs. Entretanto, de forma geral, a lógica de seleção dos casos refere-se, muito mais, à necessidade que os delegados e agentes de polícia têm de administrar sua demanda de trabalho. [...] Certamente, a instauração de um inquérito policial implica na realização de muito trabalho, tanto no que diz respeito à investigação policial, quanto aos procedimentos cartoriais.⁴⁵

É fato, assim, que os demais atores da persecução penal acabam conhecendo aquilo que é de interesse da polícia. Em outras palavras: a partir de uma miríade de informações que poderiam ser colhidas em um trabalho investigativo, o delegado de polícia detém o amplo

⁴⁴ COSTA, op. cit., p. 97-114.

⁴⁵ Op. cit., p. 106.

poder de selecionar aqueles que entrarão no “mundo jurídico” (como, por exemplo, quais testemunhas, após triagem, são interessantes, na sua leitura, para o caso). Nesse sentido, já alertou ELA WIECKO V. DE CASTILHO: “Na prática é a transformação da polícia em *dominis litis*. Sim, porque de nada serve ao MP o monopólio da ação penal pública, se quem decide o quê, como e quando deve ser objeto da ação penal é a polícia”⁴⁶.

Poderíamos sustentar que a seletividade policial é limitada pela obrigatoriedade de instauração do inquérito policial a partir das requisições (art. 5º, II, do CPP), uma vez que não deve se furtrar de realizá-la. Entretanto, o problema é resolvido apenas em parte. Mesmo com as requisições, o delegado de polícia não deixa de ter a discricionariedade de selecionar o que vai inserir como elemento de informação no bojo do inquérito policial. Por outro lado, como algumas vezes as requisições do Ministério Público não têm critérios, ao tempo em que aparentemente reduzem e controlam a discricionariedade policial, diminuem a responsabilidade investigativa da polícia, uma vez que passa a ser sua obrigação conferir prosseguimento meramente formal às investigações, mesmo que estas não conduzam a qualquer resultado útil.

Ademais, diante do significativo aumento da demanda de trabalho imposta aos operadores do sistema de justiça criminal, é cada vez maior a distância entre os delitos noticiados e os efetivamente investigados, a fomentar, assim, o desenvolvimento de critérios informais de eleição de prioridades. LUIZ ANTONIO FRANCISCO DE SOUZA apresenta a seguinte conclusão:

A discrepância entre os crimes registrados pelas delegacias e a imensa massa de pequenos e grandes delitos que não recebem nenhum registro, conhecida como cifra negra, permitiu aos pesquisadores investigar empiricamente a polícia, para além de seu papel formal [...] a cifra negra revela que a prática policial seleciona os registros e os delitos que merecem receber a atenção da justiça criminal [...]. Diante da falta de uma política penal consistente, a própria polícia induz a pessoa que quer prestar queixa a não registrá-la quando o caso não tem importância, ou quando, evidentemente, a polícia é incapaz de dar-lhe solução adequada. A polícia atua como um juizado de pequenas causas e decide quais casos são ou não são compensadores e interessantes à justiça pública [...] a ação

⁴⁶ CASTILHO, Ela Wiecko V. de. Investigação criminal pelo Ministério Público. *APMP em Revista*: órgão informativo da Associação Paranaense do Ministério Público, ano III, n. 8, p. 22-24, 1999.

policial implica na criação de uma instância de julgamento não prevista nos quadros legais. Essa instância opera com certa eficácia no controle da pequena delinquência, mas não deixa rastros nos dados estatísticos.⁴⁷

Dessarte, a dependência na coleta de elementos de informação pela polícia significa, na prática, maior restrição ao poder de decisão e autonomia dos demais operadores do sistema de justiça.

Por outro lado, a seletividade, apesar de pouco admitida, tem um viés positivo. As condições materiais e o anacrônico inquérito policial não conseguiram acompanhar o acréscimo das constantes demandas por investigações cada vez mais complexas. É certo que estratégias de priorização das demandas são cruciais para o funcionamento eficiente da investigação criminal, uma vez que nem os recursos humanos nem a estrutura disponível de todo o sistema de justiça criminal seriam aptos a absorverem toda a demanda produzida. Em resumo: uma atuação sem triagem prévia sobrecarregaria o sistema de justiça criminal, tornando-o mais vulnerável à ineficiência e às pressões da opinião pública, gerando, assim, um custo social elevado.

Assim, a obrigatória instauração de procedimentos policiais com base em todas e quaisquer notícias de fatos que aportam nas delegacias de polícia diariamente é contraproducente, causando empecilho a um trabalho eficiente de persecução criminal.

Nota-se, portanto, a existência da discricionariedade policial, apesar da resistência de alguns atores da persecução criminal em reconhecerem sua dimensão, é fato. A questão que se coloca é como limitar e estruturar, por meio de um controle efetivo e rígido, a seletividade policial.

Com efeito, estruturar o poder discricionário significa, conforme HERMAN GOLDSTEIN, definir as áreas e atividades que precisam de certa liberdade de ação, estabelecer seus limites e preparar os diversos profissionais que atuam no sistema para exercer tal liberdade da forma mais adequada.⁴⁸ Não é tarefa fácil, uma vez que a gama das atividades policiais impede o estabelecimento de orientações e regras rígidas.

Entretanto, um controle mais intensificado do desencadeamento do trabalho investigativo pode limitar o poder informal de seleção da polícia. São palavras de DIAULAS COSTA RIBEIRO:

⁴⁷ SOUZA, Luiz Antonio Francisco de. Polícia brasileira, direito e poder de polícia: a polícia brasileira entre a ordem pública e a lei. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 11, n. 43, p. 302-303, 2003.

⁴⁸ GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: USP, 2003.

Diante desses números, o controle do Ministério Público sobre a atividade policial permite a conclusão de que os casos de discricão invisível e dissimulada desapareceriam. Com ele, um infrator não deixaria de ser punido por incompetência ou por conivência da polícia. Mas além de pretensiosa, essa conclusão impediria visualizar o outro lado útil do controle, ou seja, o controle da ação positiva, da ação visível da polícia, que é tão importante quanto impedir ou suprir omissões, mormente em um sistema de titularidade privativa da ação penal. A extorsão da confissão, a intimidação das testemunhas, a manipulação prévia da cadeia de custódia dos elementos periciáveis e mesmo o simples equívoco quanto à verdade alcançada são exemplos corriqueiros que o Ministério Público tem o dever de impedir, sob pena de a acusação ou a não acusação tornar-se um ato referendário das ações policiais.⁴⁹

Não se nega, noutro giro, que a seletividade também faz parte do trabalho desenvolvido pelos membros do Ministério Público e da magistratura, que se valem, entretanto, de distintos critérios, se comparados aos utilizados pela autoridade policial.

A dogmática jurídica clássica, ao tratar do princípio da obrigatoriedade, reza que as autoridades de persecução, ao tomarem conhecimento da prática de um crime, devem agir. Não possuiriam, assim, margem para qualquer poder de eleição de critérios de conveniência para atuação⁵⁰. Confere-lhe, portanto, um viés absoluto.

Entretanto, algumas construções doutrinárias recentes passaram a conformar o princípio da obrigatoriedade com o princípio da eficiência. Modernamente, é admitida, por exemplo, a aferição da ausência do interesse de agir do Ministério Público no aviamento de uma ação penal quando se verifica que o processo não terá um resultado prático e útil, em face do cotejo entre o elemento tempo e a sanção em concreto a ser aplicada ao imputado⁵¹. Outros estudiosos já reconhecem que o interesse público (o custo social, na linguagem econômica) é apto a sustentar a inércia do *Parquet*. Nesse diapasão, LUIS WANDERLEY GAZOTO assevera: [...]. a rigidez da obrigatoriedade da ação penal pública é absoluta. Nada obstante, como JOSÉ FREDERICO MARQUES, defendendo posição não

⁴⁹ Op. cit., p. 242-243.

⁵⁰ Nesse sentido: SOUZA, Motauri Ciocchetti. *Ministério público e o princípio da obrigatoriedade*. São Paulo: Método, 2007, p. 192; MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo penal*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 49-50.

⁵¹ LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. O reconhecimento antecipado da prescrição. O interesse de agir no processo penal e o Ministério Público. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 1, n. 3, p. 142-143, jul./set. 1993.

especificamente contrária, como se o Ministério Público pudesse gozar de disponibilidade da ação penal pública, mas, sim, de que o exercício desta deve ser submetido ao crivo do princípio constitucional da eficiência das instituições públicas e dos instrumentos de que as instituições dispõem para atingir seus maiores interesses. Por isso, sempre que algum fato fizer revelar que a promoção da ação penal não é conveniente para o bem público, o Ministério Público não a deverá encetar.⁵²

Por óbvio, a ação penal, assim como o inquérito policial, não é um fim em si mesma, mas um instrumento à disposição de uma instituição que detém parcela do poder do Estado para a persecução penal racional e útil, ou seja, passível de alcançar um resultado prático. Dessarte, antevendo ausente, nesse viés, a mínima possibilidade de sucesso, o custo social deve prevalecer na análise do aviamento da peça acusatória. Todavia, importante reafirmar, tal decisão sempre estará sob o controle do Poder Judiciário e da própria instituição ministerial (art. 28 do CPP).

Assim, o estabelecimento de uma dimensão operativa entre Ministério Público e polícia, a propiciar mecanismos mais eficientes e controláveis de atuação, pode também ser visto como um fator limitativo do poder discricionário “branco” ou informal da polícia. O planejamento interinstitucional entre a polícia e o Ministério Público, equacionando o arbítrio gestado pela discricionariedade sem controle e estabelecendo o alinhamento de critérios de seletividade, ao lado das prioridades conjuntas e das pautas comuns, pode limitar a redundância operativa e as lacunas na definição das evidências necessárias a sustentar uma condenação judicial, bem como auxiliar na definição de estratégias de inatacabilidade formal e material dessas mesmas evidências. São fatores que, ao passo que robustecem a eficiência da persecução, afastam o encanto da informalidade.

Não se pode negar, dessa forma, que o estabelecimento de pautas institucionais comuns, estabelecendo prioridades gerais e/ou específicas, funciona como uma espécie de mecanismo político de definição de princípios e valores gerais reguladores, em certa medida, do trabalho policial.

Nesse sentido, uma das referências inéditas em que se buscou essa interação institucional na tentativa de racionalizar e alcançar uma

⁵² GAZOTO, Luis Wanderley. *O princípio da não obrigatoriedade da ação penal pública*. Barueri: Manole, 2003, p. 93.

melhor eficiência à persecução criminal foi a Recomendação n. 01/2009, formulada pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, em sua 475ª Sessão, de 11 de setembro de 2009, *verbis*:

No inquérito policial em andamento, em que esteja sendo investigado furto em conta bancária de um correntista, por intermédio do sistema *internet banking* ou fraude mediante clonagem do cartão magnético, recomenda-se, diante da comprovada impossibilidade de se apurar tais crimes isoladamente, que o Procurador da República, em havendo solicitação da Polícia Federal, remeta-lhe os autos para a extração de cópias ou de eventuais dados, para que as investigações se desenvolvam em inquéritos maiores (“Projeto Tentáculos”), cujo objetivo é chegar às quadrilhas e agentes criminosos que praticam tais fraudes. Em seguida, deve ser arquivado o inquérito, para que seja evitado o *bis in idem*.

Ao justificar a edição da Recomendação, a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão aduziu que a polícia federal recebia, mensalmente, mais de 4 mil expedientes noticiando a ocorrência de subtrações bancárias por meio de clonagem de cartões magnéticos ou invasão de contas bancárias via *internet*. Constatou-se, outrossim, ser totalmente contraproducente instaurar, a partir dos dados encaminhados pelas instituições financeiras, um inquérito policial por *notitia criminis*, uma vez que cada expediente recebido somente determinava a conta/agência bancária violada e o nome do correntista lesado.

Observou-se, ademais, a total ineficácia do sistema clássico para a apuração dos fatos criminosos. Segundo informações, foram instaurados em todo ano uma média de 50 mil inquéritos, com número insignificante de elucidação. A partir dessa realidade, foi desenvolvido o chamado “Projeto Tentáculos”, após se constatar que tais crimes poderiam ser praticados por alguns grupos criminosos que, a partir de cidades do interior, subtraíam montantes financeiros de todo país. Assim, passou-se a otimizar recursos humanos e materiais na tentativa de fortalecer a racionalização do trabalho.

Segundo relatado pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, dentro dessa nova sistemática, foi possível, por exemplo, instaurar 11 inquéritos referentes a 1.264 correntistas e 1.169 destinatários dos recursos, somando o valor subtraído R\$ 2.349.539,23. Atingiram-se, portanto, quadrilhas organizadas, com as prisões temporárias e preventivas deferidas, alicerçadas em 11 inquéritos e não 1.264, caso instaurado para cada *notitia criminis*. Assim conclui a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão:

As metas propostas, longe de ofender o princípio da obrigatoriedade, conjugam-no com o princípio da eficiência (art. 37 da CF), melhoram a prestação do serviço público de prevenção e repressão à criminalidade organizada, otimizam o uso dos recursos públicos e de ferramentas modernas de investigação – análise de inteligência.

Faz-se necessária a concentração de esforços e o desenvolvimento de um trabalho especializado, com o fim de possibilitar a identificação das quadrilhas voltadas a este tipo de delito. O quadro justifica o arquivamento dos inquéritos correlatos, ante a inexistência de óbice para instauração de novo procedimento, em caso de obtenção das provas necessárias ao prosseguimento do feito. A medida afasta, ainda, a caracterização do *bis in idem*, pois, do contrário, haveria duplicidade de investigações relacionadas aos mesmos fatos/crimes.

Dessa forma, o Ministério Público não pode funcionar apenas como um filtro ou estação de triagem daquilo que a polícia define como o que deve ser submetido à persecução criminal. Nesse aspecto, um dos claros papéis do Ministério Público é justamente retirar da informalidade as decisões de estabelecimento de prioridades da persecução criminal, ao efetivamente exercer um controle proativo que, ao fim e ao cabo, será submetido ao poder judiciário.

5. O ESFORÇO A UMA MUDANÇA OU A PERSISTÊNCIA DE UM TRABALHO DE SÍSIFO

A implementação de políticas contemporâneas de persecução continua estorvada por obstáculos institucionais e óbices de tradição organizacional. Por vezes, são as próprias limitações materiais e os conflitos de atribuição que as dificultam. Noutras ocasiões, são as estruturas internas das instituições responsáveis pela persecução criminal que impedem as inovações. Se não bastasse, a cultura organizacional centrada em desconfianças recíprocas e preconceitos institucionais tem podado a comunicação e a aproximação entre os atores do sistema de justiça criminal, fazendo prevalecer seu caráter desarticulado, ineficiente e estanque.

A relação conflitiva entre o Ministério Público e a polícia, por exemplo, é um dos elementos que fomentam a ineficiência do sistema de justiça criminal. A resistência da polícia em aceitar a interferência de um órgão externo em “seu” trabalho, como se este fosse um fim em si mesmo, por um lado; e a postura adotada pelo Ministério

Público, ao, em alguns aspectos, se colocar em um patamar superior na investigação criminal, por outro, são fatores que intensificam a ausência de diálogo e a desarticulação profunda a que historicamente estão submetidos os agentes de persecução criminal.

Somado a isso, a inércia histórica do Ministério Público à realização do controle externo da atividade policial, adicionada, ainda, ao descompasso entre as rotinas organizacionais das agências formais de persecução criminal e à incapacidade de enxergar as deficiências do sistema para além dos interesses corporativos, fator intensificado pelo processo competitivo de construção das personalidades institucionais em um contexto de disputas por poderes simbólicos, leva-nos a crer que o esboço de uma solução institucional para a crise da eficiência na persecução criminal está distante de ser alcançado.

Longe de se travarem discussões maduras sobre a eficiência e racionalidade das investigações, os atores da persecução criminal, inclusive no plano das alterações legislativas, estão, como regra, muito mais interessados na preservação corporativa de seus campos de poder do que propriamente dispostos a adotar medidas de alteração dessa perniciosa realidade. O que se verifica é que cada agência de persecução criminal busca, com o estabelecimento de metas próprias, simplesmente a eliminação total ou parcial do problema gerado pela demanda ou pela “agenda” preestabelecida.

Dessa forma, muito difícil conseguirmos afirmar se as definições de gestão de prioridades na atividade policial despertam mais interesses ou quebram mais resistências se comparadas a batalhas pela manutenção, como poder simbólico, de uma dimensão cartorial e inquisitorial sustentada pelo tradicionalismo do inquérito.

O certo é que, se mudanças culturais em algumas searas da persecução não vierem, forçoso reconhecer que nos manteremos, assim como a figura mitológica de Sísifo⁵³, sem práticas inovadoras ou prioridades organizacionais, mas apenas carregando o fardo de um infornado labor esgotante, de esforços ineficientes ou pouco aproveitados, a somente alimentar atividades dotadas de simbologia vazia e inútil.

⁵³ Sísifo, considerado na mitologia grega o mais astuto dos mortais, fora condenado por desafiar os deuses a realizar um trabalho inútil: por toda eternidade deveria rolar uma enorme pedra de mármore até o topo de uma montanha. Contudo, mal o rochedo atingia o cimo, rolava encosta abaixo. O herói mitológico descia e, mais uma vez, empurrava novamente o rochedo até o alto, indefinidamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti de. O inquérito policial em questão: situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre as fragilidades do modelo brasileiro de investigação criminal. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 26, n. 1, p. 59-75, abr./jan. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922011000100004>>. Acesso em: 6 set. 2012.
2. BASTOS, Marcelo Lessa. *A investigação nos crimes de ação penal de iniciativa pública: papel do Ministério Público: uma abordagem à luz do sistema acusatório e do garantismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
3. BRASIL. Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Roteiro de atuação no controle externo da atividade policial*. 2. ed. Brasília: MPF/2ª CCR, 2012.
4. CASTILHO, Ela Wiecko V. de. Investigação criminal pelo Ministério Público. *APMP em Revista: órgão informativo da Associação Paranaense do Ministério Público*, ano III, n. 8, p. 22-24, 1999.
5. COSTA, Arthur Trindade M. É possível uma política criminal? A discricionariedade no sistema de justiça criminal do DF. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 26, n. 1, p. 97-114, jan./abr. 2011.
6. DIAS, Jefferson Aparecido. *Princípio da eficiência e moralidade administrativa*. Curitiba: Juruá, 2005.
7. DOTTI, René Ariel. O Ministério Público e a polícia judiciária: relações formais e desencontros materiais. In: MORAES, Voltaire de L. (Org.). *Ministério Público, direito e sociedade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1996.
8. FERNANDES, Antonio Scarence. Reflexões sobre as noções de eficiência e de garantismo no processo penal. In: FERNANDES, Antonio Scarence; ALMEIDA, José Raul Gavião de; MORAES, Maurício Zanoide de (Orgs.). *Sigilo no processo penal: eficiência e garantismo*. São Paulo: RT, 2008.
9. GAZOTO, Luis Wanderley. *O princípio da não obrigatoriedade da ação penal pública*. Barueri: Manole, 2003.
10. GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: USP, 2003.

11. GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. *Controle externo da atividade policial*. Curitiba: Juruá, 2002.
12. LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro: Record, 2003.
13. LIMA, Roberto Kant de. Polícia e exclusão na cultura judiciária. *Tempo Social: Rev. Social. USP, São Paulo*, v. 9, n. 1, p. 169-183, maio 1997.
14. LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. O reconhecimento antecipado da prescrição: o interesse de agir no processo penal e o Ministério Público. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 1, n. 3, p. 142-143, jul./set. 1993.
15. LOPES JUNIOR, Aury. *Sistemas de investigação preliminar*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
16. MACHADO, André Augusto Mendes. *Investigação criminal defensiva*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
17. MACHADO, Bruno Amaral. Representações sociais sobre o controle externo da atividade policial: cultura organizacional e relações institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 19, n. 88, p. 273-315, jan./fev. 2011.
18. MENDES, Regina Lucia Teixeira. A invenção do inquérito policial brasileiro em uma perspectiva histórica comparada. *R. SJRJ*, Rio de Janeiro, n. 22. p. 147-169, 2008.
19. MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Curso de investigação criminal*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
20. MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo penal*. São Paulo: Atlas, 2005.
21. MISSE, Michel. O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 35-50, jan./mar. 2010.
22. MOUHANNA, Cristian. As relações entre o Ministério Público e a polícia na França: uma parceria ameaçada? *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 13-33, 2011.
23. O POPULAR, Goiânia, 13 jun. 2009.
24. RAMOS, João Gualberto Garcez. *Audiência processual penal: doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
25. RATTON, José Luiz et al. Refletindo sobre o inquérito policial na cidade do Recife: uma pesquisa empírica. In: MISSE, Michel (Org.).

O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ, Booklink, 2010.

26. RATTON, José Luiz; TORRES, Valeria; BASTOS, Camila. Inquérito policial, sistema de justiça e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da governança. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 26, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922011000100003>>. Acesso em: 6 set. 2012.

27. RIBEIRO, Diaulas Costa. *Ministério Público: dimensão constitucional e repercussão no processo penal*. São Paulo: Saraiva, 2003.

28. SILVA, Edimar Carmo da. *O princípio acusatório e o devido processo legal*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

29. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. Eficiência e direito penal. Barueri: Manole, 2004. (Coleção Estudos de Direito Penal, 11)

30. SOUZA, Luiz Antonio Francisco de. Polícia brasileira, direito e poder de polícia: a polícia brasileira entre a ordem pública e a lei. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 11, n. 43, p. 295-321, abr./jun. 2003.

31. SOUZA, Motauri Ciocchetti. *Ministério Público e o princípio da obrigatoriedade*. São Paulo: Método, 2007.

32. SUXXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2010.

33. TENÓRIO, Rodrigo Antonio. *A Ineficiência gerada pela tradição inquisitorial: estudos dos sistemas brasileiro, americano e italiano*. Curitiba: Juruá, 2011.

34. TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. v. I.

35. VOGLIOTTI, Massimo. Ainda nuvens sobre o Ministério Público italiano: de magistratura independente a advogado da polícia? *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 80-87, 2011.

O CONTROLE EXTERNO E O TRABALHO DE INTELIGÊNCIA POLICIAL

MARCO JOSÉ GOMES CORRÊA¹
MARCIO SCHUSTERSCHITZ DA SILVA ARAÚJO²

1. Definição de Inteligência
 2. Funções da Inteligência e seu ciclo
 3. Limites de atuação das organizações de Inteligência Governamental
 4. Inteligência Policial ou Criminal?
 - 4.1 Conceito e utilização do conhecimento gerado
 5. Diferenças entre Inteligência Criminal e Investigação Criminal
 6. Inteligência Criminal: crítica
 7. Acesso do Ministério Público e do Poder Judiciário aos Relatórios de Inteligência Criminal
- Referências bibliográficas

1. DEFINIÇÃO DE INTELIGÊNCIA

Consoante explanação de JOASNIVAL BRITO GONÇALVES, Inteligência pode ser entendida sob três facetas: conhecimento (ou produto), organização e atividade (ou processo). Desse ponto de vista, necessário se faz conhecer esses conceitos:

a) Inteligência como conhecimento ou produto: Prioriza-se o resultado do processo de produção de conhecimento, que tem como destinatário o tomador de decisão. Em outras palavras, Inteligência é o conhecimento produzido para o tomador de decisão.

b) Inteligência como organização: A atenção volta-se para as organizações destinadas à busca de dados, à produção de Inteligência e à salvaguarda dessas informações. São os denominados “serviços secretos”.

¹ Procurador da República em São Paulo, nomeado em 1998. Mestre em Direito pela PUC/SP. Membro do Grupo de Controle Externo do Estado de São Paulo (GCeap/SP). Membro do Grupo de Trabalho de Controle da Atividade Policial da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (GT-Gceap-2ªCCR-MPF).

² Procurador da República em São Paulo, nomeado em 2002. Membro do Grupo de Controle Externo do Estado de São Paulo (GCeap/SP).

c) Inteligência como atividade ou processo: Centra-se nos meios pelos quais certas informações são requeridas, reunidas, analisadas e difundidas e nos procedimentos para obtenção de determinados dados, notadamente os dados protegidos, chamados também de “dados negados”, com utilização de metodologia própria³.

A legislação brasileira define Inteligência como “a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimento dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”.

Tal conceito enfatiza a Inteligência como atividade ou processo (item “c” acima), o que revela timidez normativa em abordar Inteligência como conhecimento ou produto e como organização, gerando lacunas na disciplina das organizações de Inteligência e na proteção da informação.

Essa Inteligência, destinada a assessorar o processo decisório do Estado, é conhecida como Inteligência Governamental. Sua finalidade é produzir conhecimento para influir no processo decisório, em benefício da sociedade e do Estado. Trabalha com várias áreas do conhecimento (político, econômico, tecnológico, militar etc.) e, historicamente, não encontra muitas barreiras legais, pois, se no plano interno do Estado há, no mundo, algumas poucas agências de Inteligência que se preocupam com marcos jurídicos, tal preocupação não ocorre em relação às operações empreendidas em outros países⁴.

O termo “Inteligência” é relativamente recente no Brasil. No passado próximo, empregava-se o termo “informação”, cujo maior exemplo é a denominação do Serviço Nacional de Informações (SNI), que centralizava as atividades de Inteligência durante o governo militar e no primeiro governo civil após o período militar.

Entretanto, hoje se prefere o termo “Inteligência”, uma vez que informação é um fenômeno conhecido e acabado, ligado ao passado. A informação é a “matéria bruta”, que será tratada para produzir Inteligência. Em outras palavras, a Inteligência é o produto final obtido de informações devidamente tratadas por pessoal especializado⁵.

³ GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2011, p. 7 e 8.

⁴ MINGARDI, Guaracy. O trabalho da inteligência no controle do crime organizado. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007.

⁵ BORGES, Gerson; BAYMA, Fátima; ZOUAIN, Deborah Moraes. Inteligência

Enquanto a informação é um dado “petrificado”, com referência ao passado ou ao presente, a Inteligência refere-se ao futuro.

2. FUNÇÕES DA INTELIGÊNCIA E SEU CICLO

Segundo ROBERTO NUMERIANO⁶, calcado em lição de Marco CEPIK, há oito funções atribuídas aos serviços de Inteligência:

a) contribuir para tornar o processo de decisão governamental mais realista e racional em áreas estratégicas, como política externa, defesa nacional e ordem pública;

b) propiciar a interação entre *policymakers* e oficiais de Inteligência, aumentando o nível de especialização dos tomadores de decisão e de suas organizações;

c) apoiar o planejamento de capacidades defensivas e o desenvolvimento e/ou a aquisição de sistemas de armas;

d) apoiar negociações diplomáticas em diversas áreas;

e) subsidiar o planejamento militar e a elaboração de planos de guerra;

f) prevenir os líderes civis e militares contra ataques, surpresas diplomáticas e graves crises políticas internas;

g) monitorar os alvos e ambientes externos prioritários para reduzir incertezas e aumentar o conhecimento e a confiança;

h) preservar o segredo sobre as necessidades informacionais, as fontes, os fluxos, os métodos e as técnicas de Inteligência.

O trabalho de Inteligência obedece a um ciclo que pode ser resumido da seguinte maneira⁷:

a) Planejamento e direção: O trabalho é planejado com base no que se quer conhecer e nos dados disponíveis e tem por objetivo prevenir ou responder alguma ameaça real ou potencial interna ou externa ao território de um país. A necessidade da operação tem origem no próprio serviço de Inteligência ou é determinada por uma autoridade superior interna ou externa a esse serviço.

estratégica x investigação policial no combate às organizações criminosas. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de et al. (Orgs.). *Desafios da gestão pública de segurança*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

⁶ NUMERIANO, Roberto. *Serviços secretos: a sobrevivência dos legados autoritários*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011, p. 95 e 96.

⁷ Id., *ibid.*

b) Coleta de dados: Se o dado é negado, pode ser necessário o emprego de agentes operacionais, a presença de peritos em técnicas de infiltração, o recrutamento ou a instalação de escutas telefônicas; se o dado é disponível, ou seja, vem de fontes abertas, o trabalho de coleta é feito pelo analista por meio de pesquisas na *internet*, em livros, revistas e relatórios governamentais, na imprensa e por meio de entrevistas com especialistas⁸.

c) Processamento: É a fase de reunião e conversão dos dados obtidos. É feita uma primeira filtragem dentro do sistema mais apropriado para processar o conhecimento “bruto”, como, por exemplo, a transcrição e tradução de gravações clandestinas entre dois chefes de Estado hostis ou a interpretação de mapas de terrenos onde existem edificações suspeitas de abrigarem armas nucleares ou centrais de processamento de urânio.

d) Produção e análise: Compreende a integração (justaposição) de elementos afins direta ou indiretamente (a psicologia de determinado líder político, por exemplo, será analisada não só em relação aos seus discursos tornados públicos mas também levando em consideração suas relações familiares), a avaliação dos dados previamente integrados (em termos de amplitude, especificidade, profundidade e credibilidade) e a análise crítica de todo material processado (avaliação dos dados do evento, as condições de seu desdobramento, desenho de cenários etc. É, portanto, um trabalho de natureza prospectiva.

e) Difusão: É a distribuição do produto Inteligência para o cliente direto (chefe do Poder Executivo) e/ou indireto (órgão integrante do sistema de Inteligência ou uma autoridade política ou governamental), que devem ter necessidade de conhecer e de manter sigilo daquilo que for classificado de acordo com a legislação que regula os graus de sigilo.

f) *Feedback*: Os clientes diretos e/ou indiretos recebem o material de Inteligência na forma de relatórios, memoriais, resumos, estudos de situação, estudos prospectivos e outros tipos de documentos. Cabe a tais clientes o *feedback* desses documentos, fechando-se o ciclo da produção de conhecimento.

Há outras descrições do ciclo de Inteligência, visto que quase todo

⁸ NUMERIANO afirma (op. cit., p. 257) que, embora não existam pesquisas sobre o tema, estima-se que entre 80% e 90% das informações são obtidas por meios abertos ou ostensivos, enquanto 10% a 20% são dados negados obtidos por operações encobertas.

autor tem uma descrição própria dele. No entanto, pode-se ter uma ideia básica sobre ele no resumo dos parágrafos anteriores.

3. LIMITES DE ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE INTELIGÊNCIA GOVERNAMENTAL

As operações das organizações de Inteligência Governamental podem ser definidas como o conjunto de ações técnicas destinadas à busca do dado negado⁹.

Além disso, as organizações de Inteligência Governamental também se dedicam a ações encobertas ou clandestinas, relacionadas à política externa do Estado a que servem e destinadas a influenciar outro governo ou provocar determinados eventos políticos, militares, econômicos ou sociais em outro país. Aspecto fundamental dessas operações é a negação da autoria por parte do Estado que as empreende.

Como se constata pela existência de ações encobertas ou clandestinas, os limites de atuação das organizações de Inteligência Governamental não são claramente estabelecidos. Tradicionalmente, recorrem a qualquer meio à disposição para atingirem seu objetivo. Há até mesmo um ditado britânico sobre as atividades de Inteligência, cujo cinismo deixa bem claro o padrão das operações encobertas: “O Serviço Secreto é um jogo sujo demais para não ser executado senão por um *gentleman*”¹⁰.

REINHARD GEHLEN, oficial alemão que trabalhou coletando dados do Exército Vermelho durante a Segunda Guerra Mundial, foi colaborador da CIA no pós-guerra e se tornou o primeiro dirigente do Serviço de Inteligência Federal da então Alemanha Ocidental (BND), tinha uma versão própria do ditado britânico: “Este serviço é tão sujo que só a mais limpa das pessoas teria o direito de imiscuir-se nele”¹¹.

No mesmo sentido, TOM BRADEN, ex-especialista da *Central Intelligence Agency* norte-americana (CIA), definiu essa famosa agência como uma “casa de golpes sórdidos”, a seu ver válidos no auge da Guerra Fria (década de 1950), mas que continuavam a ser

⁹ GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2011, p. 70 e 71.

¹⁰ Citado por WHITING, Charles. *Gehlen, um gênio da informação*. Tradução de José Lívio Dantas. Rio de Janeiro: BIBLIX, 1986, p. 195.

¹¹ Id., *ibid.*, p. 195.

empregados mesmo quando já não havia mais necessidade¹². De fato, as táticas da CIA envolveram subvenções secretas, exércitos clandestinos e golpes dissimulados, que formavam seu arsenal de “atividades secretas” e “golpes baixos”¹³.

A descrição que ALLEN DULLES, Diretor da CIA de 1953 a 1961, fez da KGB em 1963 foi considerada exata não só para essa organização soviética mas também para a própria CIA, segundo opinião de VICTOR MARCHETTI e JOHN MARKS: “É uma arma de múltiplos objetivos, clandestina... mais do que uma organização de Inteligência ou Contra-Inteligência. É um instrumento de subversão, manipulação e violência, para a intervenção secreta nos assuntos de outros países”¹⁴.

As operações encobertas ou clandestinas, tendo em vista seu potencial destrutivo e desmoralizante para o próprio Estado que as pratica, são cuidadosamente planejadas e muitas vezes contam com a autorização prévia de órgãos de controle externo ou de controle *a posteriori*, o que previne ou diminui o risco de arbitrariedades e conflitos políticos, diplomáticos ou até militares. Afinal, mesmo as operações encobertas ou clandestinas bem-sucedidas podem acarretar perdas ao Estado que se vale delas¹⁵.

A Inteligência Governamental, como se depreende dos exemplos acima, não encontra grandes barreiras. Ela é encarada como um instrumento da política e tem na necessidade política seu limite, mormente nas operações realizadas no exterior. Seu controle também é político e é realizado pelo Executivo e pelo Legislativo, embora possa haver um controle judicial em certas questões.

¹² MARCHETTI, Victor; MARKS, John D. *A CIA e o culto da inteligência*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1974, p. 282.

¹³ Id., *ibid.*, p. 283.

¹⁴ Id., *ibid.*, p. 281.

¹⁵ Várias operações clandestinas, mesmo tendo atingido seus objetivos, redundaram em prejuízos políticos. A intensa ação da CIA no Chile, por exemplo, que culminou na deposição do Presidente eleito Salvador Allende, morto durante o golpe militar em 1973, deixou claro que os Estados Unidos da América, defensores do “mundo livre”, não hesitavam em contradizer suas autoproclamadas qualidades democráticas ao patrocinar a derrubada de um governo democraticamente eleito e sua substituição por uma ditadura que perseguiu, torturou e assassinou milhares de opositores e que não teve freios para organizar, em 1976, um atentado terrorista em pleno território norte-americano, que vitimou o ex-embaixador exilado do governo Salvador Allende, Orlando Letelier, e uma cidadã norte-americana que com ele trabalhava. A CIA, apesar de evidências contrárias, sempre negou ter agido para derrubar o governo Allende.

Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos da América, esse controle judicial é possível, embora o Poder Judiciário tenha certa “deferência” pela atividade de Inteligência Governamental¹⁶. Na Alemanha, há controle judicial, mas o Executivo pode impedir testemunhos e se negar a entregar documentos em caso de ameaça à segurança do Estado, embora tal decisão possa ser discutida no âmbito dos tribunais administrativos¹⁷.

4. INTELIGÊNCIA POLICIAL OU CRIMINAL?

De início, deve-se atentar que a denominação mais correta seria “Inteligência Criminal”, uma vez que, conforme regra acadêmica, o normal é que uma atividade leve o nome do objeto estudado (criminalidade) e não da instituição ou do órgão que realiza a atividade. Além disso, sabe-se que a atividade de Inteligência Criminal não é exclusiva da polícia, podendo ser realizada por qualquer instituição que tenha como preocupação a criminalidade, como o Ministério Público, as diferentes Guardas Municipais e os órgãos responsáveis pelo sistema prisional¹⁸.

Entretanto, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, após ouvir o “Conselho Especial do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública”, ou seja, depois de dar ouvidos apenas aos membros desse subsistema, editou a denominada Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Ali, preferiu empregar o termo “Inteligência de Segurança Pública”, definida como “a atividade permanente e sistemática via ações especializadas que visa identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais sobre a segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem planejamento e execução de políticas de Segurança Pública, bem como ações para prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza, de forma integrada e em subsídio à investigação e à produção de conhecimentos¹⁹”.

Na mesma Doutrina Nacional de Segurança Pública, há a definição de Inteligência Policial como “o conjunto de ações que empregam técnicas especiais de investigação, visando a confirmar evidências, indícios e a

¹⁶ MIGUEL, Carlos Ruiz, *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*. Madri: Tecnos, 2002, p. 69 e 126.

¹⁷ Id., *ibid.*, p. 158-159.

¹⁸ MINGARDI, *ibid.*

¹⁹ Art. 1º, § 4º, III, da Resolução n. 1, de 15 de julho de 2009, da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuem no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre a maneira de agir e operar, ramificações, tendências e alcance de condutas criminosas²⁰. Portanto, a Inteligência Policial é o conjunto de métodos de investigação, mais do que uma atividade de produção de conhecimento.

4.1. Conceito e utilização do conhecimento gerado

Já foi analisada aqui a Inteligência Governamental, em que conhecimento é obtido, analisado e disseminado para influir no processo decisório em benefício do Estado e da sociedade. A Inteligência Criminal tem essa mesma finalidade, ou seja, procura obter conhecimento para influir no processo decisório. Todavia, enquanto a Inteligência Governamental é de âmbito amplo, trabalhando com conhecimento nas áreas de política externa, defesa, tecnologia etc., a Inteligência Criminal atua na área de segurança pública, obtendo conhecimento para a tomada de decisões quanto à prevenção e à repressão do crime.

A Inteligência Criminal não constitui um fim em si mesma, pois deve assessorar os trabalhos conduzidos pelos tomadores de decisão no nível governamental ou no próprio nível policial.

A abordagem da Inteligência Criminal deve caracterizar-se, segundo o *National Intelligence Model (NIM)* do Reino Unido, pelos seguintes elementos:

- a) foco nos criminosos, em especial nos criminosos em atividade, recorrendo a fontes abertas ou não;
- b) aplicação de medidas preventivas, inclusive com trabalho em parceria com autoridades locais para a redução de crimes e distúrbios;
- c) investigação de séries de crimes e de incidentes ligadas entre si;
- d) manejo dos locais de alta concentração de crimes e desordens (*hotspots*)²¹.

Em relação ao crime organizado, há pelo menos seis possíveis empregos do conhecimento produzido pela Inteligência Criminal²²:

²⁰ Art. 1º, § 4º, IV, da Resolução n. 1, de 15 de julho de 2009, da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

²¹ BAKER, Thomas E. *Intelligence-Led Policing*. New York: Looseleaf Law, 2009, p. 22.

²² MINGARDI, Guaracy. Inteligência policial e crime organizado. In: LIMA, Renato

a) repressão de casos concretos: ajudar a identificar grupos de criminosos por meio do *modus operandi*, de características físicas dos membros, da área de atuação etc.;

b) prevenção de crimes: identificar os chamados “pontos quentes” (*hotspots*), ou seja, locais de concentração de crimes em uma área urbana, bem como os horários em que os crimes costumam ocorrer;

c) previsão de tendências – identificar os desdobramentos imediatos dos crimes, ou seja, para onde eles vão migrar, qual o tipo de crime que será a “próxima moda”, como será a movimentação das gangues etc.;

d) identificação das lideranças e dos elementos-chave das organizações criminosas;

e) monitoramento da movimentação cotidiana da organização, com o intuito de identificar sua rotina;

f) identificação de pontos fracos e de informantes em potencial.

Mais resumidamente, pode-se considerar Inteligência Criminal o conjunto de ações realizadas com o objetivo de:

a) prevenir, obstruir, identificar e neutralizar as organizações criminosas;

b) colaborar com a investigação policial;

c) fornecer subsídios ao Ministério Público e ao Poder Judiciário nos processos judiciais²³.

5. DIFERENÇAS ENTRE INTELIGÊNCIA CRIMINAL E INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

Há diferenças consideráveis entre Inteligência Criminal e investigação criminal. Essas diferenças, consoante GERSON BORGES, FÁTIMA BAYMA e DEBORAH MORAES ZOUAIN²⁴, encontram-se nos seguintes pontos:

a) Objeto: A atividade de Inteligência Criminal tem como objeto qualquer fato ou situação de imediata ou potencial influência sobre o

Sérgio de; PAULA, Liana de (Orgs.). *Segurança pública e violência*. São Paulo: Contexto, 2008.

²³ BORGES, Gerson; BAYMA, Fátima; ZOUAIN, Deborah Moraes. Inteligência estratégica x investigação policial no combate às organizações criminosas. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de et al. (Orgs.). *Desafios da gestão pública de segurança*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 95.

²⁴ Id., *ibid*, p. 98-99.

processo decisório e sua preservação e sobre a defesa de determinado organismo, como o Estado Nacional; ao passo que a atividade de investigação criminal tem como objeto o crime já praticado, ou seja, uma conduta humana consciente e voluntária, um fato já praticado.

b) Competência: A atividade de Inteligência Criminal deve ser conduzida por analistas capacitados, como é o caso dos oficiais de Inteligência da ABIN, ao passo que a atividade de investigação criminal é, em princípio, mais aberta, com atuação de agentes públicos de diferentes órgãos policiais e até não policiais.

c) Forma: A atividade de Inteligência Criminal segue metodologia própria, com produção de conhecimentos materializados em informes, informações, apreciações e estimativas que não trazem os passos dados em sua obtenção, ao passo que a investigação criminal segue leis processuais, notadamente o Código de Processo Penal, e diversas outras normas procedimentais, sendo suas conclusões materializadas em procedimentos investigativos nos quais se documentam todos os passos da investigação.

d) Finalidade: A finalidade da Inteligência Criminal é a obtenção de dados e a produção de conhecimento para assessorar os planejadores de políticas e evitar surpresas. Ela fornece experiências de longo prazo e mantém o sigilo das informações, das necessidades e dos métodos. Já a investigação criminal visa à obtenção de provas lícitas e legítimas para apuração de infrações penais, com identificação de autoria e comprovação da materialidade do crime. Contribui, assim, para a redução do crime e assegura uma sensação de melhoria da segurança pública.

e) Momento da atividade: A atividade da Inteligência Criminal é proativa, na medida em que visa a antecipar acontecimentos, evitando surpresas. Já a atividade da investigação criminal é reativa; seu objetivo é reprimir o fato criminoso já ocorrido e ela trabalha com fatos passados e presentes.

f) Bem tutelado: A Inteligência Criminal tem por objeto a tutela da preservação e a defesa de determinado órgão, ao passo que a investigação policial visa à proteção social, garantindo a vida, o patrimônio e outros bens previstos nas leis penais.

A tensão entre Inteligência Criminal e investigação policial é uma constante.

Napoleão esperava de sua polícia que adivinhasse, preparasse e dirigisse os acontecimentos. Um príncipe espera que sua polícia ante-

cipe os acontecimentos até suprimi-los. Em outras palavras, espera que ela seja puramente Inteligência. Mas, ao contrário, a polícia é uma verdadeira consciência dos acontecimentos, uma vez que vive para remediá-los²⁵ e não para antecipá-los.

Esse controle absoluto desejado pelos príncipes (ou pelo poder), essa antecipação dos acontecimentos, esse aparato contra surpresas, é a tarefa da Inteligência Criminal. O conviver com os acontecimentos ocorridos, por mais graves, escabrosos e imprevisíveis que sejam, é a tarefa da investigação criminal.

6. INTELIGÊNCIA CRIMINAL: CRÍTICA

Podemos – a partir do quadro dado – lançar uma crítica sobre a atividade de Inteligência realizada pela polícia judiciária.

A problemática já se inicia pela questão sobre o fundamento legal para a atividade de Inteligência Criminal. Essa questão se torna crítica não só pela falta da lei que explicita a atividade de Inteligência Criminal mas também pela potencial incompatibilidade com o quadro legal da investigação policial, que a vincula a instrumento formalizado para apurar fato certo, já ocorrido.

A investigação pela polícia judiciária é – essencialmente – histórica. Ela apura crimes já ocorridos. A informação a ser buscada se vincula ao esclarecimento do crime e de sua autoria. Deve, a princípio, ser buscada no âmbito do instrumento apuratório reconhecido.

Confirma-se aqui o estatuto constitucional da segurança pública. Esse estatuto inclui a polícia pudiciária, mas nela não se esgota.

Existe uma linha de divisão que separa a prevenção e a repressão de delitos e a atividade de policiamento daquela de investigação como reconstrução histórica.

Formula-se também uma distinção institucional entre Inteligência Governamental (ABIN) e polícia.

Nesse quadro, à polícia judiciária podem ser lançadas – de plano – três críticas ao incluir a Inteligência como atividade de colheita de informações sobre crimes:

- a) a ausência de fundamento legal;

²⁵ L'HEUILLET, Hélène. *Baja Política, Alta Policía*. Tradução de Juan Manuel Spinelli. Buenos Aires: Prometeo, 2010, p. 51.

b) a previsão do inquérito como instrumento próprio para a atividade da polícia judiciária;

c) o fato de que a Inteligência Criminal, como atividade preventiva e ampla, está mais próxima do fundamento institucional de outros entes (órgãos de Inteligência Governamental ou de polícia ostensiva e preventiva) do que da polícia judiciária.

Ligados, esses pontos ressaltam ainda potencial vazio quanto à própria racionalidade da Inteligência Criminal, pois não estão claros sobre o que ela colhe de informações, por quais meios, como são armazenados e organizados os dados colhidos, com quais garantias, dentro de quais limites, como são usados e qual o *status* legal das informações e das pessoas a que se referem.

Essa ausência clara de racionalidade expõe outra fragilidade para a desregulada, desconhecida, profunda e opaca Inteligência Criminal. Dificulta-se a sua coordenação com o sistema constitucional de liberdades, organização do poder e controle.

Existe uma clara conexão entre polícia judiciária e direito penal e processual penal.

Embora se possa argumentar que a segurança pública não se esgota na persecução de infrações penais, é claro que a função da polícia judiciária está vinculada à disciplina legal do processo penal. Em outras palavras, as atividades da Polícia Judiciária necessariamente devem ser submetidas ao Poder Judiciário para a imposição de sanção a uma pessoa que tenha perpetrado uma infração penal. As infrações penais são o pressuposto para a atribuição da polícia judiciária quando essa instituição não está no atendimento de uma requisição ou determinação judicial diversa.

Por outro lado, o modelo de informação sobre o crime cometido no âmbito policial está no inquérito policial. É aí que haverá a colheita de informações sobre o delito e seu autor, com o propósito – caso a investigação seja bem-sucedida – de abrir a fase judicial de perseguição do delito.

Como a polícia judiciária não pode punir o delito cometido (judicialidade necessária da sanção penal), como não pode se desvincular do juízo de tipicidade a ser formulado pelo titular da ação penal, como não pode dar ao inquérito outra finalidade a não ser a prevista (informação sobre o delito cometido) e como não pode se movimentar

livremente fora do processo penal, a atividade policial é essencialmente típica e subordinada.

O texto constitucional trata da segurança pública a partir do art. 144. É explícita a Constituição em formular regras para a problemática do poder e da força institucionalizados na sociedade. A mensagem clara do texto constitucional está na intermediação judicial – sempre que possível e útil – para o uso da força sobre a pessoa.

O uso imediato da força e, não raro, emergencial, estaria na polícia ostensiva. O uso mediato ou intermediado da força estaria, em regra, na polícia judiciária (subordinação da força a fundamento judicial).

Esse uso estaria, ademais, especialmente posto dentro de rigoroso sistema de controle, substancial, procedimental e institucional.

Fundamenta-se, então, um modelo organizacional das instituições de segurança pública dado constitucionalmente.

Volta-se aqui a se reconhecer que as ideias de ordem e segurança são conceitos algo amplos. Com efeito, por exemplo, o conceito de ordem historicamente esteve, não raro, associado à repressão da dissidência, ao controle das manifestações, ao controle do trabalho, à preservação do regime, à repressão das organizações de oposição ao governo por meios violentos etc.

Por outro lado, houve uma clara dissociação entre a legitimidade do direito penal como fundamento essencialmente doméstico e as funções e preocupações de segurança nacional, relações internacionais e instituições políticas.

Existe na Constituição Federal uma mais ou menos clara concepção de ordem e de institucionalidade da força. Ela, como fundamento de redemocratização, busca reconciliar as ideias de ordem como virtude e de desordem como desvio com o fim das concepções unificadoras do período autoritário e com a sobreposição dos fins sobre os meios.

A Constituição tem o que dizer, pois, no que se refere às questões sobre como alcançar a ordem e como manter a ordem. Aí define quais poderes devem ser dados para o cumprimento das funções de ordem e segurança pública e divide competências entre entes que reconhece.

O principal fundamento nesse passo está no retorno da polícia à *rule of law* e à ideia de *order under law*. Ao institucionalizar, formalizar e limitar a polícia e a ordem, a Constituição retira base legítima para uma “subcultura” policial, para compartimentalização, insula-

mento ou opacidade amplos e, essencialmente, para a discricionariedade no uso da força e no reconhecimento do fundamento legítimo para o exercício de competências policiais.

Para a polícia judiciária (retiradas, eventualmente, funções laterais como o policiamento de fronteiras, entre outros), o objetivo do exercício da polícia se concentra na atuação sobre o crime cometido e que virá a ser primordialmente informacional.

A polícia judiciária não atua desembaraçada sobre a pessoa; ela submete suas conclusões e atende determinações. Usa a força como executora de decisões e colhe informações como esclarecedora de crimes.

A polícia judiciária atua, em regra, espontaneamente, portanto, como colhedora de informações. Aí surge a necessidade de regular a polícia como instrumento informacional.

Tal como dissemos antes, controla-se a informação aqui em suas três vertentes – como conhecimento ou produto, como organização e como processo.

Como conhecimento se faz uma fundamental alteração e se retira da polícia judiciária a faceta de destinatária do conhecimento produzido. Como organização se define o controle externo das polícias. Como atividade ou processo se vincula ao devido processo legal a colheita, a organização e o uso da informação.

7. ACESSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO AOS RELATÓRIOS DE INTELIGÊNCIA CRIMINAL

Comumente se diz que a informação, matéria-prima da atividade de Inteligência, é poder e que aqueles que controlam a informação têm em mãos fração do poder. Silêncio e segredo fariam parte da estratégia do poder²⁶. Daí se compreende a afirmação de que a Inteligência Governamental, como expressão do poder nacional, seria opaca a um controle não político²⁷.

²⁶ ALMINO, João. *O segredo e a informação: ética e política no espaço público*. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 42.

²⁷ Embora o uso irrazoável e claramente desvirtuado da inteligência governamental, como a perseguição a inimigos ou opositores políticos, seja um ilícito que deve ser investigado e punido conforme a legislação. Tais desvios não são incomuns, uma vez que já ocorreram em diferentes países, como, por exemplo, a Grã-Bretanha (v. CHALK, Peter; ROSENAU, William. *Confronting the "Enemy Within"*. Santa Monica-Arlington-Pittsburgh: Rand Corporation, 2004, p. 14).

O mesmo não se pode dizer da Inteligência Criminal. Ela deve ser difundida para todos aqueles que têm necessidade de conhecer algum dado fornecido ou predição realizada pela Inteligência Criminal. Obviamente, a atividade de Inteligência Criminal não é um fim em si mesma. A Inteligência produzida deve ser disseminada para atingir suas finalidades:

Obter informações para as pessoas que podem usá-las é crucial. Sem disseminação, qualquer organização de Inteligência está apenas girando suas engrenagens. No entanto, é nesse ponto que a maioria das organizações falha miseravelmente. Sigilo excessivo pode privar clientes potenciais de informações necessárias para eles desenvolverem seu trabalho. A paixão pelo sigilo substitui muitas vezes a necessidade de saber²⁸.

Consequentemente, o Ministério Público e a Justiça Criminal devem ter acesso aos relatórios de Inteligência Criminal, pois tanto a repressão aos crimes ocorridos quanto a compreensão dos cenários de criminalidade (para prevenção de crimes e identificação de *hotspots*, previsão de tendências, identificação de lideranças etc.) são de interesse do Ministério Público e da Justiça Criminal.

Tal acesso deve ser realizado mediante a criação de categorias de relatórios que preservem as fontes de informação críticas. O Ministério Público e a justiça criminal, por sua vez, devem criar setores específicos para a recepção de tais relatórios, setores esses formados por pessoas com perfil adequado e com preparo para o manejo daqueles documentos.

Ademais, se a atividade de Inteligência Criminal se refere a atividades policiais, deve ser objeto do controle externo da atividade policial, uma vez que se deve garantir:

a) que a atividade de investigação criminal não esteja sendo realizada como se fosse Inteligência Criminal, a escapar ao controle do Ministério Público e do Poder Judiciário;

b) que a Inteligência Criminal seja realmente uma atividade de previsão de acontecimentos, sem haver uma superposição de tarefas entre diferentes esferas, o que, muitas vezes, leva a uma rivalidade entre setores de Inteligência Criminal e os demais setores policiais;

c) que haja respeito aos direitos assegurados na Constituição Fe-

²⁸ RAPP, Burt. *Deep Cover: Police Intelligence Operations*. Boulder (Colorado): Paladin, 1989, p. 10.

deral e nas leis, com observância de um mínimo de transparência nas atividades de Inteligência²⁹;

d) que os informes sejam disseminados a todos aqueles que têm necessidade de conhecer os dados coligidos pela Inteligência Criminal, velando-se pelo profissionalismo e pela isenção dos analistas de informação.

Para que a atividade de Inteligência Criminal seja legítima, deve o culto ao segredo ceder passo para o princípio que deve nortear a atividade: quem necessita de dados da Inteligência Criminal deve recebê-los para a correta execução de seu trabalho.

O culto ao segredo é, talvez, o maior perigo para a atividade de Inteligência, pois, em geral, “o segredo é tanto menos legítimo e potencialmente mais prejudicial quanto maior seja o número de pessoas de quem ele é guardado. Maior será a tensão implicada na relação que leva a esse segredo³⁰”.

Portanto, é tempo de mudar a lógica da Inteligência Criminal ao menos na relação existente entre ela e dois de seus esquecidos clientes: o Ministério Público e o Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALMINO, João. *O segredo e a informação: ética e política no espaço público*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
2. BAKER, Thomas E. *Intelligence-Led Policing*. New York: Looseleaf Law, 2009.
3. BORGES, Gerson; OLIVEIRA, Fátima Bayma de; ZOUAIN, Deborah Moraes. Inteligência estratégica x investigação policial no combate às organizações criminosas. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de et al. (Orgs.). *Desafios da gestão pública de segurança*. Rio: FGV, 2009.
4. CHALK, Peter; ROSENAU, William. *Confronting the “Enemy Within”*. Santa Monica-Arlington-Pittsburgh: Rand Corporation, 2004.
5. GONÇALVES, Joanival Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2011.

²⁹ As atividades de inteligência, infelizmente, podem dar azo a perseguições políticas, repressão a dissidentes políticos, espionagem de sindicatos e outras associações de fins lícitos, uma vez que sua opacidade pode ser utilizada para mascarar tais atividades, politicamente orientadas pelo governo de plantão.

³⁰ ALMINO, op. cit., p. 43.

6. L'HEUILLET, Hélène. *Baja Política, Alta Policía*. Tradução de Juan Manuel Spinelli. Buenos Aires: Prometeo, 2010.
7. MARCHETTI, Victor; MARKS, John D. *A CIA e o culto da inteligência*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1974.
8. MIGUEL, Carlos Ruiz. *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*. Madri: Tecnos, 2002.
9. MINGARDI, Guaracy. Inteligência policial e crime organizado. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (Orgs.). *Segurança pública e violência*. São Paulo: Contexto, 2008.
10. _____. O trabalho da inteligência no controle do crime organizado. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007.
11. NUMERIANO, Roberto. *Serviços secretos: a sobrevivência dos legados autoritários*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.
12. RAPP, Burt. *Deep Cover: Police Intelligence Operations*. Boulder: Paladin, 1989.
13. WHITING, Charles. *Gehlen, um gênio da informação*. Tradução de José Lívio Dantas. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1986.

**CONTROLE EXTERNO
DAS VIOLAÇÕES A
DIREITOS HUMANOS**

CORRUPÇÃO POLICIAL

DELTAN MARTINAZZO DALLAGNOL¹

1. Introdução
 - 1.1 Exemplos extraídos da mídia
Quadro I. Notícias recentes de corrupção policial
 - 1.2 Exemplos extraídos da atuação do Ministério Público
2. Conceito de corrupção policial
Quadro II. Conceito de corrupção policial
 - 2.1 Corrupção deformadora e não deformadora
 - 2.2 Acordo
 - 2.3 Momento do ganho: recompensas e presentes
 - 2.4 Ganho direta ou indiretamente monetário
 - 2.5 Valor
 - 2.6 Favorecido
 - 2.7 Corrupção operacional e burocrática, de atividade-meio e de atividade-fim
 - 2.8 Conclusão
Quadro III. Resumo: conceito de corrupção policial revisitado e delimitação do objeto de estudo deste texto
3. Tipologias de corrupção e lavagem de dinheiro policiais
 - 3.1 Noção de tipologia aplicada à lavagem e à corrupção policiais
Quadro IV. Conceito de tipologia de corrupção e lavagem de dinheiro policiais

¹ O autor é Procurador da República no Paraná e atua no controle externo da atividade policial desde 2003. Foi cofundador do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial do Paraná, em 2008, o qual coordenou até março de 2011, quando passou à posição de Vice-Coordenador e, em seguida, à condição de membro do Grupo. Sob sua coordenação foi desenvolvido *website* em matéria de controle externo em várias oportunidades apontado como o melhor do país (coex.prpr.mpf.gov.br) e sistema informatizado de acompanhamento de todas as apurações, disciplinares, criminais e cíveis, sobre a conduta de policiais federais no Estado. Foi membro, de 2009 a 2011, do Grupo de Trabalho Nacional de Controle Externo, vinculado à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, em que foi coautor da elaboração do Roteiro Nacional de Controle Externo da Atividade Policial na área federal e da cartilha “Polícia Cidadã”, além de ter colaborado em diversas iniciativas do Grupo, como o projeto de inspeção informatizada em inquéritos policiais (ainda em trâmite). É autor do artigo “Controle externo da atividade policial: panorama, problemas e perspectivas”. Atuou direta e indiretamente em várias investigações envolvendo policiais. É também autor de livros e artigos sobre outros temas e efetua palestras especialmente sobre a área de lavagem de dinheiro e crime organizado.

- 3.2 Variedade e constante mutação das técnicas
- 3.3 Importância do estudo tipológico
- 3.4 Tipologias de corrupção policial
 - 3.4.1 Brasileira: de práticas ilegais comuns na polícia (de CERQUEIRA)
 - 3.4.2 Brasileira: outras práticas com base em casos concretos e nos noticiários brasileiros
 - 3.4.3 Anglo-saxã: a mais difundida tipologia de práticas policiais ilícitas comuns (BARKER e ROEBUCK)
 - 3.4.4 Internacional: tipologia quadripartida (Agência Americana de Desenvolvimento Internacional)
 - 3.4.5 Internacional: práticas corruptas comuns (ONU)
- 3.5 Tipologias de lavagem de dinheiro associadas à corrupção policial
- 3.6 Tipologias de policiais corruptos
 - 3.6.1 Tipologia de policiais segundo o grau de desvio
 - 3.6.2 Tipologia de policiais segundo o perfil
 - 3.6.3 Tipologia mista de PUNCH de desvios e policiais
- 4. Volume da corrupção policial
 - Quadro V. Volume de corrupção policial *versus* volume da corrupção em geral
 - Quadro VI. Percentual de pessoas que veem cada instituição como corrupta ou extremamente corrupta
- 5. Consequências da corrupção policial
- 6. “Causas” (condições) da corrupção policial e seu controle
 - 6.1 Teoria da maçã podre *versus* pluralidade de condições
 - 6.2 Condições internas
 - 6.2.1 Propensão à corrupção
 - 6.2.2 Propensão a assumir riscos
 - Quadro VII. Fórmula indicadora de inclinação para corrupção com base em análise de custo-benefício
 - 6.3. Condições organizacionais
 - 6.3.1 Doutrina policial da burocracia paramilitar
 - 6.3.2 Chefes de corporações
 - 6.3.3 Alocação de recursos
 - 6.3.4 Regras referentes à corrupção
 - 6.3.5 Recrutamento e seleção
 - 6.3.6 Treino em ética e integridade
 - 6.3.7 Cultura policial, incluindo código de silêncio
 - 6.3.8 Supervisão e *accountability*
 - 6.3.9 Sistema formal de controle interno
 - 6.3.10 Ausência de rotatividade em setores de maior risco
 - 6.3.11 Justaposição de policiamento sobre setores de maior risco
 - 6.3.12 Desânimo

- 6.3.13 Disponibilização de informações quanto a taxas de serviços aos cidadãos
 - 6.4 Condições externas
 - 6.4.1 Oportunidades de corrupção
 - 6.4.2 Cultura social hedonista, patrimonialista e pós-modernista e padrão salarial
 - 6.4.3 Corrupção na sociedade e no sistema de justiça criminal
 - 6.4.4 Visão da sociedade sobre a corrupção
 - 6.4.5 Mecanismos externos de controle
 - 6.4.6 Sistema de recompensas e punições
 - 7. Controle preventivo da corrupção policial e papel do Ministério Público
 - 7.1 Atuação sobre condições que favorecem a corrupção
 - 7.2 Atuação sobre tipologias conhecidas de corrupção policial
 - 8. Controle repressivo da corrupção policial
 - 8.1 Controle repressivo reativo e seus mecanismos
 - 8.1.1 Primeira fase: notícia-crime
 - 8.1.2 Segunda fase: seleção e apuração disciplinar, cível e criminal
 - Quadro VIII. Análise de *case*: sistema de casos
 - 8.1.3 Segunda fase: dificuldades probatórias
 - 8.1.4 Terceira fase: punição
 - 8.2 Controle repressivo proativo e seus mecanismos
 - 8.2.1 Auditorias patrimoniais
 - 8.2.2 Checagem aleatória de armários e gavetas
 - 8.2.3 Testes aleatórios de sangue
 - 8.2.4 Testes aleatórios ou dirigidos de integridade
 - 9. Alguns aspectos processuais
 - 9.1 Aspectos da ação penal
 - 9.2 Aspectos da ação de improbidade
 - 9.3 Notas sobre as cautelares patrimoniais
 - 10. Conclusão: resumo das medidas práticas sugeridas contra a corrupção policial
- Quadro IX. Tabela de medidas sugeridas no capítulo
- Referências bibliográficas

1. INTRODUÇÃO

A corrupção não é um mal que atinge apenas o Brasil ou que ocorre apenas na atualidade. Desde a antiguidade, o direito já se preocupou com tal fenômeno, que foi objeto da atenção dos direitos grego e romano². A presença arraigada da corrupção apareceu mesmo em sociedades

² LIVIANU, Roberto. *Corrupção e direito penal: um diagnóstico da corrupção no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 34.

extremamente religiosas e preocupadas com os regramentos morais, como a judaica³. A corrupção policial, como expressão desse fenômeno maior, também acompanha a história da polícia, chegando-se a afirmar que surgiu com o estabelecimento do primeiro órgão policial.

A onipresença da corrupção policial no Brasil é retratada nos noticiários e em casos concretos encontrados no dia a dia da atuação do Ministério Público. Algumas notícias se tornaram verdadeiros escândalos públicos, como os episódios de Diadema e da Cidade de Deus, em 1997⁴, ou ainda a alastrada corrupção federal na região de fronteira, em Foz do Iguaçu, revelada com a deflagração das operações Trânsito Livre e Sucuri⁵.

1.1 Exemplos extraídos da mídia

A mídia registra, há tempo, práticas policiais corruptas no Brasil. O quadro a seguir contempla alguns exemplos extraídos dos noticiários no período de aproximadamente um semestre:

Quadro I. Notícias recentes de corrupção policial⁶

- O Globo (RJ), 2/9/2011: “mais um golpe na milícia de Jerônimo e Natalino”. O veículo jornalístico reporta que a quadrilha, responsável por crimes diversos (como domínio de transporte alternativo, exploração de caça-níqueis, monopólio de gás, cobrança de taxas de segurança, distribuição ilegal de sinal de tevê

³ Por volta de 700 a.C. o profeta Miqueias afirmava: “[...] não há um justo sequer. [...] Com as mãos prontas para fazer o mal, o governante exige presentes, o juiz aceita suborno, os poderosos impõem o que querem; todos tramam em conjunto.” (*Bíblia*, Nova Versão Internacional, Miqueias 7:2-3).

⁴ O Jornal Nacional em 31 de março de 1997 e em 7 de abril de 1997 e, a partir disso, a imprensa de modo geral divulgaram amplamente abusos policiais na Favela Naval, no bairro de Diadema, São Paulo (31 de março), e no bairro da Cidade de Deus, Rio de Janeiro (7 de abril), envolvendo extorsão, corrupção, espancamentos, castigos, torturas, humilhações, violência sexual e mesmo homicídios gratuitos praticados livremente e com frequência por policiais.

⁵ Essas duas operações são resumidamente descritas a seguir.

⁶ Tais notícias, entre muitas outras envolvendo abusos policiais, podem ser encontradas no sítio do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial no Estado do Paraná: <<http://coex.prpr.mpf.gov.br>>.

e exploração de depósitos de combustível clandestinos), contava com a ajuda de um policial civil da corregedoria. Ele mantinha o grupo criminoso informado sobre operações policiais e prejudicava a milícia rival, recebendo para tanto R\$ 40 mil por mês.

- Folha de Londrina (PR), 5/9/2011: “capitão da PM é condenado por ato de improbidade administrativa.” O capitão foi condenado à perda do cargo e ao pagamento de multa de R\$ 900 mil, em razão do seu envolvimento com quadrilha especializada em jogos de azar. A sentença impôs ao réu a obrigação de devolver R\$ 835.444,77 recebidos de criminosos para acobertá-los.
- BOL, 5/9/2011: “quatro policiais militares foram presos nesta segunda-feira em uma operação da Polícia Civil de São Paulo para coibir ataques a caixas eletrônicos”. Um quinto agente ainda era procurado. Os policiais eram suspeitos de fornecer informações sobre o deslocamento das viaturas e de oferecer cobertura para os criminosos.
- Folha de São Paulo, 7/10/2011: “policial civil de SP investigado por enriquecimento ilícito é afastado”. O policial era considerado especialista em infiltrações em quadrilhas que operavam tráfico de drogas. Ele havia comprado um apartamento de R\$ 2 milhões, que estava registrado em nome de um parente, e pagava condomínio de R\$ 2.500,00, embora seu salário fosse de apenas R\$ 3.500,00. Havia outros bens em nome de terceiros.
- UOL, 9/11/2011: “chefiada por delegado, quadrilha na Polinter agia como ‘franquia de ilícitos’; ‘era um SPA’, diz promotor”. Conforme a reportagem, o delegado-chefe do Núcleo de Controle de Presos, que era quem controlava as transferências dos presos entre carceragens, chefiava uma quadrilha que cobrava valores de presos para conceder benefícios como visitas íntimas e saídas da carceragem. O grupo, integrado inclusive por 8 policiais civis, cobrava R\$ 10,00 por hora de visita pessoal e entre R\$ 1.500,00 e R\$ 3.000,00 para que os presos não fossem transferidos.
- G1, 25/11/2011: “PMs do RJ cobravam até R\$ 30 mil para liberar traficantes presos, diz PF. 22 PMs foram apontados como participantes no esquema que cobrava “arrego” de traficantes para que os policiais não fizessem operações na comunidade e

não coibissem o tráfico de drogas. Havia uma tabela de preços para liberação dos presos.

- Gazeta do Povo (PR), 28/11/2011: “é impensável como ele chegou ao comando-geral”. Na reportagem, fala-se da ligação entre o comandante-geral da Polícia Militar no Paraná e a máfia dos jogos de azar e caça-níqueis. O corregedor do órgão era irmão do comandante. Este ainda tentou retirar os policiais que atuavam junto ao Grupo de Combate ao Crime Organizado do Ministério Público do Estado.
- O Estado de São Paulo, 2/12/2011: “presos 17 PMs da ‘máfia do guincho’”: 17 policiais rodoviários estaduais foram presos por receberem comissão para cada carro rebocado na região. Para ganharem mais, tais policiais enrijeceram a fiscalização, cobrando dos guinchos elevados valores pelos serviços. Com as prisões, o efetivo do Batalhão de Franca caiu de 22 policiais para apenas 5.
- G1, 9/12/2011: “policiais são presos suspeitos de extorquir dinheiro de sacoleiros no PR”. No caso, 2 policiais civis exigiam R\$ 7 mil para liberar mercadorias compradas no Paraguai por sacoleiros.
- Folha de São Paulo, 9/12/2011: “policiais são suspeitos de exigir R\$ 3 mi de traficantes”. Escutas telefônicas mostraram que doze policiais civis do DENARC e do DEIC extorquiam criminosos, inclusive exigindo propinas milionárias de traficantes internacionais em atividade no Brasil para que não fossem investigados ou para que fossem liberados após serem mantidos sequestrados na delegacia.
- O Globo (RJ), 13/12/2011: “ação busca prender policiais que desviavam armas apreendidas”. Das 19 pessoas que foram procuradas para ser presas, 13 eram policiais, sendo 11 militares e 2 civis. Armas e drogas apreendidas eram vendidas para criminosos.
- Estado de São Paulo, 15/12/2011: “ex-prefeito e PMs estão entre presos em operação contra jogo do bicho no Rio”. Entre os 33 presos pelo envolvimento no jogo do bicho, estavam 2 policiais militares.
- R7, 20/1/2012: “veja escuta telefônica em que policial (militar) cobra propina para libertar traficante” que havia acabado de

ser preso. No vídeo, o policial pede a comparsa do traficante, por telefone, propina para que o criminoso, que estava sendo levado para a delegacia, fosse em seguida liberado (o que indica a participação de outros policiais da delegacia)⁷.

- O Estado de São Paulo, 29/2/2012: “presos chefes de quadrilha que explorava caça-níqueis em 5 estados” (Caso Cachoeira). A reportagem informa que participavam da organização criminosa vários servidores da área de segurança pública, englobando 2 delegados da Polícia Federal de Goiânia, 6 delegados da Polícia Civil de Goiás, 3 tenentes-coronéis, 1 capitão, 1 major, 2 sargentos, 4 cabos e 16 soldados da Polícia Militar de Goiás, 1 auxiliar administrativo da Polícia Federal em Brasília, 1 policial rodoviário federal, 1 agente da Polícia Civil de Goiás, 1 agente da Polícia Civil de Brasília, 1 sargento da Polícia Militar de Brasília e 1 servidor da Polícia Civil de Goiás.
- Folha de São Paulo, 7/3/2012: “operação contra milícia prende 15 no Rio; 9 são policiais”, entre eles 10 praças, 1 oficial da Polícia Militar, 1 comissário da Polícia Civil, 1 integrante do Exército, 1 fuzileiro naval e 3 ex-policiais militares. A operação foi deflagrada após o assassinato da quarta testemunha que havia contra uma quadrilha de milicianos investigada por homicídios, ocultação de cadáver, torturas, lesões, extorsões, ameaças, constrangimentos, injúrias, cobrança de taxas de segurança, tráfico de armas, agiotagem, distribuição ilícita de sinal de tevê a cabo e de *internet*, jogos de azar, prestação de serviços de transporte pirata e venda ilegal de botijões de gás.
- G1, 23/3/2012: “Polícia Civil de Mato Grosso afasta delegado acusado de cometer improbidade”. A ação de improbidade foi proposta pelo Ministério Público Federal em razão de o delegado ter criado uma investigação falsa a fim de impedir a realização de um júri em que seria julgado um empresário como mandante da morte de um juiz estadual em 1999;

⁷ Vídeo disponível em: <<http://noticias.r7.com/jornal-da-record/videos/veja-escuta-telefonica-em-que-policial-cobra-propina-para-liberar-traficante-20102015>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

- G1, 9/4/2012: “escutas apontam suposta influência de Cachoeira (famoso bicheiro preso como chefe da máfia dos caça-níqueis em Goiás) em decisões da PM-GO”. A reportagem aponta conversas entre homens de confiança do criminoso e o ex-comandante geral da Polícia Militar, em que os primeiros intercediam em favor da promoção de policiais. A reportagem menciona a existência de uma tabela de pagamentos por promoções feitos ao comandante, sendo o valor da promoção a coronel de R\$ 100 mil.

1.2 Exemplos extraídos da atuação do Ministério Público

Antes de realizar o estudo da corrupção, convém agregar mais alguns exemplos, agora extraídos de casos penais, de desvios policiais envolvendo ganho econômico ocorridos no Brasil.

Em Foz do Iguaçu, no Paraná, estabeleceu-se um lucrativo esquema criminoso de recebimento de propina de “sacoleiros” gerido por policiais rodoviários federais que fechavam os olhos para os crimes de contrabando e descaminho praticados. O esquema foi revelado pela grande investigação chamada pela Polícia Federal “Operação Trânsito Livre”, assim descrita no Roteiro de Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público Federal:

Diariamente, por vários meses [pelo menos de 10/2002 a 12/2003], policiais rodoviários federais colocaram em prática esquema criminoso para deixar de fiscalizar determinados ônibus, carregados de bens trazidos ilícitamente do Paraguai. Obtinham cerca de R\$ 150,00 a R\$ 300,00 por ônibus liberado, sendo que muitas vezes eram dezenas de veículos liberados em um só dia. Por vezes, exigiam valores bem superiores ao acerto original. O lucrativo esquema criminoso era dividido em **três níveis organizacionais, do qual participavam trinta e oito policiais rodoviários federais**, associados a dezesseis “batedores de estrada” e seus “funcionários” (“olheiros”), **um policial civil** e sete guias de ônibus de excursão de “sacoleiros”/“compristas”. As investigações, amparadas em legal monitoramento telefônico, permitiram angariar amplas provas sobre a existência do esquema criminoso, culminando com a prisão preventiva de vários integrantes e buscas e apreensões de dinheiro em espécie e listas com as placas dos ônibus favorecidos nos Postos de Fiscalização. Em dezembro de 2003, o MPF propôs **ação penal em face de sessenta e duas pessoas**, estando o processo em instrução. Em maio de 2008, o MPF ofereceu **ação civil pública por ato de improbidade**, também em

instrução. O Grupo de Controle externo vem acompanhando tais processos, em conjunto com os Procuradores Naturais, na busca por celeridade. Igualmente, foram desmembradas as investigações para apurar a possível prática de Crimes Contra a Ordem Tributária e de Lavagem de Capitais. Tais investigações são também acompanhadas pelo Grupo. Ainda, o COEX acompanha o Processo Administrativo Disciplinar pertinente, atualmente gerido pela CGU, após sucessivas dificuldades ocorridas na condução do PAD no âmbito interno da PRF.⁸ [Grifos nossos.]

Também no Paraná, na grande investigação chamada “Operação Sucuri”, deflagrada em dezembro de 2003, revelou-se uma quadrilha que atuava na Ponte Internacional da Amizade, que liga o Brasil ao Paraguai, facilitando a prática de crimes de contrabando e descaminho. A quadrilha era formada por um grupo de agenciadores/intermediadores, um de contrabandistas e um terceiro de servidores públicos, este último integrado por 23 agentes da Polícia Federal, 7 técnicos da Receita Federal e 3 policiais rodoviários federais. Em sentença proferida pela 1ª Vara Criminal Federal de Foz do Iguaçu em 30 de abril de 2009, no tocante aos servidores públicos, foram condenados 19 agentes da Polícia Federal, 5 técnicos da Receita e 3 policiais rodoviários federais. As penas de prisão variaram entre o patamar inferior de 4 anos e 8 meses e o superior de 8 anos, 1 mês e 20 dias, às quais se agregou como punição a perda dos cargos públicos⁹.

Em Pernambuco, na grande investigação conhecida como “Operação Boa Viagem”, apurou-se a existência de uma quadrilha de 20 policiais rodoviários federais que foram acusados criminalmente pela cobrança de propina para permitir o tráfego de veículos irregulares nas rodovias, inclusive de empresários do setor de transportes. Outros 10 policiais continuaram sendo investigados por suspeita de envolvimento¹⁰.

⁸ Autos 2004.70.02.000136-4 (Ação Penal – 1ª Vara Federal Criminal de Foz do Iguaçu) e 2008.70.02.005205-5 (Ação Civil Pública por Ato de Improbidade – 1ª Vara Federal Cível de Foz do Iguaçu/PR). Caso descrito na seguinte obra: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO: MATÉRIA CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL). RALDI, Adriano dos Santos; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo et al. *Roteiro de atuação no controle externo da atividade policial*. Brasília: Ministério Público Federal, 2012.

⁹ Veja-se, a respeito, nota oficial da 1ª Vara Federal Criminal de Foz do Iguaçu. Disponível em: <<http://gceap.prpr.mpf.gov.br/news/jf-pr-operacao-sucuri-nota-oficial-da-1a-vara-federal-criminal-de-foz-do-iguacu>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

¹⁰ Autos 001746-09.2007.04.05.8300. Caso descrito em: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO: MATÉRIA CRIMINAL

O Roteiro do Grupo de Controle Externo do Ministério Público Federal ainda descreve alguns casos que podem ter sido motivados por ganho ilícito¹¹: no Maranhão, constatou-se a emissão de passaportes falsos em setembro de 2004 por agente de Polícia Federal¹²; em Pernambuco, investigação que envolvia interceptações telefônicas e vários alvos e apontava a prática de muitos crimes, foi “engavetada” pela Polícia Federal de 2006 a 2008¹³; no Rio Grande do Sul, por volta de agosto de 2003, um delegado da Polícia Federal, chefe de uma unidade, que tinha íntima amizade com empresário investigado por sonegação, avocou o inquérito, visitou testemunhas junto com o investigado para coagi-las a mudar os depoimentos previamente colhidos por outro delegado no inquérito e propôs o arquivamento da investigação, fatos que levaram o Ministério Público Federal a instaurar procedimento investigatório sobre o delegado e a solicitar a instauração de procedimento administrativo disciplinar (que não havia sido deflagrado apesar do conhecimento da ilegalidade pela administração da Polícia Federal local)¹⁴; e, em São Paulo, foi constatado extravio de drogas, de mercadorias apreendidas, de armas e de quantias em dinheiro a partir do ano de 2003¹⁵.

O Grupo de Controle Externo da Atividade Policial no Paraná (GCEAP/PR) recentemente formou um banco de dados de ações criminais e cíveis propostas pelos Ministérios Públicos (Estadual e Federal) em desfavor de policiais, o qual está disponível para consulta na área restrita do seu sítio¹⁶. Em vários casos, as condutas não fugiram a padrões já aqui relatados, abundando, na área federal, os casos de corrupção em estradas com o intuito de não se expedirem multas de trânsito. Não é viável abordar aqui todas essas situações concretas, mas é conveniente indicar alguns casos criminais revestidos de certas particularidades, as quais podem se repetir em outros locais.

E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL). RALDI, DALLAGNOL et al., op. cit.

¹¹ Caso descrito em: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO: MATÉRIA CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL). RALDI, DALLAGNOL et al., op. cit.

¹² Autos 12917-92.2010.4.01.3700.

¹³ Fatos apurados nas peças de informação 1.26.000.000112/2010-89 da PR/PE.

¹⁴ Autos PRM 1.29.004.000083/2004-65 e PF 2003.0914.

¹⁵ Peças Informativas 1.34.001.005360/2008-10 e 1.34.001.004767/2008-20.

¹⁶ <<http://coex.prpr.mpf.gov.br>>.

Um caso do Amapá, por exemplo, revela o peculato em relação a diárias e passagens praticado entre 2004 e 2006 pelo então Superintendente da Polícia Federal local¹⁷. No mesmo local, policiais federais foram acusados pelo desvio de veículos da corporação, simulando a doação deles à Diocese¹⁸. No Paraná, em 2009, policiais rodoviários federais não apenas fecharam os olhos para o crime de descaminho praticado por um motorista de caminhão, mas roubaram suas mercadorias, conduzindo-o a local ermo e, em seguida, ameaçando-o de morte para que não adotasse providências¹⁹. Também no Paraná, policial rodoviário federal, em 2007, apropriou-se de peças de veículo que se encontrava em pátio da Polícia Rodoviária Federal²⁰. No Rio de Janeiro, agente de Polícia Federal se apropriou de armas sob custódia em 2001²¹. Em Santa Catarina, em 2001, policiais rodoviários federais se envolveram diretamente com a atividade de contrabando e descaminho, aproveitando-se da facilidade de sua profissão²². Em São Paulo, no Caso Abadia, agente da Polícia Federal providenciava a aposição de carimbos fraudulentos de entrada e saída do território nacional no passaporte do traficante sem que este houvesse se ausentado do Brasil, cobrando US\$ 200 por carimbo aposto²³.

2. CONCEITO DE CORRUPÇÃO POLICIAL

O termo “corrupção” deriva do latim *corruptus*, que, numa primeira significação, expressa a ideia de “quebrado em pedaços”, mas pode também significar “podre” ou “pútrido”. O vocábulo progressivamente passou a abarcar novos significados ao longo da história, e há hoje diversos conceitos de corrupção conforme o enfoque que se dê ao fenômeno: filosófico, teológico, moral, sociológico, criminal, comercial, funcional, sexual, biológico etc. O termo “corrupção” é, portanto, *análogo*²⁴, situando-se entre o unívoco e o equívoco. Mesmo

¹⁷ IPL 00173/2008 – SR/DPF/AP.

¹⁸ IPL 023/2009 – SR/DPF/AP.

¹⁹ IPLs 0000508-64.2010.404.7010 (79/2010) e 5001830-97.2011.404.7010 (279/2011).

²⁰ Ação Penal 2008.70.00.006004-6, da 3ª Vara Federal Criminal de Curitiba.

²¹ Ação Penal 2003.51.01.508689-5.

²² Ação Penal 2001.72.00.004593-6.

²³ Ação Penal 2007.61.81.011245-7.

²⁴ Diz-se que um determinado termo é: unívoco quando possui apenas um significado, remetendo a uma única realidade (por exemplo: “mulher”); equívoco quando possui mais de um significado distinto, remetendo a diferentes realidades (por exemplo:

dentro de um mesmo enfoque, há discussão na doutrina quanto à sua maior ou menor abrangência.

Contudo, para os propósitos deste trabalho, interessa-nos adotar um conceito sociológico ou criminológico de corrupção pública – e de corrupção policial –, a fim de tratar desse fenômeno independentemente das diferentes expressões que assume na legislação criminal, civil e administrativa dos diversos países. No Brasil, na legislação penal, por exemplo, a corrupção policial, em suas coloridas manifestações abarcadas pela sua acepção sociológica, está prevista em vários artigos do Código Penal: 317, 333, 316, 159, 312, 155, entre outras regras desse código e das leis especiais.

“Corrupção pública” é normalmente definida sucintamente como o abuso da função pública para obter um ganho privado, embora possa ser conceituada de modo mais amplo como toda forma de abuso de função pública. Espelhando tal discussão, a doutrina internacional, na busca de um conceito de “corrupção policial”, também diverge em relação à sua amplitude, sendo possível identificar duas correntes principais²⁵: a) a primeira define corrupção policial como toda forma de abuso da função pública policial, englobando, por exemplo, o uso excessivo da força; b) a segunda delimita o conceito para restringi-lo aos abusos cometidos que se relacionam com a obtenção de um ganho pessoal. Dentro dessa segunda corrente, há autores que entendem que o ganho pessoal deve ser de cunho econômico (b1), enquanto outros sustentam que pode ser de qualquer natureza (b2).

Embora haja variações de amplitude mesmo dentro de cada categoria, pode-se afirmar que a acepção mais ampla é apregoada por

“sequestro”); análogo quando possui mais de um significado, contudo as diferentes acepções possuem relação entre si, remetendo a realidades em parte iguais e em parte diferentes (por exemplo: “ciência” e para alguns o termo “direito”). Termos distintos são análogos quando possuem mesma raiz etimológica e por isso significados que se relacionam (por exemplo: “resolução”, “resilição” e “rescisão”).

²⁵ BAYLEY e PERITO também observam a existência de dois conceitos, um amplo e um restrito, de corrupção policial: “estritamente definida, corrupção se refere a policiais que usam sua posição e autoridade para benefício pessoal ao invés de público. Mais amplamente, corrupção se refere a qualquer violação de regras mesmo quando não há ganho pessoal, como no falso testemunho, abuso físico sobre prisioneiros, abusos sexuais, roubo e discriminação racial” (BAYLEY, David; PERITO, Robert. *Police corruption: what past scandals teach about current challenges*. nov. 2011, p. 3. Disponível em: <<http://www.usip.org/publications/police-corruption>>. Acesso em: 20 jun. 2012.)

BARKER E ROEBUCK²⁶ e PUNCH²⁷, e é adotada pela INTERPOL²⁸. Contudo, tal definição é demasiado lata, englobando formas extremamente diferentes de desvio policial, tanto no tocante à expressão como quanto às causas, efeitos e controle, o que reduz sua utilidade.

Com efeito, na escolha da amplitude da definição a se adotar, devemos ter por pano de fundo que a ciência promove a simplificação da realidade, por meio de fórmulas, conceitos e definições, sempre dentro de uma perspectiva de utilidade²⁹. O objetivo de estabelecer um conceito de corrupção policial é, portanto, delimitar fatos que, em razão da semelhança de suas causas, consequências e sistemas de controle, podem ser estudados de modo mais proveitoso em conjunto. A delimitação do conceito de corrupção policial, portanto, deve seguir um *princípio de utilidade*: de um lado, deve ser amplo o suficiente para abarcar um conjunto significativo de fatos e, de outro, deve ser restrito o suficiente para abarcar fatos que, em razão de notas comuns (semelhança de causas, efeitos e técnicas de controle), possam ser tratados de modo único.

Tendo isso em mente, optamos pelo conceito mais restrito de corrupção policial. O celebrado KLITGAARD, que já foi apontado como maior autoridade mundial em matéria de corrupção, apresenta uma definição de corrupção (genérica, e não especificamente policial)

²⁶ Os quais definem corrupção policial como “comportamento desviante, desonesto, impróprio, imoral ou criminal de um policial” (Apud PUNCH, Maurice. *Police corruption: deviance, accountability and reform in policing*. New York/London: Routledge, 2011, p. 20).

²⁷ Embora PUNCH conceitue a corrupção policial em sentido estrito, ele acaba por adotar um conceito mais lato. Segundo tal autor, em sua acepção estrita a expressão é usada normalmente com o seguinte significado: “um policial conscientemente fazendo ou não fazendo algo que é contra o seu dever por alguma forma de ganho material ou financeiro ou promessa de tal ganho” (Idem, 2011, p. 18, livre tradução). Contudo, PUNCH decide empregar o termo de forma mais ampla, englobando formas de abuso policial em que “a chave é o emprego do *status* especial e autoridade, do conhecimento e dos recursos para um intento criminoso”, de modo a englobar inclusive o abuso no uso da força (Ibidem, p. 30 e et seq.).

²⁸ O conceito de corrupção da INTERPOL abrange não só os casos em que há ganho pessoal mas também atos que imprópriamente exponham uma pessoa a ser, ou a não ser, acusada ou condenada por um crime, independentemente, portanto, de ganho pessoal (INTERPOL. *Global standards to combat corruption in police forces/services*. Disponível em: <<http://www.interpol.int/Crime-areas/Corruption/INTERPOL-Group-of-Experts-on-Corruption>>. Acesso em: 19 jun. 2012).

²⁹ POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octaynny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2007, passim.

harmônica com o sentido mais estreito a que aderimos. Segundo o autor, é uma definição amplamente aceita de corrupção a seguinte: “comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública **devido a interesses privados** (pessoais, familiares, de grupo fechado) **de natureza pecuniária ou para melhorar o status**; ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento **ligados a interesses privados**”³⁰ (grifos nossos).

IVKOVIC³¹, em obra cuja referência é obrigatória em matéria de corrupção policial, deliberada e refletidamente³² elabora um conceito *estrito* de corrupção policial, que aqui adotamos:

Quadro II. Conceito de corrupção policial

“Corrupção policial é a ação ou omissão, uma promessa de ação ou omissão, ou uma tentativa de ação ou omissão, cometida por um policial ou grupo de policiais, caracterizada pelo uso indevido da função pública pelo policial, motivada em parte significativa pela obtenção de um ganho pessoal.”³³

Tal noção de corrupção se alinha com a propagada pela transparência internacional³⁴, assim como com aquela adotada nos comentários do art. 7º do Código de Conduta para Agentes da Lei (*Code of Conduct for Law Enforcement Officials*), aprovado pelas Nações Unidas em 17 de dezembro de 1979³⁵.

³⁰ KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, p. 40.

³¹ A autora é doutorada pela Harvard University, e Ph.D. pela Universidade de Delaware em Criminologia, assunto que leciona na Escola de Criminologia e Justiça Criminal na Universidade do Estado da Flórida, nos Estados Unidos.

³² IVKOVIC, Sanja Kutnjak. *Fallen blue knights: controlling police corruption*. New York: Oxford University Press, 2005, p. 15-32.

³³ Idem, p. 16, livre tradução.

³⁴ Para a entidade, corrupção é o uso indevido de poder confiado para um ganho privado, podendo isso acontecer tanto contra a regra legal como também de acordo com a regra legal, havendo esta última quando o agente recebe para fazer algo que já deveria por lei fazer (Apud: UNODC. *The integrity and accountability of the police*. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/2_Integrity_and_Accountability_Police.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2012).

³⁵ Segundo o qual a corrupção policial é o “cometimento ou omissão de um ato na realização ou em conexão com os deveres de alguém, em resposta a presentes,

IVKOVIC analisa, em sua obra, os vários aspectos do seu conceito de corrupção policial³⁶. Convém aqui o exame de seis desses pontos, tomando por base o texto da autora.

2.1 Corrupção deformadora e não deformadora

Primeiro, deve-se observar que a corrupção pode ser *deformadora* (*distortive corruption*), quando o agente faz algo que não deve fazer ou deixa de fazer algo que deve fazer; ou *não deformadora* (*nondistortive*), quando o agente faz algo que deve fazer ou deixa de fazer algo que não deve fazer, isto é, não abusa de seus direitos e deveres funcionais, mas age motivado em parte significativa por ganho pessoal (por exemplo, quando o agente da Polícia Federal emite um passaporte que já deveria emitir, contudo recebe uma quantia monetária para lhe conferir prioridade).

2.2 Acordo

Em segundo lugar, o *acordo entre corruptor e corrompido não é um fator necessário* na corrupção policial, embora seja importante e frequente. A voluntariedade da participação do cidadão pode variar na escala desde um ponto em que existe claramente (quando um motorista oferece dinheiro a um policial para não ser multado), até o ponto em que claramente não existe, como na extorsão, quando o policial usa a força ou ameaça usar a força para obter ganho pessoal. Não haverá acordo, ainda, nos casos em que policiais obtêm ganhos ilícitos sem uso de força e sem sequer o conhecimento dos titulares dos bens, como quando os policiais são os primeiros a chegar à cena de um crime ou a um acidente e subtraem itens de valor.

2.3 Momento do ganho: recompensas e presentes

Além disso, o *ganho ou pagamento pode ocorrer antes ou depois do ato corrupto*. A situação mais controvertida é aquela em que o policial

promessas ou incentivos demandados ou aceitos, ou o recebimento indevido destes depois que o ato tiver sido cometido ou omitido” (Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/law/codeofconduct.htm>>. Acesso em: 19 jun. 2012).

³⁶ IVKOVIC, op. cit., p. 15-32.

age exatamente como deveria e depois, sem prévio acordo, recebe uma **recompensa**. A respeito dessa situação, assim discorre IVKOVIC:

A despeito do fato de que se permite que a maioria dos outros profissionais e provedores de serviços aceitem símbolos da satisfação dos clientes (por exemplo, gorjetas, gratificações) pela qualidade do serviço legítimo providenciado, não é permitido que policiais os aceitem, nem deveria ser. A lógica por trás dessa escolha é simples: para alcançar a execução das leis de modo imparcial e não discriminatório (e/ou outras funções no cumprimento do papel policial), o governo deveria ser a única fonte de receita dos policiais. Se indivíduos ou grupos pagam por seus serviços ao invés do, ou em adição ao, governo, a expectativa explícita ou implícita formada pelos cidadãos pagadores (e possivelmente outros) é de que os policiais recebedores providenciarão um tratamento mais favorável (por exemplo, mais leniente, mais eficiente) em algum momento futuro. Os Estados Unidos são um exemplo de um país que proíbe a mera aceitação de pagamento com a consciência de que ele foi oferecido pela ação oficial antes ou depois que o ato foi realizado (18 USC Seção 201), a despeito de se o pagamento teve um impacto na decisão (por exemplo, corrupção deformadora *versus* não deformadora). [...] A Corte do Distrito de Columbia detalhou a diferença entre suborno (Section 201(b)) e gratificação ilegal (Section 201(c)) no *United States v. Brewster* (1974) [...].³⁷

A autora discute ainda a seguinte questão: é realmente errado que os policiais aceitem **presentes**? Afinal, damos presentes aos professores dos nossos filhos, aos lixeiros, aos carteiros, às babás etc. A diferença, explica a doutora em criminologia, reside na natureza do trabalho policial, no que os policiais fazem e na extensão de seu poder. A ausência de supervisão nas tarefas diárias, o seu poder e o contato frequente com pessoas que violam a lei criam oportunidades para a corrupção, quando se espera que eles exerçam a sua discricionariedade fazendo escolhas imparciais. Aceitar presentes entraria numa escala leve de corrupção, mas não deixa de sê-lo, pois presentes recebidos não podem estar ligados a um serviço policial especial ao seu fornecedor³⁸.

2.4 Ganho direta ou indiretamente monetário

Tradicionalmente, o ganho pessoal envolvido na corrupção policial é definido como um *ganho monetário ou que possua valor monetário*, o que ocorre na maior parte dos casos e parece ser o motivo principal

³⁷ Idem, p. 21-22.

³⁸ Ibidem, p. 4-5.

da corrupção. Esse ganho monetário pode ser direto, como quando o policial recebe dinheiro para não multar alguém; ou indireto, como no caso em que o policial não expede uma multa em benefício da sobrinha de um oficial para obter uma promoção. Concordamos com essa compreensão tradicional, embora IVKOVIC interprete seu conceito para incluir dentro da noção de “ganho pessoal” as vantagens não econômicas, como no caso em que policiais foram condenados por terem recebido favores sexuais de uma jovem em troca de não a prenderem por posse de drogas e violações a regras de trânsito.

Temos duas objeções ao entendimento da autora. Primeiro, no exemplo que ela menciona, é possível, ainda que indiretamente, estabelecer um valor monetário correspondente a favores sexuais, ao menos em uma sociedade em que existam serviços de prostituição disponíveis. Em segundo lugar, incluir na definição de ganho pessoal os “ganhos” que não sejam conversíveis em dinheiro é problemático, porque poderia conduzir à inclusão de toda a sensação de satisfação, não só a sexual (extraída do exemplo dado pela autora, o qual a conduziu a incluir ganhos diversos do econômico no conceito) mas também a sádica, traduzida no exercício da brutalidade (violência policial), quando em sentido contrário a própria autora exclui o mero uso excessivo da força do conceito de corrupção policial. Assim, para manter um conceito de corrupção policial dentro dos limites da corrupção em sentido estrito, melhor é restringir o conceito às modalidades em que o ganho é de natureza econômica, quer direta, quer indiretamente.

*O conceito de corrupção aqui adotado exclui diversas condutas policiais ilegais ou desviadas, como uso excessivo de força; dormir em serviço; beber em serviço; baixa pontualidade; desrespeito ao superior; realização de buscas pessoais, veiculares e em residência ilegais (embora não raro “bem-intencionadas” e justificadas mediante mentiras); e o falso testemunho que justifica uma prova ou incrimina falsamente alguém (provendo informações falsas, por exemplo, quanto à confissão dos réus no momento da prisão em relação ao conhecimento de que havia drogas na carga transportada, ou de que as cédulas com eles apreendidas eram falsas). Fica, assim, também excluída a modalidade de corrupção policial designada amplamente como “**corrupção de causa nobre**” (ou “*síndrome de Dirty Harry*”, numa alusão a um personagem do cinema), isto é, aquela em que o*

policial utiliza métodos ilegais para produzir um resultado positivo sob o prisma da investigação e do processo criminal.

Não se ignora a *ligação existente entre corrupção e violência policial*. No dizer de LIMA, no mundo inteiro tais fenômenos têm sido irmãos siameses: não é possível tolerar a violência e querer ao mesmo tempo combater a corrupção policial³⁹. Contudo, é possível que dados policiais sejam violentos sem compactuarem com corrupção econômica, e vice-versa. Crê-se que o resultado do estudo de cada fenômeno, individualmente, possa ter melhores resultados, ainda que seu tratamento deva ser conjunto. Além disso, não se olvida a *relação entre corrupção policial e a “corrupção de causa nobre”*. Com efeito, um relatório de uma comissão da Austrália⁴⁰ apontou a conduta ilegal de causa nobre como o berçário da corrupção arraigada e sistemática, bem como um alvo necessário de atenção no controle da corrupção econômica.

2.5 Valor

Na linha de IVKOVIC, *qualquer que seja o valor do presente dado a um policial*, ele tem potencial de impactar o comportamento discricionário deste no futuro, e, por isso, sua aceitação caracteriza corrupção. Incluem-se aí, portanto, descontos em refeições, **entradas gratuitas em eventos** ou copos de café gratuitos. Além do argumento do “primeiro deslize” (normalmente associado ao da “ladeira escorregadia”), ou do “cruzamento da linha”, segundo o qual um primeiro ato ilegal, ainda que menos grave, conduz a outros mais graves porque a barreira moral já foi superada, o fato é que as gratificações deturpam a prestação uniforme do serviço público policial. Além disso, a polícia não deve ser apenas imparcial, mas deve manter a aparência de imparcial, e pesquisas realizadas sugerem que a aceitação de pequenos presentes minam a confiança dos cidadãos na imparcialidade da polícia. Segundo IVKOVIC, os policiais “começam seu envolvimento com práticas corruptas aceitando itens de pequeno valor”⁴¹.

Por outro lado, é verdade que a proibição da aceitação de qualquer pequeno presente acarreta alguns problemas: primeiro, o aumento do

³⁹ LIMA, Roberto Kant de. Direitos civis, Estado de Direito e “cultura policial”: formação policial em questão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 41 (DRT/2003/6), p. 241 et seq., jan. 2003.

⁴⁰ BAYLEY; PERITO, op. cit., p. 6.

⁴¹ IVKOVIC, op. cit., p. 4.

custo e a dificuldade de controle e supervisão; segundo, tal proibição incentiva policiais honestos a adotar o “código de silêncio” e a tolerar desvios mais sérios de outros policiais, porque eles mesmos já violaram alguma regra menor ou observaram sua violação sem nada fazer; terceiro, tal proibição choca com culturas em que a aceitação de presentes faz parte da vida diária. Assim, traçar um limite para o recebimento de pequenos presentes é uma questão desafiadora.

A nosso ver, esse parece ser um caso de conflito entre a ética dos imperativos categóricos de KANT, que orientaria a uma solução moral absoluta no sentido da proibição de recebimento de qualquer presente, e a ética utilitarista de BENTHAM e STUART MILL, a qual recomenda o estabelecimento de um patamar. No Brasil, podemos adotar o parâmetro do Código de Conduta da Alta Administração Federal, aprovado em 21 de agosto de 2000, que veda no art. 9º a aceitação de presentes, permitindo contudo o recebimento de brindes que (I) não tenham valor comercial ou sejam (II) distribuídos por entidades a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, desde que não ultrapassem o valor de R\$ 100,00. A Resolução n. 3/2000, da Comissão de Ética Pública, instituída pelo Decreto de 26 de maio de 1999, esclareceu algumas dúvidas que poderiam emergir do referido Código de Conduta. Quanto ao conceito de brinde de valor inferior a R\$ 100,00, estabeleceu no item 5 que a periodicidade de seu recebimento não pode ser inferior a 12 meses e que sua distribuição deve ter caráter geral, isto é, não pode ser dado especialmente a uma determinada autoridade. Na hipótese de não ser viável a recusa de um presente, este deverá ser destinado a entidade assistencial, incorporado ao órgão público em que o agente exerce a função, ou, quando cabível, destinado ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional⁴².

2.6 Favorecido

O receptor do ganho pessoal na corrupção pode ser tanto o *agente policial* como *terceiro* (por exemplo: seus filhos, parentes ou amigos). Há corrupção mesmo quando o ganho se dá simultaneamente em

⁴² COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA. *Código de conduta da alta Administração Federal*. 4. ed. Brasília: Presidência da República, 2008.

favor de uma *pessoa e da organização policial* (ganho misto, como quando se alega que o recebimento de refeições grátis é não só um ganho pessoal mas reforço da ligação entre a polícia e a comunidade).

Discute-se, contudo, se há corrupção policial quando o ganho é puramente institucional, isto é, quando ele consiste tão somente em uma contribuição para a realização de objetivos legítimos da organização policial. Tal desvio é comumente chamado de **corrupção por uma “causa nobre”**, englobando o falso testemunho, a falsificação de prova (incluindo evidências plantadas) e outras condutas similares quando os meios legítimos são compreendidos como “demasiado restritos”. Os policiais tendem a “racionalizar” (no sentido psicológico do termo) ou “neutralizar” (no sentido criminológico) a ilicitude de tais comportamentos pelo fato de que não ganham nada com isso, mas, sim, a sociedade. Em razão da diferença de causas e mecanismos de controle entre os casos em que há ganho pessoal e os casos em que há um ganho puramente institucional, a autora entende que a corrupção por “causa nobre” deve ser excluída do conceito de corrupção policial, com o que concordamos.

2.7 **Corrupção operacional e burocrática, de atividade-meio e de atividade-fim**

Tendo por base agora a estrutura e o funcionamento dos órgãos policiais, podemos classificar a corrupção policial segundo a área em que ocorre. É operacional aquela que acontece nas ruas, e burocrática a que ocorre dentro dos escritórios das corporações. Em classificação não coincidente com esta, pode-se afirmar que a corrupção pode acontecer na atividade-meio policial, isto é, a atividade administrativa desenvolvida para que o órgão alcance seus fins institucionais, assim como na atividade-fim, diretamente relacionada aos fins institucionais do órgão.

Tanto atividade-meio como atividade-fim podem ser tanto internas como externas. Deve-se aqui esclarecer uma confusão que se faz entre os conceitos. Como toda atividade é sempre um meio para um fim, não raro algumas atividades que ocorrem dentro dos escritórios são compreendidas equivocadamente como atividade-meio em razão do local em que são exercidas. Contudo, o que determina se uma atividade é meio ou fim é na verdade a sua natureza e sua relação com

os fins institucionais da corporação. Como exemplo dessa confusão podemos citar o registro e custódia de entorpecentes. Embora ocorra dentro de repartições e seja um meio para um fim (como tudo é), trata-se de atividade desenvolvida no âmbito da função policial de repressão ao crime e polícia judiciária. O registro e custódia de drogas é, portanto, atividade-fim policial. A manutenção de entorpecentes em locais improvisados, como garagens ou salas de motoristas, como já aconteceu na Polícia Federal em Brasília⁴³, confere abertura para desvios e é uma oportunidade gratuita para a corrupção.

Embora a corrupção policial possa ocorrer na atividade-meio policial, isto é, na atividade administrativa, inerente a todo órgão público, que permite o normal funcionamento do órgão (em licitações e contratos administrativos, por exemplo), o objeto do estudo sob o título da “corrupção policial” é aqui restringido especificamente aos ilícitos praticados na ampla gama de serviços policiais que estão dentro da atividade-fim, isto é, aquela atividade de que é incumbida a polícia que não é comum a todos os órgãos públicos, incluindo policiamento ostensivo (preventivo), escolta de presos, proteção de autoridades, identificação civil e emissão de documentos de identidade, realização de buscas e prisões, emissão de passaportes, controle de produtos químicos, controle de armas e munições, fiscalização da atividade de segurança privada, atuação em investigações policiais e cumprimento de diligências em processos penais (polícia judiciária em sentido estrito) etc.⁴⁴

Essa delimitação é essencialmente pragmática: como a atividade-meio é similar à atividade-meio dos outros órgãos da Administração Pública, a matéria já tem sido objeto de estudo e esforços específicos por parte da doutrina que trata da corrupção em geral, praticada nos

⁴³ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO: MATÉRIA CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL). RALDI, Adriano dos Santos; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo et al. Op. cit.

⁴⁴ Tais atividades foram atribuídas à polícia porque a sociedade, através da Constituição, do Legislativo ou do Executivo, entendeu ser necessário ou conveniente o seu desenvolvimento, de modo exclusivo ou concorrente, por corporações policiais, que externalizam o poder da força estatal, isto é, as quais expressam, a par das Forças Armadas, o monopólio estatal da violência. Simultaneamente, diante da sensibilidade do exercício legal da violência na sociedade, a Constituição outorgou ao Ministério Público a supervisão de tais órgãos. Assim, a atuação do Ministério Público sobre essas questões é essencial, inclusive no que toca ao controle, não só repressivo mas especialmente preventivo, da corrupção praticada no exercício dessas atividades.

mais distantes ramos da Administração Pública, bem como por parte dos órgãos administrativos que atuam no controle e repressão da corrupção em geral, como Tribunal de Contas, Controladoria-Geral da União, corregedorias e Ministério Público. Por outro lado, quando a corrupção está impregnada do colorido da atividade-fim policial, ela só pode ser adequadamente compreendida, controlada e combatida a partir do conhecimento e estudo da atividade-fim, emergindo à mente, de imediato, a posição privilegiada das corregedorias de polícia e do Ministério Público nesse contexto. Enquanto já existe abundante material direcionado à corrupção praticada na atividade-meio, ainda são escassos os trabalhos no Brasil sobre a corrupção praticada na atividade-fim policial.

2.8 Conclusão

Com base no exposto neste capítulo, podemos formular o seguinte conceito de corrupção policial:

Quadro III. Resumo: conceito de corrupção policial revisitado e delimitação do objeto de estudo deste texto

Corrupção policial é a ação ou omissão, uma promessa de ação ou omissão, ou uma tentativa de ação ou omissão, cometida por policial(is) – seja tal atuação devida ou não, exista acordo com um particular ou não –, em que ocorre o uso indevido da função pública pelo(s) policial(is), quando existe uma associação entre tal uso e a obtenção, pelo(s) policial(is) ou terceiro(s) a ele relacionado(s), antes ou depois da atuação, de um ganho pessoal direta ou indiretamente econômico que não caracterize a mera aceitação de brindes nos termos do art. 9º do Código de Conduta da Alta Administração Federal.⁴⁵

Embora a corrupção policial possa ocorrer tanto na atividade-meio como na atividade-fim policiais, a corrupção recebe especial conotação policial quando praticada na atividade-fim. Em razão da escassez de estudos dirigidos à corrupção na atividade-fim policial (razão pragmática), esta foi eleita como especial objeto de atenção deste texto.

⁴⁵ Tomando por base, em boa parte, as lições de IVKOVIC (op. cit., p. 16 et seq.).

3. TIPOLOGIAS DE CORRUPÇÃO E LAVAGEM DE DINHEIRO POLICIAIS

3.1 Noção de tipologia aplicada à lavagem e à corrupção policiais

No campo do estudo da corrupção e da lavagem de dinheiro, o vocábulo “tipologia” é usado no Brasil e no exterior tanto para designar a análise e classificação das técnicas de corrupção e de reciclagem de ativos – refletindo o significado etimológico do termo: “tipo” + “logo” + sufixo “ia” –, como também para fazer referência a qualquer dessas técnicas^{46 e 47}. Em razão desse segundo uso do vocábulo, diz-se que a estratificação da movimentação de dinheiro (*smurfing*) é uma das tipologias de lavagem, assim como o suborno de policial rodoviário para não ser multado é uma das tipologias da corrupção policial.

Quadro IV. Conceito de tipologia de corrupção e lavagem de dinheiro policiais

Tipologia de corrupção e lavagem de dinheiro policiais é tanto (a) “o estudo das técnicas” (“tipo” + “logia” = “estudo dos tipos”) de corrupção e lavagem de dinheiro empregadas por policiais, como também (b) uma dada técnica ou tipo específico.

⁴⁶ O uso do mesmo termo que designa, etimologicamente, o estudo de tipos, para se referir ao objeto do estudo (os tipos), caracteriza metonímia e sinédoque. A metonímia é uma figura de linguagem que consiste em utilizar uma palavra no lugar de outra quando o significado de ambas se relaciona por proximidade ou contiguidade de modo objetivo, tomando-se, por exemplo, o continente pelo conteúdo, a causa pelo efeito, o autor pela obra, o abstrato pelo concreto, o símbolo pelo significado, a coisa pelo lugar, e vice-versa. Já a sinédoque é a espécie de metonímia em que se toma o todo pela parte ou a parte pelo todo, havendo uma relação de extensão; por exemplo, o gênero pela espécie, o abstrato pelo concreto.

⁴⁷ Debruçando-se particularmente sobre as tipologias da lavagem de dinheiro, o GAFISUD assim define o vocábulo: “Como tipologia, no contexto do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, entende-se **a classificação e a descrição das técnicas** utilizadas pelas organizações criminosas para dar uma aparência de legalidade aos fundos de proveniência lícita ou ilícita e transferi-los de um lugar para outro ou entre pessoas para financiar as suas atividades criminosas.” (GAFISUD. *Tipologias regionais GAFISUD – 2005*. jul. 2005, p. 8. Disponível em: <<http://gtld.pgr.mpf.gov.br/gtld/lavagem-de-dinheiro/tipologias/tipologias>>. Acesso em: 28 dez. 2009, grifos nossos).

O foco central da tipologia (na primeira acepção, de *estudo de tipos*) são as técnicas de corrupção e reciclagem de ativos, aqui compreendidas em acepção ampla, atribuindo-se às técnicas o significado de tipos, figuras, modelos, espécies, estratégias ou mesmo métodos.⁴⁸ Apesar de se debruçar sobre as técnicas de corrupção e de lavagem utilizadas pelos criminosos, identificando seus pontos-chaves, extraindo suas características comuns e agrupando-as por similaridade, o método do estudo de tipos de reciclagem não é apenas *indutivo*, mas também *analógico* e *abduutivo*, na medida em que se buscam desvelar potenciais novas técnicas que atendam os maiores anseios dos corruptos e lavadores (expressos com relação à lavagem de dinheiro, por exemplo, nas 10 leis fundamentais da ONU para a lavagem⁴⁹), as quais encontrariam respaldo em ambientes propícios à corrupção ou à lavagem, ainda que inexistam evidências de sua exploração – é o estudo das *tendências*.

Para aumentar a utilidade dos estudos e das classificações, as técnicas ou tipos categorizados pela tipologia da corrupção ou da

⁴⁸ Tal compreensão é adotada sem ignorar que, em relação à lavagem de dinheiro, diversamente, o GAFI propôs, em seu Relatório de Tipologias de 2004-2005, uma distinção terminológica que, em resumo, diferencia método (procedimento particular de lavagem de dinheiro ou financiamento ao terrorismo que engloba técnicas, mecanismos e instrumentos), técnica (ação ou meio particular de lavagem ou financiamento), mecanismo (sistema ou coisa que realiza parte do processo, como um banco, um cassino ou uma *offshore*), instrumento (ativo, objeto de valor ou que representa valor), esquema (processo particular de lavagem ou financiamento que combina técnicas, instrumentos e mecanismos em uma mesma operação), tipologia (representação específica de esquemas similares feita quando o esquema se repete bastante na realidade) e tendência (provável evolução dos métodos e tipologias no tempo) (FINANCIAL ACTION TASK FORCE – FATF. *Money Laundering & Terrorist Financing Typologies 2004-2005 (FATF-XVI)*, p. 89-90). Tal classificação tem a virtude de buscar um acordo linguístico e de reconhecer a lavagem como fenômeno complexo, contudo os mecanismos e instrumentos são, em grande parte das tipologias, secundários ou acidentais. A análise de tipologias não se debruça sobre todas as modalidades de ativos da economia (instrumentos), nem sobre todos os entes ou coisas suscetíveis de uso na lavagem (mecanismos), salvo na medida em que se relacionam com as técnicas. Assim, melhor é definir como objeto de estudo da tipologia as técnicas, significando tipos de lavagem, ainda que apresentadas com outros elementos (mecanismos e instrumentos) que, na linguagem do GAFI, configurem-lhe como verdadeiros métodos.

⁴⁹ UNODC. *Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering*. 29 maio 1998. Figure 2 (no fim do relatório). Disponível em: <<http://www.imolin.org/imolin/finhaeng.html>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

lavagem devem apresentar um nível de abstração, evidentemente, maior do que o caso concreto e menor do que o texto do tipo penal. Essa observação é relevante porque orienta a fugir de casuísmos. Outro critério que guia a formação de tipologias é o da frequência, considerando a dimensão prática de seu estudo. Portanto, apenas quando esquemas de corrupção ou lavagem semelhantes se repetem ou usam métodos similares, cumpre destacá-los como uma tipologia⁵⁰. Além disso, embora a tipologia da lavagem não abranja o estudo dos delitos antecedentes (tal matéria deve ser objeto de tipologias específicas, como tipologia da corrupção, tipologia do tráfico etc.), mas, sim, métodos de manipulação dos recursos deles oriundos, o foco neste capítulo se dará apenas sobre as técnicas de lavagem mais associadas à corrupção policial.

Cumprido, por fim, bem observar com DE CARLI que a lavagem não utiliza necessariamente instrumentos ilegais *em si*⁵¹. Embora frequentemente a lavagem envolva falsidades, fraudes ou simulações, não raro a única ilegalidade consistirá na realização de atos *em si* lícitos para “ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal” (art. 1º da Lei n. 9.613/1998). Assim, a origem espúria dos recursos é um pressuposto do qual parte a tipologia no estudo dos tipos ou técnicas.

Não há dúvidas de que o estudo de tipologias de corrupção policial no Brasil é ainda bastante deficiente. Espera-se, contudo, que tal quadro se altere, como já aconteceu em relação ao estudo das tipologias de lavagem, que se intensificou bastante nos últimos dez anos. Enquanto o último foi propulsionado pela lei de lavagem e pressões internacionais, o primeiro poderá se fortalecer com a intensificação do desempenho do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, o que é fruto da atuação, particularmente, do Conselho Nacional do Ministério Público e da especial diretriz que determinou a especialização de grupos voltados a tal atividade.

⁵⁰ Nesse sentido, com relação à lavagem, posiciona-se adequadamente o GAFISUD: GAFISUD. *Reunion conjunta de tipologias GAFISUD-EGMONT*. maio 2012, p. 7. Disponível em: <<http://www.gafisud.info/home.htm>>. Acesso em: 11 ago. 2012.

⁵¹ DE CARLI, Carla Veríssimo. *Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*. 1. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008, p. 119.

3.2 Variedade e constante mutação das técnicas

As técnicas de corrupção e de lavagem são variadas e estão em permanente mudança. Alguns fatores colaboram intensamente com a rápida evolução das técnicas. Entre os fatores comuns à corrupção e à lavagem, podem-se citar: a) o desenvolvimento das *medidas preventivas*, quer por corregedorias (no caso da corrupção), quer pela regulação de setores econômicos (no caso da lavagem), o que enseja a migração das práticas ilícitas para áreas menos reguladas; e b) a atuação do *sistema repressivo*.

É possível citar, exemplificativamente, alguns fatores que propulsionam a evolução das técnicas específicas de corrupção: a) a existência de múltiplas *formas de atuação policial*, citando-se exemplificativamente: policiamento ostensivo (preventivo), abordagens, blitzes, escoltas, acidentes de trânsito, atuação administrativa, investigações de faltas disciplinares, investigações de crimes, serviços de cartório, custódia de bens apreendidos (que são de grande variedade, incluindo itens eletrônicos, mercadorias oriundas do Paraguai, veículos, entorpecentes etc.), custódia de provas, controle de armamentos, perícias, controle de ingresso e saída do país, proteção de autoridades, controle de passaportes, controle de produtos químicos etc.; b) a existência de muitas *oportunidades de corrupção* nas diferentes formas de atuação; c) a existência de *áreas em que o Estado não atua*, como grandes favelas dominadas por traficantes; d) a *proibição de atividades* que antes eram permitidas, como os bingos, criando um novo mercado clandestino; g) a *burocracia do Estado* e ausência de taxas ordinárias para atendimentos de caráter urgente, pois particulares muitas vezes podem precisar que a polícia atue em um período de tempo menor do que o corriqueiro.

Quanto aos fatores específicos que estimulam a criação de novas técnicas de lavagem, citem-se: (a) a existência de múltiplas *espécies de ativos*, com maior ou menor liquidez⁵² e o surgimento de novas modalidades de ativos (como *metais preciosos digitais*); (b) a existência de muitas *formas de movimentação do capital*⁵³, com grande facilidade

⁵² Desde dinheiro de diferentes países, passando por cheques, ações, *traveller's checks*, notas promissórias, títulos da dívida pública, CDBs, ouro, pedras preciosas, créditos civis e trabalhistas, até veículos, embarcações, aeronaves e imóveis.

⁵³ Como transporte físico por pessoa (acompanhado), correio e encomendas, transferências bancárias, sistemas de remessas formais e informais.

e agilidade (*megabyte money*) e o surgimento de novas modalidades de transferências (como *cyberpayments*) a partir de novas tecnologias; (c) a evolução das *estruturas de pessoas jurídicas e entes coletivos* e o surgimento de novos entes nesse campo; (d) *mudanças nas economias e em normas* que repercutam na propriedade, nos ativos e na forma de circulação de riqueza; (e) a variedade com que se apresentam as *necessidades dos lavadores* – frequência e quantidade de ativos a serem lavados; (f) a *globalização da economia*, com o rápido desenvolvimento e compartilhamento de novos produtos, mercados e tecnologias, associada à (g) *expansão internacional de organizações criminosas* e à (h) *crescente profissionalização dos agentes lavadores*, propiciando estes dois fatores, em conjunto com aquele, o cruzamento das dezenas de técnicas de movimentação e das centenas de espécies de ativos dos diversos países do mundo, bem como o direcionamento do capital sujo para os países que, no decorrer do tempo, ostentem regulamentação menos densa na área de combate à reciclagem de capitais.

3.3 Importância do estudo tipológico

Nesse contexto, o estudo dos métodos de corrupção policial e de branqueamento de dinheiro se mostra fundamental. *De um lado*, porque o “combate à lavagem é um desafio pesado e envolvente que exige uma compreensão clara e completa das várias tendências e técnicas usadas por criminosos para lavar seus fundos ilícitos”⁵⁴, o que igualmente se aplica à corrupção. Isto é, propicia aos agentes públicos do aparato repressivo o conhecimento necessário para identificar uma potencial técnica de corrupção ou de lavagem como tal quando com ela deparam (como lembra DE CARLI, embora o crime evolua rapidamente, a intervenção penal ocorre sempre *depois* do crime⁵⁵).

De outro lado, porquanto fornece aos agentes públicos do aparato preventivo base teórica para sua atuação. Embora já exista uma consistente atuação preventiva na área de lavagem de dinheiro, entende-se necessário que existam mecanismos similares para o controle da corrupção policial. Tal base teórica, *primeiro*, permite identificar

⁵⁴ KOBOR, Emery. Money laundering trends. *United States Attorneys' Bulletin*, Columbia, v. 55, n. 5, p. 14, set. 2007.

⁵⁵ DE CARLI, op. cit., p. 119.

setores críticos, sensíveis ou vulneráveis sob prisma da corrupção ou da lavagem, isto é, mais propensos a práticas corruptas ou ao influxo de recursos sujos. Isso permite a regulação e a melhoria das normas preventivas existentes, o que já acontece no campo da lavagem de dinheiro e deve ser estendido ao campo da corrupção. *Em segundo lugar*, porque, ao menos no tocante à lavagem, o arcabouço teórico permite a individualização de parâmetros e indicadores de corrupção ou de lavagem (*red flags*) com base nos quais tais agentes exigirão de entes financeiros e não financeiros, que atuam em tais setores críticos, a comunicação de operações suspeitas.

Dada a importância do estudo das tipologias na lavagem de dinheiro, o estudo das estratégias de lavagem é desenvolvido por vários organismos internacionais, especialmente pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI, através do *Working Group on Typologies – WGTYP*) e pelos 8 Grupos Regionais ao estilo GAFI (FSRBs⁵⁶), os quais disponibilizam muitos relatórios de tipologias⁵⁷, mas também pelo Grupo de *Egmont*⁵⁸, pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), pela INTERPOL (*International Criminal Police Organization*), pelo FINCEN (a UIF⁵⁹ americana), pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) e, no Brasil, pela ENCCLA

⁵⁶ *Financial Action Task Force – FATF-Style Regional Bodies*, isto é, organismos internacionais regionais, formados por países que compõem dada região e desenvolvem funções similares e complementares às do Grupo de Ação Financeira (GAFI, em inglês *FATF – Financial Action Task Force*).

⁵⁷ Os do GAFI estão disponíveis em parte em: <<http://www.fatf-gafi.org>>. Acesso em: 6 jan. 2010. Outra parte pode ser acessada no sítio eletrônico de um dos Grupos Regionais: <<http://www.apgml.org/>>. Acesso em: 6 jan. 2010. Quanto aos relatórios dos Grupos Regionais, também podem ser obtidos em seus *sites* na *internet*: <<http://www.cfatf-gafic.org.br/>>, <<http://www.menafatf.org/>>, <<http://www.coe.int/moneyval>>, <<http://www.esaamlg.org/>>, <<http://www.giaba.org/>>, <<http://www.eurasiangroup.org/>>, além daquele já indicado.

⁵⁸ O Grupo de Egmont é uma rede informal internacional de conexão entre as Unidades de Inteligência Financeira (UIFs) dos países, voltada à troca de experiências e ao intercâmbio de informações. A UIF é um “é o órgão criado por lei, com a finalidade de receber comunicações de operações suspeitas e analisá-las, a fim de identificar possíveis atos de lavagem de bens. A UIF também pode coletar informações, por iniciativa própria, a fim de detectar tais atos. No Brasil, a UIF é o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), criado pela Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998” (glossário do Grupo de Trabalho em Lavagem de Dinheiro do Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://gtld.pgr.mpf.gov.br/gtld/lavagem-de-dinheiro/glossario/glossario-sobre-lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em: 18 ago. 2012).

⁵⁹ Sobre o significado de UIF, ver nota de rodapé acima.

(Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Ativos), a qual elegeu, pela primeira vez, em 2009, uma série de ações⁶⁰ voltadas à análise, compilação e disponibilização de tipos de lavagem (tipologias) relacionados a vários setores econômicos brasileiros.

Por outro lado, o estudo das tipologias da corrupção policial, embora necessário, é ainda incipiente no Brasil. A identificação das principais técnicas empregadas é o primeiro passo necessário para se buscarem, em seguida, mecanismos preventivos.

3.4 Tipologias de corrupção policial

A seguir, são apresentadas várias tipologias (aqui no sentido de classificações dos tipos de corrupção), a maioria das quais categorizam várias técnicas ou espécies de *ilícitos policiais*, incluindo (mas não limitados a) corrupção. Diante da escassez de classificações que se dirijam especificamente à corrupção policial, e da própria discordância acerca do conteúdo desta, é necessário recorrer também a esses estudos se quisermos tirar proveito da descrição por eles feita das técnicas frequentes de corrupção policial em sentido estrito.

3.4.1 Brasileira: de práticas ilegais comuns na polícia (de CERQUEIRA)

CERQUEIRA, utilizando sua experiência profissional ao longo da carreira de policial militar, catalogou os crimes funcionais mais comuns praticados pela polícia, dividindo-os em crimes praticados contra criminosos e crimes praticados contra a população (inocentes). Além disso, ele classifica boa parte dos ilícitos que arrola segundo o grau de tolerância existente no meio policial em relação a seu cometimento.

Podemos, com base nas suas informações, arrolar as seguintes práticas⁶¹:

a) contra criminosos: homicídios para eliminar criminosos ou assegurar a impunidade (incentivados pela sociedade e pelos policiais); lesões corporais para obter informações ou infligir castigo (bastante aceitas no meio policial); ameaças para impor respeito e

⁶⁰ ENCCLA. *ENCCLA 2009*.

⁶¹ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. A criminalidade da polícia. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 19 (DRT/1997/253), p. 243 et seq., jul. 1997.

autoridade (muito toleradas na cultura policial); violação de domicílio, correspondência e comunicação telefônica para obter provas contra criminosos (também muito tolerada); extorsão e extorsão mediante sequestro contra traficante de drogas (não toleradas nem na cultura policial); roubo de dinheiro e objetos dos criminosos (não tolerado no ambiente policial); dano contra bens dos criminosos (não muito tolerado); apropriação indébita de armas, cargas roubadas e drogas (tolerada no caso de armas e pouco tolerada nos demais casos); corrupção normalmente em pequenos delitos da classe média (bastante tolerada na sociedade e no meio policial em virtude dos baixos salários); violência arbitrária (muito comum e tolerada na sociedade e na polícia, dirigindo-se sobre a população de baixa renda); prevaricação em certas pequenas infrações ou de certos criminosos; condescendência criminosa em relação ao policial infrator (tolerância variável em função da tolerância da sociedade e da corporação em relação à conduta praticada); falso testemunho ou perícia para garantir impunidade de policiais que cometeram crimes ou para incriminar criminoso (tolerância depende do criminoso); coação no curso do processo para proteger policiais que praticaram crimes (pouco tolerada); exercício arbitrário das próprias razões (tolerado contra certos criminosos); exercício arbitrário de poder consistente em prisão sem as formalidades legais (muito frequente e tolerado);

b) contra inocentes: homicídios para assegurar a impunidade do policial criminoso (“queima de arquivo” – baixo nível de tolerância policial à conduta); lesões corporais para obter informações ou infligir castigos (com boa tolerância em vários setores da sociedade e da polícia); ameaça contra vítimas e testemunhas da brutalidade policial (tolerância varia segundo o tipo do crime e o *status* da vítima); violação de domicílio em operações policiais em áreas pobres (tolerada pela polícia e pela sociedade); violência arbitrária (muito comum e tolerada na sociedade e na polícia, dirigindo-se sobre a população de baixa renda); corrupção passiva no trânsito (muito tolerada pela sociedade e nos meios policiais em razão dos baixos salários); extorsão no trânsito (não tolerada); dano como castigo ou para invadir domicílios em áreas faveladas (tolerância depende da situação da vítima); apropriação indébita na guarda de local de acidente ou de crimes ou em operações em favelas (não tolerada normalmente); atentado violento

ao pudor, estupro e corrupção de menores, especialmente em áreas faveladas, contra mulheres de traficantes, mas também contra jovens que usam drogas e se prostituem.

3.4.2 Brasileira: outras práticas com base em casos concretos e nos noticiários brasileiros

Embora o banco de dados de ações criminais e cíveis propostas pelos Ministérios Públicos (Estadual e Federal) em desfavor de policiais, formado recentemente pelo GCEAP/PR⁶², englobe apenas uma pequena parcela da realidade⁶³, trata-se de uma amostra disponível para pesquisa, incluindo o envolvimento de 12 policiais em concussão, 8 em peculato, 8 em corrupção, 2 em furto, 2 em roubo, 4 em contrabando ou descaminho, 3 em extorsão e 49 em improbidade. Uma técnica de corrupção com grande incidência nas denúncias é a corrupção de policiais rodoviários em estradas, voltada à abstenção da lavratura de multas de trânsito.

Podemos ainda citar espécies de práticas corruptas (“tipologias” no sentido de técnicas de corrupção), com base nos noticiários⁶⁴, a título exemplificativo: consulta de informações sigilosas de terceiros por meio de senhas de sistemas de segurança pública; engajamento em fraudes previdenciárias; recebimento regular de propina para não multar ou retirar multas sobre empresas de transporte; recebimento de propina para desbloqueio de carteiras de motoristas; furtos e extorsões de bens de cidadãos e criminosos; abastecimento de veículos particulares como se fossem veículos da corporação, pagando-se com dinheiro público; cobrança de propina para liberação de veículos apreendidos em fiscalizações; retirada de combustível das viaturas para uso em carros particulares; desvio de bens apreendidos, inclusive ilícitos (ca-

⁶² Disponível para consulta na área restrita do seu sítio: <<http://coex.prpr.mpf.gov.br>>.

⁶³ Tal banco foi formado a partir das respostas recebidas à solicitação feita pelo GCEAP/PR aos Ministérios Públicos Estaduais e às Procuradorias das Repúblicas nos Estados, para que encaminhassem cópias de acusações oferecidas por tais órgãos em desfavor de policiais. Contudo, nem todos os órgãos oficiais responderam, como ainda é muito provável que mesmo aqueles que responderam tenham encaminhado respostas não exaustivas, em razão da comum ausência de um banco de dados único, completo e que incluía a condição de policial do réu, no âmbito dos Ministérios Públicos.

⁶⁴ Tais notícias, entre muitas outras envolvendo abusos policiais, podem ser encontradas no sítio do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial no Estado do Paraná: <<http://coex.prpr.mpf.gov.br>>.

ça-níqueis); realização de serviços de transporte de valores (venda do serviço policial); realização direta de contrabando e descaminho, utilizando a função para buscar impunidade e proteção para o crime; cobrança de propina de sacoleiros; homicídio de contraventor que recusou o pagamento de propina para proteção da atividade ilegal de exploração de caça-níqueis.

Entre as categorias de crimes, talvez as que mais se repetem no Brasil envolvem ou o *relacionamento dos policiais com o vício (tráfico de drogas, jogo do bicho e caça-níqueis)*, o que repete um padrão internacional, ou, então, a *repressão à prática do contrabando e do descaminho*. Uma reportagem chega a expor que no Paraná é preso em média um policial a cada 20 dias em operações sobre o contrabando e o descaminho⁶⁵.

3.4.3 Anglo-saxã: a mais difundida tipologia de práticas policiais ilícitas comuns (BARKER e ROEBUCK)

A mais conhecida e empregada tipologia de práticas policiais corruptas foi desenvolvida por BARKER e ROEBUCK há cerca de quatro décadas. Eles classificaram tais práticas em oito categorias, às quais PUNCH adicionou uma nona. Tais categorias são exemplificativas e refletem algumas práticas mais comuns na cultura anglo-saxã relativas a policiais que atuam na área operacional, as quais na realidade brasileira se aplicariam mais aos policiais rodoviários e aos policiais militares. Embora, como observa PUNCH, tal classificação deixe à margem importantes desvios policiais e motivos não pecuniários para desvios, além de guardar certa imprecisão terminológica, tem o mérito de colocar em evidência algumas das mais constantes práticas policiais ilícitas⁶⁶.

PUNCH assim as descreve:

1. Corrupção de autoridade (*corruption of authority*). Policiais recebem ganho em virtude da função sem violar a lei (bebidas, refeições, serviços ou outro benefício grátis);

2. Comissão ilegal (*kickback*). Ganho por indicar negócios para empresas particulares (na Grã-Bretanha o “*gancho de ouro*” (*golden hook*) se refere ao caminhão guincho quando policiais recomendam uma oficina particular para

⁶⁵ *Gazeta do Povo*. A cada 20 dias, um policial é preso por contrabando no PR. 20 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1140387>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

⁶⁶ PUNCH, op. cit., p. 26-28.

alguém cujo veículo foi danificado; os policiais recebem um *kickback*. Isso também acontece com agentes funerários, quando um policial recomenda um serviço funerário para pessoas confrontadas com uma morte repentina).

3. Furto oportunístico (*opportunistic theft*). Furtar de pessoas detidas (também conhecido no passado como furto de pessoas indefesas (*rolling*)), de vítimas de crime ou de acidentes, de corpos mortos, de cenas do crime e de colegas.

4. Acerto (*shakedown*). Ganhar para não dar prosseguimento a medidas no caso de uma infração criminal tais como a prisão, a apreensão de propriedade ou o preenchimento do boletim de ocorrência.

5. Proteção de atividades ilegais (*protection of illegal activities*). Proteção daqueles envolvidos em atividades ilegais (tipicamente prostituição, tráfico de drogas, jogo de azar, bares ilegais), tornando a empresa capaz de continuar (isso pode se aplicar também a legítimas firmas, bares, restaurantes, mercados, etc. que ocasionalmente violam a lei).

6. O conserto (*the fix*). Sabotagem de investigações ou procedimentos, perda de evidência, cancelamento de multas de estacionamento, e outros.

7. Atividades criminais diretas (*direct criminal activities*). Cometimento de crime em clara violação a normas criminais.

8. Suborno interno (*internal pay-off*). Policiais pagam supervisores por ajustes favoráveis quanto a férias, deveres de trabalho incluindo turnos e horas de trabalho, por promoção e por atribuições fáceis.

Eu adicionei uma nona categoria para refletir práticas policiais desviantes particularmente em casos de drogas.

9. Armação, esfolamento ou embutimento (*flaking and padding*). Plantar ou adicionar evidências para incriminar alguém, para assegurar uma condenação ou uma sentença mais longa a um criminoso.⁶⁷ [Grifos nossos.]

3.4.4 Internacional: tipologia quadripartida (Agência Americana de Desenvolvimento Internacional)

Documento preparado para a Agência para Desenvolvimento Internacional Americana (USAID⁶⁸), e por ela disponibilizado, classifica as manifestações de corrupção policial em quatro conjuntos, conforme abaixo reproduzidos⁶⁹:

⁶⁷ Idem, p. 27, livre tradução.

⁶⁸ A corrupção policial é uma das preocupações da política externa americana na medida em que é um fator, ao lado da pobreza e da fraqueza das instituições, que torna os Estados vulneráveis a organizações terroristas e criminosas.

⁶⁹ USAID. NEILD, Rachel. *USAID program brief: anticorruption and police integrity*. maio 2007, p. 3. Disponível em: <http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/AC_and_Police_Integrity.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2012.

- 1) **corrupção individual pequena**, tais como: propinas menores de civis (em especial para a polícia de trânsito); presentes e serviços grátis; venda de informação como registros ou antecedentes criminais; perda de provas judiciais; furtos em buscas e apreensões ou de produtos de contrabando; ajuda na fuga de criminoso; uso de recursos policiais para assuntos pessoais (uso de veículo oficial para transportar familiares, aluguel de armas policiais para criminosos etc.), e assim por diante;
- 2) **corrupção burocrática**: comissões em contratos e compras; realização de contratos favoráveis; furto de recursos policiais, incluindo salários, benefícios etc.; venda de informação de registros ou antecedentes criminais; perda de provas judiciais; emissão irregular ou ilegal de registro ou porte de arma e outras licenças; sabotagem de apurações disciplinares; subornos e comissões exigidos em concursos, treinamentos, distribuição de funções e promoções;
- 3) **corrupção criminal**: subornos e comissões de criminosos assim reconhecidos; extorsão de grupos criminosos ou gangues; auxílio de atividades criminosas provendo equipamentos, informações, proteção etc.; participação direta no crime e no crime organizado (tráfico, sequestros, prender para obter pagamentos de resgate, “limpeza social”); furto de bens apreendidos por descaminho ou contrabando; proteção de atividades econômicas ilegais;
- 4) **corrupção política**: manipulação de investigações criminais; instauração de falsas investigações; fornecimento de informações confidenciais a políticos; supressão de liberdade de expressão e de associação; realização e acobertamento de homicídios políticos; supressão de divergências políticas, liberdade de informação, atividades político-partidárias legítimas; vazamento de informações para guerrilhas e outros grupos armados ilegais.

3.4.5 Internacional: práticas corruptas comuns (ONU)

O escritório com atribuição sobre crime e drogas das Nações Unidas (UNODC) relaciona alguns dos mais comuns exemplos de corrupção policial⁷⁰, o que não deixa de ser uma indicação de “tipologias” (aqui no sentido de técnicas) de corrupção policial bastante frequentes:

⁷⁰ UNODC, op. cit.

- a) fechar os olhos para algo em troca de um ganho, deixando de aplicar a lei;
- b) exigir propina ou multa para uma violação de trânsito não existente ou outra infração;
- c) furto ou uso indevido de bens sob a custódia da polícia;
- d) “perder” ou adulterar provas para sabotar uma condenação;
- e) vender informações confidenciais;
- f) participar diretamente na atividade criminal como descaminho/contrabando ou tráfico de drogas.

3.5 Tipologias de lavagem de dinheiro associadas à corrupção policial

A corrupção é normalmente ligada pela doutrina e por estudos internacionais à lavagem de dinheiro⁷¹. Tal vínculo decorre de vários fatores. Podemos citar alguns. *Primeiro*, a corrupção gera recursos significativos. Para IVKOVIC, há inúmeros exemplos de casos de corrupção policial em que a renda ilícita dos agentes superou seus salários em muitas vezes⁷². A título de exemplo, em um caso de policiais civis condenados por corrupção, em que o autor subscreveu a acusação criminal, a propina recebida em uma única situação atingiu montante milionário. Em *segundo* lugar, os servidores públicos são obrigados pela lei a reportar seu patrimônio (art. 13 da Lei n. 8.429/1992). A fim de não serem descobertas suas práticas ilícitas, eles recorrem à ocultação e dissimulação do patrimônio espúrio, ou ainda buscam criar fontes fictícias com aparência legítima para os recursos. Em *terceiro* lugar, os servidores públicos em geral normalmente têm um nível educacional, uma cultura e um conhecimento da realidade que lhes permite formular métodos para lavar os recursos. Alguns policiais, aliás, têm um conhecimento *especializado* a respeito de práticas de lavagem de ativos, ou por terem recebido treinamentos específicos, ou por atuarem na repressão dessa espécie de crime.

No entanto, é possível haver corrupção policial sem lavagem de dinheiro, o que ocorre normalmente quando os policiais recebem salá-

⁷¹ Em razão da estreita relação entre corrupção e lavagem, o GAFI já editou relatórios específicos sobre a lavagem de dinheiro oriundo da corrupção: *Laundering the proceeds of corruption*. Paris: FATF, jul. 2011. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org>>. Acesso em: 4 ago. 2012.

⁷² IVKOVIC, op. cit., p. 6.

rios baixos e o valor auferido com a corrupção, ainda que elevado no todo, é recebido de modo habitual, distribuído no tempo, fracionado em montantes menores. Nesses casos, os valores, recebidos usualmente em espécie, são gastos diretamente com despesas de subsistência e de consumo do policial e de sua família, em substituição ou complementação à renda lícita. O primeiro efeito da corrupção policial será, em regra, o aumento do nível econômico de vida do policial e de sua família. Haverá, nos casos de uso da propina para pagamento direto de bens de consumo, em geral, mera fruição do produto ou proveito da corrupção, e não lavagem⁷³.

Já em casos nos quais há pagamentos de valores significativos pontualmente ou em que os pagamentos geram uma acumulação de capital, será mais comum ou mesmo “necessário” o emprego de métodos para ocultar ou conferir aparência lícita ao patrimônio adquirido, a fim de permitir sua fruição com menores riscos. As técnicas de lavagem de dinheiro são tão variadas quanto é a realidade financeira, e aquelas que são mais usadas variam com o tempo. Em trabalho específico sobre tipologias de lavagem, classificamos aproximadamente 90 métodos bastante recorrentes de lavagem em três principais categorias: a) técnicas de mera movimentação, em que a simples mudança na alocação dos ativos, ou na forma de sua apresentação, afasta-os da origem ilícita, impossibilitando que esta seja comprovada; b) técnicas que simulam origem aos recursos ilegítimos, dando-lhes aparência de lícitos; c) e técnicas de uso de terceiros, em que se distanciam os valores da fonte espúria por um distanciamento pessoal, isto é, colocando os bens em nome de terceiros não vinculados ao crime antecedente⁷⁴.

Tomando emprestado o estudo aprofundado das técnicas feito naquele trabalho específico, cuja reprodução aqui não é possível em

⁷³ Em casos bastante rumorosos como aqueles revelados pelas grandes investigações sobre policiais denominadas “Operação Trânsito Livre” e “Operação Sucuri”, nas quais dezenas de policiais federais e rodoviários federais da região de Foz do Iguaçu foram investigados e depois processados criminalmente por atos habituais de corrupção, vinculados à prática de contrabando e descaminho, revelados por técnicas especiais de investigação como interceptações telefônicas e gravações audiovisuais, os inquéritos desmembrados para apurar crime de lavagem de dinheiro, em sua maioria, não tiveram sucesso, provavelmente porque o dinheiro auferido era todo utilizado com despesas de consumo dos policiais e suas famílias.

⁷⁴ DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. Tipologias de lavagem. In: CARLI, Carla Veríssimo de (Org.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 289-362.

razão de limitações de espaço e propósito, bem como tendo por base a experiência, é possível apontar algumas tipologias como as mais prováveis de serem utilizadas por policiais, as quais podem aparecer de modo associado entre si:

- câmbio de moeda, trocando-se reais por dólares ou outras moedas, que podem ser escondidas na residência do policial;
- investimento em bens como carros, terrenos, casas ou empresas (tática empregada pelos policiais civis antes mencionados, que extorquiram grande narcotraficante no Paraná e, em seguida, compraram terrenos e veículos, inclusive no nome de terceiros, e investiram em empresas);
- entrega de valores para doleiros como “gestores do caixa 2” do policial, os quais ficarão responsáveis por pagar débitos do policial (como já foi constatado pela Procuradoria da República de Ribeirão Preto em relação a policial federal corrupto);
- mistura de ativos ilícitos com ativos lícitos, os quais são investidos em conjunto em empresas;
- simulação de lucro em atividade comercial (empresa) pela prestação fictícia de produtos e serviços;
- alteração contábil de valor de patrimônio em imposto de renda (como se constatou em investigação recente no Paraná sobre policial);
- compras e vendas sucessivas de imóveis com “lucros” fictícios em cada venda, na qual o criminoso agrega uma parte do capital sujo;
- simulação de produção e venda agrícola;
- fabricação de “caixa fictício” em Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física, declarando-se gradualmente, ano a ano, a existência de dinheiro em espécie ou joias que na verdade não existem e cujo valor corresponde a dinheiro que foi ganho mas também foi gasto ao longo do ano, a fim de, no futuro, substituir tal patrimônio fictício (que foi previamente inserido no imposto de renda) por propinas que serão recebidas, as quais terão uma justificativa patrimonial lícita inventada no passado (prática incentivada pela ausência de conferência pela Receita de valores mantidos em efetivo);
- uso de laranjas, testas de ferro e, mais ainda, dos familiares, para no nome deles colocar ganhos e patrimônio.

Com relação ao uso de familiares assim me reporte no trabalho anterior, fazendo referência específica à corrupção policial:

O uso de familiares para movimentação e a fim de figurarem como proprietários nominais de bens, valores e empresas, merece destaque em separado em razão da sua frequência, ainda que os familiares possam ser enquadrados em outras categorias, como a dos laranjas e testas de ferro. Sob o ponto de vista do criminoso, o uso de pessoa com vínculo familiar, de um lado, apresenta certa desvantagem por haver maior probabilidade de ser foco da atenção, do que outro terceiro (laranja, testa de ferro, fantasma ou ficto), em uma investigação mais ampla ou profunda. De outro lado, é altamente tentador, pois não demanda maior esforço – quase toda pessoa possui relação com pais, ou filhos, ou irmãos, ou possui um(a) companheiro(a) –, chama menos a atenção no momento do uso, e apresenta segurança, decorrente do vínculo de confiança, tanto sob prisma econômico como de manutenção do segredo. Nesse sentido, é muito mais provável que um policial corrupto use um familiar para ser titular de seus bens adquiridos com propina, do que um terceiro.⁷⁵

Por isso, em nosso entender, toda investigação sobre corrupção e lavagem de dinheiro policial deve abranger, necessariamente, os familiares mais próximos do policial (pais, filhos e cônjuge ou companheiro). Nesse sentido, **a INTERPOL coloca como um padrão internacional no combate à corrupção policial a obrigação dos policiais de informar renda e patrimônio não só seus mas de sua família**⁷⁶. A investigação deve ter presente, também, que não se está tratando com um cidadão ingênuo, mas com pessoa que tem conhecimento dos métodos de investigação e, não raro, emprega técnicas de contrainteligência. Ilustrando o emprego de tais técnicas por policiais, o autor deste texto já recebeu notícia informal de que a orientação expressa, em um dado ambiente policial corrupto, é para que os policiais não deixem de fazer os saques habituais de sua conta para cobrir suas despesas rotineiras, a fim de impedir que uma ausência de tais saques levante suspeitas no sentido de que o policial está recebendo valores adicionais ao salário (propina).

⁷⁵ DALLAGNOL, op. cit., p. 342.

⁷⁶ INTERPOL, op. cit., item 4.11.

3.6 Tipologias de policiais corruptos

PUNCH⁷⁷, tendo por pano de fundo especialmente a polícia anglo-saxã, discorre sobre tipologias de policiais corruptos, para em seguida elaborar uma tipologia que engloba tanto técnicas de corrupção como tipos de policiais corruptos. Embora possamos criticar tais tipologias, por construírem estereótipos e por sua falta de embasamento científico, bem como argumentar que parte das considerações não se aplique à realidade brasileira, é válida a reprodução dessas classificações, por revelarem características especiais do ambiente policial e por chamarem a atenção para a rica realidade de perfis policiais (honestos e corruptos), o que reflete a riqueza da personalidade humana.

3.6.1 Tipologia de policiais segundo o grau de desvio

Um agente policial, em depoimento perante a Knapp Commission, que investigou em 1972 a corrupção no Departamento de Polícia em Nova Iorque, elaborou uma interessante tipologia de policiais corruptos⁷⁸:

1) herbívoros (*grass-eaters, grazers*): não procuram por propinas ou comissões ilegais, mas, quando aparecem oportunidades de descontos em produtos, uma refeição grátis ou outro benefício econômico similar espontaneamente oferecido em razão da função, eles aceitam. O depoimento foi prestado em uma cultura a tal ponto corrupta em que o policial que recusasse tais vantagens era visto como *toló*, sendo visto ele como um “desviado”.

2) carnívoros (*meat-eaters, carnivores*): proativamente procuram subornos, fazendo acordos em benefício mútuo ou mesmo extorquindo de modo agressivo, impondo taxas para empresas ilegais, oferecendo proteção contra os agentes da lei ou de concorrência.

3) pássaros (*birds*): nada tomam de ilegal, ou porque são honestos, ou porque não há boas oportunidades que os tentem. Eles voam para o alto sem olhar para baixo e sem participar das práticas ilícitas.

PUNCH destaca que aqueles que oferecem quaisquer benefícios a policiais, como estes mesmos reconhecem, sempre esperam alguma forma de reciprocidade, tal como um atendimento rápido no caso

⁷⁷ PUNCH, op. cit., passim.

⁷⁸ Idem, p. 21.

de algum problema, um tratamento benéfico caso haja disputas com clientes ou, ainda, um fechar de olhos no caso do cometimento de pequenas infrações.⁷⁹

Essa tipologia explica, ao menos em parte, o código de silêncio que existe acerca de ilícitos policiais: enquanto os pássaros fecham os olhos e procuram não tomar nenhum conhecimento de práticas ilegais, os herbívoros, na linguagem brasileira, “têm o rabo preso” com os carnívoros, isto é, obrigam-se a silenciar para que seus próprios atos ilegais, ainda que menos graves, não venham à tona.

3.6.2 Tipologia de policiais segundo o perfil

PUNCH, recorrendo a vários autores, elenca alguns perfis policiais comuns, de modo não exaustivo. Um mesmo policial, ao longo do tempo, poderia passar de um a outro perfil. Embora as conclusões que deriva das categorias sejam relativas, é interessante resumidamente mencioná-las. São categorias de policiais, segundo tal classificação⁸⁰:

1) carreirista de uniforme (*uniform carier*): escolheu o trabalho policial por razões instrumentais e se empenha para trabalhar o menos que pode. Tem um grande papel na desmotivação e desilusão daqueles que entram na carreira buscando ser ativos.

2) mediano (*Mister average*): policial correto e conformista que faz o trabalho de modo satisfatório. Pode ser *herbívoro*, mas evita formas mais sérias de desvios.

3) profissional (*professionals* ou *good officers*): escolheu ser policial por ver tal profissão como desafiadora e um modo de realização. Acredita no alcance de resultados pelo “bem”, isto é, de modo hábil e honesto; é autocrítico quanto às falhas; não se frustra com reveses; recusa-se a violar regras; e vê a violência contra um suspeito como serviço malfeito que gerará informações pobres ou inúteis.

5) *Dirty Harrys*: a *síndrome de Dirty Harry*, policial interpretado por Clint Eastwood em vários filmes (como o filme homônimo *Dirty Harry*, de 1971), é caracterizada pela visão de mundo como um conflito entre o bem e o mal em que os bons fins – como o alcance de uma confissão ou de uma prisão – justificam o emprego de meios duros ou

⁷⁹ Ibidem, p. 21-22.

⁸⁰ Ibidem, p. 23-26.

ilícitos. O policial *Dirty Harry* acredita que o sistema é muito frouxo e que são necessários meios não ortodoxos contra os reais vilões, a fim de retirá-los das ruas; com extrema violência, se necessário. Pelo seu código moral, nunca aceitaria um suborno; por outro lado, “armaria” uma situação contra alguém caso entendesse que esse alguém merece a punição. Tal tipologia poderia ser traduzida e contextualizada no Brasil, talvez, como “**Capitão Nascimento**”, em alusão ao personagem do filme *Tropa de Elite* (do diretor José Padilha, 2007).

6) com causa nobre (*noble causers*): muitos policiais, inclusive do Primeiro Mundo, acreditam que sujar as mãos com meios ilícitos (**mão sujas** – *dirty hands*) é necessário para alcançar bons fins em favor do bem público.

7) inovador e batedor de números (*innovators e number-crunchers*): muitos policiais que enfrentam problemas andam nos limites da lei para alcançar resultados, e alguns são tão aficionados por números, almejam tanto o sucesso institucional, que falsificam dados para obtê-los mesmo sem nenhuma pressão externa.

8) combatente ideológico: adiciona um componente ideológico à noção de que os fins justificam os meios. Em vez de desenvolver uma guerra contra o crime, desenvolve uma guerra contra uma causa que ameaça seu modo de vida e seus valores. Foram compreendidos nessa categoria policiais na Irlanda do Norte ao longo dos conflitos de 1968-98 de protestantes contra católicos, bem como policiais africanos durante o *apartheid*.

9) lobo solitário (*lone wolf*): policial que desenvolve uma cruzada individual contra o crime. PUNCH cita o exemplo de um policial que, depois de encerrada uma investigação por autoridades superiores, inconformado, infiltrou-se por conta própria como “policial corrupto” em gangues de traficantes e acabou sendo preso.

10) caubói (*cowboys*): policial machista, indisciplinado, que dirige muito rápido, prega peças em colegas, mostra postura de indiferença, usa palavrões profusamente e ostenta orgulhosamente os seus feitos. É visto de modo ambivalente, tanto como criador de problemas como aquele em que se pode confiar para atender rapidamente uma situação em que algum policial esteja com problemas.

3.6.3 Tipologia mista de PUNCH de desvios e policiais

PUNCH desenvolve a seguinte classificação⁸¹ de três níveis de corrupção com o escopo de dar atenção a pressões externas a que está sujeito o comportamento policial, aos motivos do desvio, à natureza criminal das formas sérias de corrupção e às consequências sociais dos desvios.

A) Desvios a partir de fora:

A1) dominação estatal (*state domination*): policiais submetidos a políticos ou ao regime e aos objetivos ilícitos destes por vezes formam esquadrões da morte ou unidades clandestinas contra rivais políticos ou grupos externos, como terroristas, movimentos de esquerda, crianças de rua ou jornalistas. Exemplos dessa espécie podem ser encontrados na *Royal Ulster Constabulary (RUC)*, na Irlanda do Norte; nos *Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL)* espanhóis; e na “*Terceira Força*” da África do Sul. Na Espanha, agentes da GAL, unidade encoberta formada para matar ativistas do grupo separatista basco ETA, receberam longas condenações por abduções, torturas, bombas e 27 assassinatos. Alguns dos condenados vieram a implicar oficiais superiores e até mesmo ministros de Estado nas atividades desenvolvidas.

A2) captura pela elite desviada (*capture by deviant elite*): políticos desviados e organizações criminosas “capturam” a polícia.

B) Desvios de dentro do domínio policial:

B1) herbívoros (*grass-eating*): baixo nível de desvio em que se aceitam “brindes” oferecidos, o que é normalmente considerado uma infração disciplinar e não criminal.

B2) corrupção convencional ou de volume (*volume or conventional corruption*): aqui entram as mais sérias práticas de corrupção, como aquelas descritas por BARKER e ROEBUCK (subornos, comissões, acertos etc.).

B3) corrupção processual (*process corruption*): categoria que pode se relacionar com as próximas e envolve mentir perante a Justiça, emitir falsos relatórios, alterar evidências etc.

B4) carnívoros (*meat-eating: predatory (strategic) corruption*): emprego de esforços ativos para regular mercados ilegais e extorquir dinheiro de empresas não só ilegais mas também legais, ou, ainda,

⁸¹ Ibidem, p. 28-30.

cooperação com segmentos do crime organizado com envolvimento em atividades criminosas.

B5) causa nobre (*noble cause: combative (strategic) corruption*): emprego de esforços ativos e meios ilícitos para alcançar condenações e resultados contra autores de crimes graves.

C) Fracasso sistêmico: etiquetamento (*labelling*) e impacto mais amplo da corrupção:

C1) fracasso institucional da polícia (*police institutional failure*): o desvio é visto como um sintoma de um problema institucional. PUNCH cita como exemplo a apuração posterior sobre um caso em que os jovens brancos que mataram um jovem negro em 1993 nunca foram condenados. A análise do caso revelou que a polícia metropolitana de Londres era “institucionalmente racista”, o que teve um grande impacto nas políticas de policiamento.

C2) fracasso da polícia e da justiça criminal (*police and criminal justice failure*): quando os escândalos envolvem falhas não só da polícia mas de todo o sistema de justiça, incluindo a promotoria, o judiciário e o sistema recursal.

C3) fracasso do sistema com impacto social (*system failure with societal impact*): o escândalo vai além do sistema de justiça criminal e levanta questionamento quanto ao próprio modo de governo do Estado. No caso Dutroux, por exemplo, o abuso e assassinato de quatro garotas jovens gerou, em razão da ineficiência e das falhas na apuração policial, protestos que demandaram uma mudança ou reforma institucional do Estado.

4. VOLUME DA CORRUPÇÃO POLICIAL

IVKOVIC afirma que a mensuração da corrupção policial está bastante subdesenvolvida.⁸² Apesar das deficiências dos métodos de mensuração disponíveis, deve-se recorrer a eles como instrumentos possíveis, viáveis, para se aproximar da dimensão do problema. Entre esses métodos, estão as pesquisas, os experimentos, os estudos sociológicos, os estudos de casos, as entrevistas, os dados de comissões independentes de investigação, os registros internos das corporações (incluindo reclamações contra policiais) e os dados do sistema de justiça criminal (investigações, processos criminais e execução de pena).

⁸² IVKOVIC, op. cit., p. 33.

Uma abordagem específica dos problemas e potenciais de cada um dos métodos é incompatível com a dimensão deste trabalho. Pode-se afirmar, contudo, que, diferentemente do que ocorre em relação a outros crimes, não há taxas seguras de corrupção policial. Peculiaridades específicas desse crime constituem obstáculos que impedem que sejam reportados pelo cidadão ou por colegas policiais, tais como: a) o acordo de silêncio existente entre corruptor e corrompido, aos quais interessa não apenas não reportar mas *ocultar* o crime; b) o medo que o cidadão tem de represálias, em especial de violência física, por parte dos agentes corruptos, que, além de fazerem parte do braço armado do Estado, já deram evidência de que estão dispostos a ultrapassar barreiras morais e legais para cometer crimes que lhes sejam proveitosos; c) a ausência ou mesmo impossibilidade de supervisão sistemática e contínua das atividades policiais operacionais; d) a falta de fé na adoção de providências por parte da corporação policial, em razão da mancha que o comportamento desviado lança sobre ela e da possibilidade de corporativismo; e e) o código de silêncio que vige entre colegas policiais.

Algumas corporações policiais estrangeiras também já foram apontadas, por comissões formadas normalmente após escândalos para investigar o desvio policial, como impregnadas de uma corrupção sistemática e organizada (*Knapp Comission*, 1972, New York, USA; *Pennsylvania Crime Comission*, 1974, Philadelphia, USA; *Royal Comission into the New South Wales Police Service*, 1997, New South Wales, Austrália⁸³). PUNCH vê o desvio policial (englobando não só corrupção mas também abuso da força) nos Estados Unidos como “endêmico, penetrante, resistente, cíclico, alterando sua forma ao longo do tempo e frequentemente sistemático”⁸⁴. Contudo, o mesmo autor avaliou que o desvio, nos Países Baixos, está presente em baixa escala ou confinado a unidades especiais que violam regras para alcançar resultados⁸⁵.

A *International Crime Victim Survey* (ICVS) de 1996-1997, disponível na página das Nações Unidas⁸⁶, expôs dados referentes à corrupção policial que foram analisados por IVKOVIC e comparados com as

⁸³ IVKOVIC, op. cit., p. 50-53.

⁸⁴ PUNCH, op. cit., p. 85.

⁸⁵ Idem, p. 121.

⁸⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *International crime victims survey*. Disponível em: <http://www.unicri.it/documentation_centre/publications/icvs/data.php>. Acesso em: 13 jun. 2012.

notas atribuídas em 1999 aos países pela Transparência Internacional no tocante à reputação do país em relação à corrupção (quanto mais baixa a nota ou o valor do Índice de Percepção da Corrupção, maior a percepção de corrupção)⁸⁷. Tais dados são parcialmente reproduzidos a seguir, incluindo a corrupção policial na cidade do Rio de Janeiro:

Quadro V. Volume de corrupção policial versus Volume da corrupção em geral

País	Percentual de respondentes demandados a pagar suborno no último ano	Percentual de respondentes demandados a pagar suborno a um policial	Percentual de respondentes demandados a pagar suborno a um policial no último ano	Índice de Percepção de Corrupção de 2009
Canadá	0,8	20,0	0,16	9,2
EUA	1,5	100,0	1,50	7,5
França	2,9	0,0	0,00	6,6
Rússia	19,0	52,1	9,90	2,4
Hungria	3,9	34,5	1,35	5,2
Polônia	7,7	30,7	2,36	4,2
Índia	23,3	18,3	4,26	2,9
África do Sul	7,6	46,1	3,5	5,0
Argentina	29,3	71,4	20,92	3,0
Paraguai	13,8	28,4	3,92	2,0
Brasil (RJ)	17,9	49,7	8,9	4,1

No Brasil, a *ICVS* foi realizada no Rio de Janeiro, local que tem reputação de abrigar corrupção policial mais intensa. Com efeito, pesquisas de vitimização brasileiras mostram que 1,8% da população de Belo Horizonte e 3,9% dos habitantes de Curitiba, contra 10,2% dos moradores do Rio de Janeiro, já foram vítimas ao longo da vida de extorsão praticada por policiais militares⁸⁸. De todo modo, o índice

⁸⁷ IVKOVIC, op. cit., p. 38-41.

⁸⁸ BEATO, Cláudio. Corrupção policial. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton et al. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 399.

do quadro acima é extremamente elevado: aproximadamente 1 em cada 2 pessoas já foi demandada a pagar suborno a um policial, e 1 em cada 10 pessoas o foi no ano anterior à data da pesquisa. RIOS, escrevendo sobre os resultados da *ICVS*, observou que muitos crimes não são reportados à polícia por razões como “a polícia não pode fazer nada”, “a polícia não fará nada” ou, ainda, “medo e desgosto da polícia”. O professor de direito da UFRJ registrou que “é evidente que a força policial no Rio de Janeiro enfrenta um grande nível de descrédito, como exemplificado pela resposta: ‘eu não acredito na polícia’, que é frequentemente dada dentre as ‘outras razões’ [para não reportar um crime à polícia]”⁸⁹.

O barômetro de corrupção global da Transparência Internacional, organização não governamental com sede em Berlim criada em 1993 para o combate à corrupção no mundo, fornece também instrumentos para estimar a corrupção policial aqui e alhures. Abaixo segue o percentual de pessoas pesquisadas que consideram as seguintes instituições como corruptas ou extremamente corruptas, nos variados países apontados (entre os quais o Brasil)⁹⁰:

Quadro VI. Percentual de pessoas que veem cada instituição como corrupta ou extremamente corrupta

	Political parties	Parliament/ Legislature	Police	Business/ private sector	Media	Public Officials/ Civil Servants	Judiciary	NGOs (non-govt orgs)	Religious bodies	Military	Education system
GLOBAL	63%	57%	55%	41%	32%	53%	46%	24%	26%	29%	35%
Afghanistan	34%	43%	45%	40%	32%	42%	51%	38%	30%	33%	35%
Argentina	73%	62%	62%	36%	33%	72%	55%	18%	28%	32%	19%
Armenia	53%	59%	71%	44%	34%	61%	73%	30%	23%	58%	76%
Australia	63%	43%	39%	48%	43%	40%	28%	21%	43%	17%	14%

⁸⁹ RIOS, José Arthur. *Rio de Janeiro (Brazil)*. Disponível em: <http://www.unicri.it/documentation_centre/publications/series/understanding/60_RIO_DE_JANEIRO_BRAZIL.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2012.

⁹⁰ Disponível em: <http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010_11>. Acesso em: 20 jun. 2012.

	Political parties	Parliament/ Legislature	Police	Business/ private sector	Media	Public Officials/ Civil Servants	Judiciary	NGOs (non-govt orgs)	Religious bodies	Military	Education system
Austria	40%	21%	17%	44%	24%	22%	15%	10%	24%	15%	11%
Azerbaijan	28%	27%	54%	27%	19%	50%	46%	23%	13%	31%	49%
Bangladesh	62%	40%	82%	14%	16%	74%	50%	18%	10%	10%	23%
Belarus	41%	42%	58%	43%	36%	68%	52%	31%	15%	32%	45%
Bolivia	79%	61%	74%	55%	42%	76%	83%	25%	14%	40%	20%
Bosnia and Herzegovina	65%	65%	51%	54%	28%	60%	49%	17%	22%	20%	56%
Brazil	74%	73%	62%	30%	24%	36%	42%	21%	23%	19%	19%
Bulgaria	78%	66%	62%	58%	29%	67%	82%	28%	27%	18%	39%
Burundi	70%	68%	92%	18%	7%	89%	91%	13%	7%	33%	87%
Cambodia	38%	30%	61%	26%	24%	51%	72%	11%	7%	25%	41%
Cameroon	71%	62%	87%	33%	37%	69%	73%	18%	21%	56%	57%
Canada	69%	54%	30%	48%	31%	42%	31%	19%	42%	21%	19%
Chile	68%	56%	41%	49%	29%	54%	55%	33%	39%	33%	35%
China	45%	47%	48%	54%	41%	52%	37%	28%	31%	26%	35%
Colombia	76%	76%	68%	27%	25%	69%	59%	22%	32%	48%	22%
Croatia	70%	69%	56%	66%	41%	62%	74%	29%	27%	29%	49%
Czech Republic	61%	51%	52%	42%	24%	58%	51%	20%	19%	41%	38%
Democratic Republic of the Congo	73%	76%	86%	56%	49%	69%	76%	28%	28%	77%	74%
Denmark	24%	15%	8%	22%	19%	18%	3%	10%	17%	13%	5%
El Salvador	89%	63%	88%	14%	18%	78%	68%	13%	12%	14%	16%
Ethiopia	38%	34%	34%	38%	15%	39%	52%	18%	2%	7%	13%
Fiji	49%	25%	30%	41%	15%	34%	20%	16%	15%	15%	15%
Finland	60%	31%	5%	33%	25%	22%	10%	16%	27%	8%	10%
France	57%	35%	22%	44%	35%	32%	26%	16%	20%	16%	13%
FYR Macedonia	55%	49%	44%	32%	29%	54%	66%	23%	25%	12%	50%
Georgia	24%	22%	14%	15%	16%	24%	31%	9%	3%	5%	13%
Germany	58%	36%	11%	41%	30%	38%	15%	16%	30%	20%	12%
Ghana	81%	67%	91%	44%	32%	64%	73%	25%	37%	35%	66%
Greece	89%	78%	59%	54%	78%	71%	66%	28%	53%	35%	42%
Hong Kong	44%	36%	45%	54%	35%	47%	33%	19%	16%	24%	27%
Hungary	65%	45%	35%	63%	36%	37%	29%	14%	16%	29%	17%
Iceland	82%	57%	10%	69%	52%	51%	27%	19%	42%	-	16%

	Political parties	Parliament/ Legislature	Police	Business/ private sector	Media	Public Officials/ Civil Servants	Judiciary	NGOs (non-govt orgs)	Religious bodies	Military	Education system
India	82%	70%	75%	39%	34%	54%	41%	38%	31%	31%	51%
Indonesia	52%	52%	52%	27%	29%	45%	45%	19%	22%	26%	36%
Iraq	65%	56%	40%	35%	16%	37%	27%	24%	9%	31%	27%
Ireland	83%	69%	35%	48%	29%	45%	24%	15%	66%	14%	17%
Israel	91%	72%	48%	48%	38%	66%	29%	24%	73%	22%	25%
Italy	85%	68%	33%	59%	41%	58%	48%	24%	47%	28%	28%
Japan	82%	62%	57%	60%	49%	67%	31%	29%	69%	41%	52%
Kenya	63%	64%	90%	28%	7%	53%	61%	15%	15%	35%	34%
Korea (South)	71%	73%	59%	41%	45%	53%	56%	19%	30%	41%	48%
Kosovo	74%	62%	20%	45%	16%	41%	71%	11%	7%	3%	24%
Latvia	66%	55%	41%	32%	19%	50%	39%	10%	7%	15%	19%
Lebanon	70%	61%	61%	48%	50%	66%	54%	36%	40%	25%	38%
Liberia	41%	58%	76%	45%	25%	58%	63%	28%	14%	23%	69%
Lithuania	83%	81%	61%	48%	29%	67%	75%	16%	21%	16%	31%
Luxembourg	28%	16%	23%	28%	24%	20%	23%	16%	27%	18%	18%
Malawi	65%	56%	82%	56%	38%	58%	54%	36%	20%	28%	61%
Malaysia	71%	48%	76%	41%	21%	44%	30%	32%	11%	18%	20%
Maldives	71%	74%	40%	37%	38%	54%	63%	28%	21%	23%	32%
Mexico	82%	76%	84%	42%	41%	79%	79%	34%	38%	36%	34%
Moldova	63%	59%	74%	57%	35%	61%	67%	34%	23%	34%	61%
Mongolia	81%	82%	67%	33%	28%	56%	75%	20%	15%	31%	57%
Morocco	23%	3%	43%	0%	0%	42%	45%	0%	0%	0%	0%
Mozambique	54%	35%	81%	23%	14%	58%	29%	12%	20%	34%	67%
Nepal	67%	46%	43%	29%	21%	35%	30%	30%	21%	19%	38%
Netherlands	29%	24%	17%	34%	28%	30%	23%	14%	32%	17%	11%
New Zealand	52%	40%	24%	37%	36%	31%	19%	18%	37%	10%	13%
Nigeria	90%	79%	92%	32%	30%	55%	62%	22%	20%	44%	66%
Norway	31%	12%	8%	37%	28%	24%	7%	21%	41%	13%	11%
Pakistan	72%	71%	86%	57%	45%	77%	56%	59%	32%	38%	43%
Palestine	36%	25%	24%	23%	24%	18%	18%	18%	19%	21%	16%
Papua New Guinea	70%	59%	53%	29%	17%	54%	25%	10%	10%	28%	29%
Peru	77%	80%	65%	28%	30%	72%	83%	23%	20%	48%	36%
Philippines	55%	51%	56%	30%	8%	52%	38%	13%	8%	33%	28%
Poland	54%	46%	43%	52%	30%	51%	43%	25%	28%	21%	24%
Portugal	77%	61%	39%	53%	28%	38%	48%	25%	27%	23%	20%

	Political parties	Parliament/ Legislature	Police	Business/ private sector	Media	Public Officials/ Civil Servants	Judiciary	NGOs (non-govt orgs)	Religious bodies	Military	Education system
Romania	89%	87%	64%	53%	38%	61%	70%	32%	20%	19%	37%
Russia	50%	53%	68%	46%	42%	66%	57%	36%	25%	51%	58%
Rwanda	31%	20%	67%	22%	11%	44%	62%	6%	3%	5%	17%
Senegal	84%	88%	89%	47%	41%	73%	79%	34%	29%	39%	56%
Serbia	77%	63%	52%	54%	47%	63%	66%	47%	28%	24%	54%
Sierra Leone	54%	49%	84%	40%	21%	42%	49%	12%	8%	16%	64%
Singapore	31%	23%	26%	27%	28%	27%	25%	16%	25%	26%	23%
Slovenia	81%	61%	37%	59%	37%	54%	51%	22%	44%	26%	30%
Solomon Islands	57%	63%	30%	25%	12%	47%	19%	10%	10%	20%	28%
South Africa	70%	68%	82%	39%	24%	63%	55%	40%	24%	19%	32%
South Sudan	43%	52%	50%	46%	36%	43%	44%	33%	34%	52%	39%
Spain	84%	53%	37%	51%	45%	50%	48%	25%	55%	24%	21%
Sri Lanka	59%	44%	70%	23%	18%	46%	23%	27%	7%	20%	34%
Sudan	31%	27%	44%	24%	22%	40%	22%	21%	20%	36%	38%
Switzerland	33%	22%	13%	48%	34%	22%	17%	13%	25%	15%	7%
Taiwan	50%	63%	65%	50%	38%	66%	42%	23%	30%	45%	37%
Tanzania	58%	80%	77%	27%	20%	66%	75%	22%	10%	22%	56%
Thailand	47%	47%	52%	40%	25%	61%	34%	17%	16%	51%	41%
Turkey	47%	38%	42%	44%	39%	47%	41%	37%	28%	47%	46%
Uganda	40%	50%	92%	20%	14%	54%	68%	18%	9%	37%	49%
UK	72%	63%	32%	49%	45%	47%	24%	24%	33%	16%	13%
Ukraine	67%	72%	81%	56%	40%	72%	81%	40%	20%	50%	68%
USA	82%	70%	40%	54%	51%	62%	45%	27%	36%	24%	31%
Vanuatu	68%	47%	30%	24%	13%	38%	22%	6%	7%	21%	16%
Venezuela	65%	70%	78%	33%	13%	56%	68%	15%	17%	50%	26%
Vietnam	12%	9%	63%	29%	13%	36%	30%	6%	4%	18%	45%
Yemen	65%	69%	70%	40%	42%	58%	62%	36%	25%	66%	62%
Zambia	63%	50%	79%	44%	33%	55%	53%	24%	19%	26%	55%
Zimbabwe	72%	57%	86%	42%	47%	58%	56%	14%	21%	43%	42%

Essa pesquisa, no que toca ao Brasil, foi feita pela Inteligência do IBOPE e teve abrangência nacional, com a consulta de uma amostra de 1.001 pessoas de ambos os sexos e variadas classes sociais, níveis de educação e idades. Observa-se que a polícia é vista como uma das instituições mais corruptas no mundo e a questão da corrupção

na polícia é um problema internacional. Em 41 países dos 100 países investigados, segundo dados da pesquisa disponibilizada pela Transparência Internacional⁹¹, vê-se a polícia como a mais corrupta entre todas essas instituições. No Brasil, a polícia aparece como a segunda área pesquisada, excluído o meio político (partidos e parlamento), em que há uma maior percepção de corrupção pela sociedade.

A pesquisa mostrou que, no Brasil, 6% dos entrevistados ou pessoas de sua família receberam um pedido de suborno policial nos últimos 12 meses, ao passo que em outros setores o percentual foi sempre igual ou menor do que metade disso: 1% dentro do sistema educacional, 2% no âmbito do Judiciário, 2% na área de serviços médicos, 3% na obtenção de registros e licenças, 3% na obtenção de utilidades, 2% na área de taxas e tributos, 1% em relação a serviços relativos à terra e 0% pela alfândega. Analisando os dados específicos do Brasil, observa-se que, dos entrevistados, o número daqueles a quem policiais solicitaram propina é maior nas classes baixas, o que pode ser apenas um reflexo da distribuição nacional de riqueza⁹².

Evidentemente, o volume de corrupção policial varia entre as diferentes corporações policiais e de acordo com a região, ou mesmo entre as diferentes unidades de uma mesma região, sendo afetado pelo grau em que os mais diversos fatores que propiciam a corrupção afetam tais corporações. BAJOTTO indica que pesquisa divulgada em 2007 pela Associação dos Magistrados Brasileiros, sobre a imagem das instituições, apontou a Polícia Federal em primeiro lugar na confiança depositada por brasileiros, tendo sido apontada ainda como a instituição mais relevante no *combate à corrupção*⁹³. A mesma autora aponta os números de policiais federais presos entre 2003 e 2008 entre servidores públicos: em 2003, de 122 servidores presos, 39 eram policiais federais; em 2004, a proporção foi de 143 para 9; em 2005, de

⁹¹ Disponível em: <http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010_11>. Acesso em: 20 jun. 2012.

⁹² Número de entrevistados a quem foi solicitada propina por classe: 9 de renda baixa; 38 de média-baixa; 51 de média; 16 de média-alta; e 3 de alta renda.

⁹³ BAJOTTO, Carolina Cancian. *Polícia Federal: a elite policial traçando identidades e distinções*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009, p. 11-12. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=140596>. Acesso em: 21 jun. 2012.

219 para 9; em 2006, de 385 para 11; em 2007, de 310 para 15; e, em 2008, de 396 para 7⁹⁴. O número de presos ou policiais identificados como corruptos ou processados criminalmente, contudo, não revela o nível de corrupção, pois, como se verá, há várias dificuldades para descobrir e comprovar a corrupção policial.

Também podem ser citados – e analisados com parcimônia – dados relativos à Polícia Militar do Distrito Federal. Esta, que contava em 2006 com 16.129 policiais, instaurou apenas 9 procedimentos por corrupção policial (desvios envolvendo ganho econômico) no Conselho de Disciplina entre 2002 e 2005 (2 por corrupção, 1 por concussão, 1 por estelionato, 1 por extorsão, 1 por receptação e 3 por roubo), ao passo que houve 165 inquéritos policiais militares por corrupção no mesmo período (3 por apropriação de coisa achada, 2 por apropriação indébita, 12 por concussão, 10 por corrupção, 21 por estelionato, 10 por extorsão, 48 por furto, 41 por peculato, 3 por receptação, 14 por roubo e 1 por tráfico)⁹⁵.

No Rio de Janeiro, local em que, conforme antes se constatou, a corrupção policial é extremamente intensa, AZEVEDO expõe que, em 81 meses de 1999 a 2006, houve o registro pela corregedoria e ouvidoria das polícias (unificada) de: 1.919 reclamações de desvios envolvendo ganho quanto à Polícia Militar (334 de corrupção passiva, 68 de enriquecimento ilícito, 28 de estelionato, 1.095 de extorsão ou concussão, 25 de peculato, 29 de receptação, 59 de roubo ou furto de veículo, 78 de tráfico de armas, 163 de tráfico de drogas, 6 de exploração de lenocínio e 34 de jogo do bicho) e 731 reclamações da mesma natureza que envolviam a Polícia Civil (189 de corrupção passiva, 50 de enriquecimento ilícito, 16 de estelionato, 284 de extorsão ou concussão, 30 de peculato, 39 de receptação, 30 de roubo ou furto de veículo, 24 de tráfico de armas, 53 de tráfico de drogas, 2 de exploração de lenocínio e 14 de jogo do bicho). Considerando que o efetivo da Polícia Militar era 3,5 vezes o da Polícia Civil, conclui-se que as

⁹⁴ Idem, p. 85.

⁹⁵ OLIVEIRA, Paulo Roberto Batista de. *Direitos fundamentais e preservação da ordem pública: um estudo sobre a atividade de policiamento ostensivo desenvolvida pela Polícia Militar do Distrito Federal*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007, p. 153 e 168. Disponível em: <http://www.fd.unb.br/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=40&Itemid=1469&lang=br>. Acesso em: 21 jun. 2012.

reclamações em relação a esta são proporcionalmente superiores ao número de reclamações quanto àquela⁹⁶.

No Pará, por sua vez, ARAÚJO revela que houve, de 2002 a 2006 (com dados incompletos de 2004), 1.881 demandas diretas (por cidadão) ou indiretas (por outros órgãos, por recortes de jornais etc.) à Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Pará. Em 1.286 dessas denúncias havia reclamações sobre policiais civis e 1.245 eram sobre policiais militares. De um total de 3.598 violações reportadas, 306 se referiam à corrupção e 100 a envolvimento com o crime. Com base em um rol de 720 casos de denúncias diretas, que geraram a formalização de 1.055 tipos de denúncias contra policiais, o estudo mostrou a seguinte distribuição vinculada a desvios de natureza econômica: 72 desvios (29 notícias de concussão, 1 de corrupção, 19 de extorsão, 16 de furto, 3 de peculato e 4 de roubo), isto é, menos de 10% dos abusos policiais reportados⁹⁷. Em São Paulo, em 2009, houve 219 demissões na Polícia Civil e 229 na Polícia Militar⁹⁸.

Outra pesquisa, embora de abrangência modesta, feita por FIGUEIRA, sinaliza o nível de percepção interna de corrupção na Polícia Federal. Aquele autor submeteu a 25 policiais federais do Rio de Janeiro (5 de cada cargo, englobando delegados, agentes, peritos, escrivães e papiloscopistas) a assertiva de que “há muita corrupção⁹⁹ na Polícia Federal”. Os entrevistados poderiam concordar ou não com a afirmação, e em maior ou menor grau. O resultado revelou que

⁹⁶ AZEVEDO, Leonardo da Silva Petronilha. *A política de direitos humanos no Rio de Janeiro: Ouvidoria da Polícia e Corregedoria Geral Unificada – estratégias de controle social no Estado democrático de direito (1999-2006)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006, p. 157 e 160. Disponível em: <<http://www.uff.br/dcp/wp-content/uploads/2011/10/Disserta%C3%A7%C3%A3o-de-2006-Leonardo-da-Silva-Petronilha-Azevedo-1.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

⁹⁷ ARAÚJO, Osvaldina dos Santos. *O controle da atividade policial: um olhar sobre a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 93 et seq. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-25092008-114909/pt-br.php>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

⁹⁸ *Folha de São Paulo*, 15 abr. 2011. Disponível em: <<http://coex.prpr.mpf.gov.br/news/folha-de-s.-paulo-numero-de-policiais-civis-expulsos-aumenta-em-sp>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

⁹⁹ Embora o texto do autor se refira a “corrupção”, o questionário menciona expressamente “muita corrupção” (p. 186).

4% dos entrevistados concordaram totalmente, 12% concordaram, 16% nem concordaram nem discordaram, 44% discordaram e 24% discordaram totalmente¹⁰⁰.

É comum a diferenciação entre a imagem, de um lado, da Polícia Federal e, de outro lado, das outras polícias, no tocante à corrupção. BAJOTTO aponta a grande diferença salarial como o principal fator de diferença no nível de corrupção, afirmando que a corrupção de policiais civis e militares estaria atrelada à ausência de um salário compatível com uma vida melhor, enquanto os policiais federais não teriam tal justificativa. A tal diferença se soma a diferença no nível de controle, que na Polícia Federal é maior. Além disso, embora sem as relacionar com a corrupção, tal autora mencionou como diferenças entre as polícias: a estrutura, a autoestima, o risco, a qualificação para ingresso, o treinamento após o ingresso, a imagem perante a sociedade e o reconhecimento social do trabalho, fatores que, como veremos, interferem nos níveis de corrupção de uma corporação¹⁰¹.

A par de existir a percepção de que a Polícia Federal vê as demais polícias como corruptas, também há indicações de que a Polícia Militar vê a Polícia Civil como uma polícia mais corrupta, o que é inclusive fundamento, junto com a indisciplina da Polícia Civil, da repulsa da Polícia Militar à unificação das polícias estaduais¹⁰².

5. CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO POLICIAL

Podemos citar pelo menos 9 efeitos negativos da corrupção policial. Ela, **em primeiro lugar**, produz danos sobre os bens jurídicos mais básicos tutelados pelo direito penal ao erigir as normas anticorrupção,

¹⁰⁰ FIGUEIRA, Nélito Guimarães. *Percepção dos “stakeholders” internos com relação aos pontos fortes e fracos e a orientação para responsabilidade social e ética: o caso da Polícia Federal*. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Departamento de Administração da PUC/RJ, Rio de Janeiro, 2006, p. 94-95 e 186. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=34912>. Acesso em: 21 jun. 2012.

¹⁰¹ BAJOTTO, op. cit., p. 100 et seq.

¹⁰² MUTZ, Ronaldo. *Ecos da constituinte na construção de uma Polícia cidadã*. Dissertação (Mestrado em História) – Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008, p. 128. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=126857>. Acesso em: 21 jun. 2012.

os quais consistem nos princípios basilares da Administração Pública, constitucionalmente tutelados no art. 37 da Carta Fundamental de 1988: *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*.

Com efeito, a corrupção: a) viola leis e regras democraticamente estabelecidas; b) propicia tratamento diferenciado aos cidadãos com base em critérios de discrimen não constitucionalmente permitidos, consistentes na possibilidade de (e disposição em) conferir ao servidor público um ganho pessoal. KLITGAARD afirma ainda que o dinheiro passa a beneficiar ricos e privilegiados em detrimento de pobres e desprotegidos, havendo casos em que o poder armado da polícia ou do exército é usado para propiciar lucros em detrimento daqueles que não têm ao seu lado tal poder¹⁰³; c) viola a ordem moral, por mais estreito que seja o conceito de moralidade que se adote; d) esconde ou distorce fatos ou consequências jurídicos administrativos com base em motivos ocultos, lesando a publicidade; e) quanto à eficiência, resta prejudicada pois, como destaca IVKOVIC, se os policiais investem seu tempo em práticas corruptas, planejando, efetuando e depois escondendo seus negócios ilícitos, eles deixam de dar atenção ao que devem fazer em primeiro lugar, que é o seu regular trabalho policial¹⁰⁴.

Em segundo lugar, deve-se observar que todos esses princípios são violados na administração de um serviço público precioso e essencial, que é a *segurança pública, um direito fundamental da sociedade*, reconhecido na Constituição Federal em vários artigos, entre os quais se destaca o art. 5º, *caput*. Nosso Supremo Tribunal Federal já reconheceu o *status* constitucional do direito à segurança (HC 87.310/SP, Primeira Turma)¹⁰⁵, sobre o qual é apropriada a transcrição da lição de BALTAZAR JUNIOR, que o coloca como base da concepção contratual de Estado:

O dever estatal de garantia da segurança e o conseqüente direito do cidadão a ela surgem como contrapartida ao monopólio do uso da força por parte do Estado e da proibição da autotutela. De considerar, ainda, que, frequentemente, o cidadão individualmente ou a coletividade não teriam condições de defender-se por si só, em casos como da inferioridade física ou numérica ou mesmo da falta de informações em relação a produtos ou instalações perigosas, tudo a se resumir na colocação do cidadão em uma situação de necessidade de proteção estatal.

¹⁰³ KLITGAARD, op. cit., p. 57.

¹⁰⁴ IVKOVIC, op. cit., p. 5.

¹⁰⁵ BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. *Crime organizado e proibição de insuficiência*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 196.

Ademais, o Estado, ao assumir o dever de proteção dos bens jurídicos, cria no cidadão a expectativa de que será protegido, de modo que a omissão estatal caracteriza uma quebra do princípio de proteção da confiança (*Vertrauensschutzprinzip*). A própria legitimação estatal está em jogo, aqui, pois: “O Estado, ao aplicar suas leis na proteção dos cidadãos, confirma a validade dessas leis e, com isso, sua própria existência”. Na mesma linha, é acertada a referência de Klein no sentido de que: “A renúncia ao direito dado pela natureza de defender os seus bens jurídicos somente tem sentido para o indivíduo, se ele é protegido pelo Estado. A garantia da segurança é condição da sujeição. Somente a proteção pelo Estado legitima a existência da renúncia à prática da violência privada: *protectio trahit subjectionem – subjectio trahit protectionem*. O dever estatal de proteção é consequência, então, da necessidade de garantir a paz. Se o Estado não garante proteção, ele não dá segurança, com o que aparece o perigo de que os indivíduos, ameaçados na existência de seus bens jurídicos, cuidem de seus próprios ‘direitos’”.¹⁰⁶

Mas não é só nesse sentido que a corrupção ataca o fundamento do Estado (como contrato social). A corrupção atinge também, **em terceiro lugar**, o cerne da ideia *democrática* de Estado. Como bem coloca SIMONETTI, a corrupção aparece “constantemente dentro de uma análise política e se manifesta como um atentado contra regras de convivência estabelecidas, no nível de funcionamento do Estado, das relações deste com os administrados, ou das relações destes últimos entre si, em certas condições que devem ser reguladas pelo Estado. Em todos os casos, está em jogo a ordem política¹⁰⁷”. Regras e princípios estabelecidos pela população como regras do jogo em favor do interesse público cedem espaço ao interesse privado. Segundo LIVIANU, a corrupção “consiste em tornar privado o que é público, uma vez que existe uma apropriação do que deve ser de todos, resultante de abuso de prerrogativas. Privatiza-se o que não pode ser privado”¹⁰⁸. Citando FERRAJOLI, LIVIANU afirma que a corrupção traz danos ao Estado democrático de direito, abalando as instituições democráticas e criando um Estado invisível¹⁰⁹. Nesse sentido, a corrupção desestabiliza o governo.

Como NEILD ressalta em trabalho formulado para a agência americana para o desenvolvimento internacional, o policiamento democrático

¹⁰⁶ Idem, p. 190-191.

¹⁰⁷ Apud LIVIANU, op. cit., p. 82.

¹⁰⁸ LIVIANU, op. cit., p. 82.

¹⁰⁹ Idem, p. 109.

deve atender simultaneamente dois propósitos: elevados padrões de conduta policial e elevados padrões de serviço policial, tendo por foco promover o governo democrático, o governo da lei e os direitos humanos:

As polícias democráticas sustentam a lei; elas prestam contas e são responsáveis perante uma supervisão democrática de instituições e das comunidades que elas servem; elas são transparentes em suas atividades; elas são representativas da comunidade que elas servem; elas dão a maior prioridade operacional para proteger a segurança e os direitos dos indivíduos e para proteger os direitos humanos; elas tratam seu pessoal de modo decente, e buscam construir habilidades profissionais e condições de serviço que propiciem um a prestação de um serviço eficiente e respeitoso ao público.¹¹⁰

Por comprometer a legitimidade do governo e da democracia, ROSE-ACKERMAN afirma que a corrupção alastrada – aqui não somente policial mas também em outros órgãos – pode abrir espaço para golpes de líderes antidemocráticos, os quais não raro justificam a si próprios com base na necessidade de combater a corrupção mas, em seguida, usam a corrupção para se manter no poder e espalhar benefícios¹¹¹.

Em quarto lugar, conforme a corrupção se espalha na sociedade, isso acarreta um *efeito cascata*. Em razão da distribuição desigual da proteção policial sobre comerciantes ou regiões comerciais, por exemplo, cidadãos podem se ver impelidos ou forçados a se corromper, mesmo contra a sua vontade, para angariar parcela dessa proteção e assim viabilizar o desenvolvimento de sua atividade comercial a salvo de ladrões. KLITGAARD ainda menciona, a par da expansão horizontal da corrupção, sua natural *intensificação*: “gorjetas ilícitas e a taxa de urgência tendem a evoluir para pagamentos exigidos e, a seguir, para lucros extorsivos, daí resultando a ineficiência. Esse fenômeno tem sido amplamente documentado”¹¹².

Em quinto lugar, em algumas formas de corrupção policial em que não há voluntariedade do cidadão, como na extorsão e na concussão, atingem-se, adicionalmente, *direitos fundamentais individuais*, como a vida, a liberdade e o patrimônio das vítimas, as quais dispõem deles por serem forçadas a tanto. Segundo trabalho divulgado pela agência

¹¹⁰ USAID. NEILD, op. cit., p. 2.

¹¹¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. A economia política da corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.); GLYNN, Patrick et al. *A corrupção e a economia global*. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, p. 79.

¹¹² KLITGAARD, op. cit., p. 57-60.

americana para o desenvolvimento internacional, “em alguns casos, a recusa a pagar um policial pode ter consequências diretas inclusive mortais”, como aconteceu na Nigéria nos tumultos de maio de 2005¹¹³.

Em sexto lugar, a corrupção em geral sufoca, mediatamente, os *bens jurídicos em jogo na situação concreta* em que se dá a corrupção: o patrimônio público em um peculato, ou quando o policial deixa de lavrar uma multa de trânsito; a distribuição da justiça (cível, criminal ou ambas), quando o policial falseia provas de um acidente ou de um crime mediante pagamento; a saúde pública, quando se corrompe para não prender um traficante ou apreender drogas; e assim por diante. No tocante à administração da justiça criminal, a corrupção gera impunidade. É interessante citar que, em pesquisa de percepção da população sobre a Justiça feita pela Direito Getúlio Vargas¹¹⁴, a corrupção policial foi apontada por 36% do público como elemento que contribui para a impunidade generalizada. Por fim, quando há a supressão ou redução de um pagamento que um cidadão deveria fazer ao Estado, a corrupção nada mais faz do que transferir patrimônio que deveria ser alocado no Estado para os particulares (agentes corruptor e corrompido). Na prática, é como se ambos estivessem a cometer um peculato conjuntamente.

Em sétimo lugar, um dos maiores perigos da corrupção policial é a abertura de espaço para a expansão do *crime organizado*, entre cujas características está justamente o poder de cooptação de agentes públicos, ou mesmo de infiltração em instituições. A literatura, de modo uníssono, confere destaque à íntima relação entre crime organizado e corrupção, o que se intensifica em relação à corrupção policial, pois é justamente a polícia que tem o papel de coibi-lo. MENDRONI afirma que, “quando os agentes públicos não participam efetivamente do grupo, são corrompidos para viabilizar a execução das ações criminosas”¹¹⁵. BALTAZAR JUNIOR, de modo mais específico, assim aborda a corrupção dos órgãos de repressão:

A conexão com o Estado é considerada por parte da doutrina um dos principais traços definidores da criminalidade organizada, pois as mais das vezes

¹¹³ USAID. NEILD, op. cit., p. 2.

¹¹⁴ FGV Notícias. *Penas pouco severas e corrupção na polícia favorecem impunidade na justiça criminal, diz índice de confiança na justiça da DIREITO GV*. out. 2011. Disponível em: <<http://fgvnoticias.fgv.br/noticia/penas-pouco-severas-e-corrupcao-na-policia-favorecem-impunidade-na-justica-criminal-diz-indi>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

¹¹⁵ MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Crime organizado: aspectos gerais e mecanismos legais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 37.

uma atividade ilícita organizada, para se perpetuar no tempo, depende da convivência ou participação dos órgãos repressivos com o fim de evitar a perseguição criminal, encobrir os atos criminosos, ou garantir os lucros [...]. Muitas vezes a atividade criminosa organizada é protegida mediante o pagamento regular de propina aos encarregados de sua repressão, a chamada *caixinha*, *arreglo* ou *arrego* (sic), consistente no pagamento regular, mensal ou semanal, a autoridades policiais (TRF2, HC 5355/RJ, Abel Gomes, 1ª TE, v.u., 12.12.07), como reconhecido em relação ao jogo do bicho no Rio de Janeiro (STJ, HC 49.463/RJ, Gilson Dipp, 5ª T., v.u., 28.3.06) e também na exploração do bingo eletrônico. Também é comum entre traficantes e assaltantes de banco a manutenção de uma quantia em dinheiro reservada para o acerto eventual com policiais corruptos em caso de prisão.¹¹⁶

A título de exemplo, em um caso que tramitou na Justiça Federal no Paraná, policiais civis foram subornados por um narcotraficante internacional que havia integrado a cúpula do Cartel mexicano de Juárez, um dos mais poderosos cartéis que já atuou no mundo, e vivia no Brasil sob nome falso, usufruindo de milhões em dinheiro lavado. Para que não o prendessem e revelassem a sua real identidade, os policiais receberam propina de valor milionário, tendo sido condenados por tal crime. No México, aliás, são abundantes os exemplos do envolvimento direto de policiais nas atividades criminosas do tráfico de drogas.

A corrupção produz ainda, **em oitavo lugar**, efeitos negativos sobre a *Instituição Policial*, na medida em que atinge sua imagem, gerando descrédito e desconfiança, bem como na medida em que deteriora o *relacionamento sadio que deve existir entre sociedade e polícia*. Com base em um trabalho sobre perspectivas internacionais acerca da legitimidade da justiça criminal, BAYLEY e PERITO afirmam que a corrupção policial sem dúvidas afeta a consideração que o público tem pela polícia e especialmente a percepção da sua legitimidade¹¹⁷. Tais efeitos acabam por se projetar, indiretamente, sobre as *instituições públicas de modo geral*. Some-se, como consequência da corrupção policial, a *retroatimentação das condições de sua existência*, pois incentiva o código de silêncio e promove resistência ao controle interno e especialmente ao controle externo, inclusive contra a atuação do Ministério Público.

Por fim, é interessante, ainda, fazer referência aos resultados negativos que a corrupção tem sobre o *próprio policial corrupto*. Embora todo criminoso tenda a empregar técnicas mentais para se justificar

¹¹⁶ BALTAZAR JUNIOR, op. cit., p. 131-133.

¹¹⁷ BAYLEY; PERITO, op. cit., p. 5.

perante o tribunal de sua consciência, chamadas pela psicologia como técnicas de racionalização e pela criminologia como técnicas de neutralização, isso não raro exige um esforço mental significativo, pois juraram cumprir a lei. Por exemplo, no famoso *Rampart Scandal*, ocorrido em 1998, quando se descobriu que vários policiais de Los Angeles (Califórnia, EUA) “enquadraram” inocentes por crimes, mentiram para obter condenações e mesmo participaram de crimes como furto, tráfico de drogas e assassinato, muitos policiais acreditavam que tais ações eram justificáveis porque elas ajudavam a diminuir a taxa de criminalidade¹¹⁸. Tal situação pode ser, talvez, comparada à substituição dos traficantes por milícias armadas, apoiadas ou integradas por policiais, no Rio de Janeiro, retratada pelo filme brasileiro de José Padilha “*Tropa de Elite 2: o inimigo agora é outro*”.

Mas nem sempre a racionalização ou neutralização funcionam bem. PUNCH assim aborda essa questão:

[...] eles todos dizem que eles sabiam que o desvio era errado, mas suprimiriam ou racionalizaram isso. E eles estavam todos levando uma vida dupla, no trabalho e em casa, de constante farsa. Os criminosos nas associações criminosas raramente têm tais problemas de identidade. Como Leuci [um policial corrupto] disse a um promotor que sente compaixão por policiais desviados sob investigação, “*Você não vê? Nós não somos criminosos. Nós somos policiais, e nós não conseguimos lidar com a ideia de sermos criminosos. Quando foi a última vez que um cara da máfia cometeu suicídio porque ele se envolveu em problemas. Não são criminosos que que cometem suicídio, são policiais*”.¹¹⁹

O ônus moral não existe apenas perante a consciência, mas também frente à sociedade, aos amigos, aos parentes e, em especial, diante da própria família do policial, quando se desvela a sua corrupção e seu envolvimento em atividades criminosas.

Tendo em conta os *seis efeitos negativos primeiramente mencionados*, o combate à corrupção tem por objetivo tutelar **bens jurídicos tanto difusos como individuais**. Se tomarmos por referência, como bens jurídicos, o Estado democrático, os princípios da Administração Pública e o efeito cascata, o bem jurídico tutelado será difuso, não sendo possível individualizar uma ou algumas vítimas, de modo que a posição de vítima será ocupada por toda a sociedade. Contudo, tendo

¹¹⁸ CHAVEZ, Paul; WERNER, Erica. Corrupt police officers are often heroes. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003, p. 66.

¹¹⁹ PUNCH, op. cit., p. 187.

como referência bens jurídicos individuais violados na concussão e extorsão, ou ainda bens jurídicos individuais identificáveis em concreto nas formas de corrupção em geral, pode ser possível a individualização de uma ou algumas vítimas do crime de corrupção, além, evidentemente, de ocupar tal posição a própria sociedade como um todo, pois os demais bens jurídicos são concomitantemente violados.

Em todos os casos, observe-se, estão em jogo **direitos fundamentais**, sejam da sociedade (segurança pública, princípios da Administração Pública, Estado democrático, saúde pública, patrimônio público, administração da justiça etc.), sejam de cidadãos específicos identificáveis em concreto (liberdade, propriedade, direitos buscados junto à justiça etc.). **Assim, a corrupção policial é, sem dúvidas, uma grave forma de violação aos direitos humanos.**

6. “CAUSAS” (CONDIÇÕES) DA CORRUPÇÃO POLICIAL E SEU CONTROLE

6.1 Teoria da maçã podre *versus* pluralidade de condições

Não se pode adotar uma visão simplista das causas da corrupção policial, como a *teoria da maçã podre*, segundo a qual a corrupção é um problema meramente particular, envolvendo o indivíduo desonesto: os policiais corruptos seriam apenas algumas poucas maçãs podres do barril. Tal concepção não raro é apregoada publicamente por chefes de corporações policiais que buscam com isso defender a imagem de suas instituições e a eficiência de sua liderança e supervisão através do “isolamento” do problema, que “solucionam” demitindo o policial desviado e apregoando que agora a instituição está novamente “limpa”. A *teoria da maçã podre*, segundo a Comissão Knapp que investigou a corrupção policial em Nova Iorque, tem duas premissas: “primeiro, a moral do Departamento exige que não haja um reconhecimento oficial da corrupção, ainda que praticamente todos os membros do Departamento saibam que ela existe de modo extenso; segundo, a imagem e efetividade públicas do Departamento exigem uma negação oficial dessa verdade”¹²⁰.

A maior parte dos fenômenos, e no tocante ao comportamento humano talvez todo comportamento, é acarretado por “causas” com-

¹²⁰ IVKOVIC, op. cit., p. 108 (tradução livre).

plexas, um conjunto de fatores, incluindo alguns não identificáveis ou não mensuráveis, que interagem e impedem que seja prevista com segurança a ocorrência de um resultado futuro. Por isso, nos mais variados campos do conhecimento, a noção de causa tem sido substituída pela ideia de condição¹²¹. Há, assim, condições necessárias¹²² ou mais

¹²¹ Sobre as ideias de causa e condição ABBAGNANO, em seu Dicionário de Filosofia, escreve: “Claude Bernard, que ainda acreditava no caráter necessitante da causa (v. CAUSALIDADE), dizia: ‘A obscura noção de causa deve ser confinada à origem das coisas: só tem sentido quando se fala da causa primeira ou da causa final. Na ciência, **deve ceder lugar à noção de relação ou de condição**’ (*Leçons sur les phénomènes de la vie*, II, p. 396 et seq.). Por outro lado, Stuart Mill, observando que a sucessão invariável em que consiste a causalidade raramente se encontra entre um conseqüente e um único antecedente, mas, na maioria das vezes, entre um conseqüente e a soma de diversos antecedentes, todos necessários ‘para produzir o conseqüente, isto é, para serem seguramente seguidos por ele’, acrescentava: ‘Nesses casos é coisa bastante comum pôr em evidência um só dos antecedentes sob a denominação de causa, chamando os outros apenas de condições (*Logic*, III, 10, 3). A C. [condição] seria, assim, o que não basta, por si só, para produzir o efeito, ou seja, não garante a verificação do efeito. [...] Os progressos da física, que marcaram a queda da noção de causa (v. CAUSALIDADE), exigem a substituição do determinismo causal clássico pelo determinismo condicional. No campo biológico, é fácil observar que só o conceito de C. [condição] é capaz de exprimir as relações funcionais consideradas por essa ciência: p. ex., entre estímulo e resposta, que hoje não pode mais ser traduzida em termos de causalidade, isto é, de previsão infalível, podendo ser expressa em termos de condicionalidade, isto é, de previsão provável (v. AÇÃO REFLEXA). Além disso, o conceito de C. [condição] é muito usado em sociologia, em teoria da informação, em cibernética e, em geral, na teoria da organização dos sistemas, pois permite conciliar a noção de ordem com certo grau de contingência ou de casualidade nas relações entre os elementos que o compõem. Assim, Wiener escreveu: ‘Não é possível obter uma ideia significativa de organização num mundo em que tudo é necessário e nada é contingente’ (*I am a Mathematician*, Nova York, 1956, p. 322). Nesse aspecto, W. Ross Ashby considerou essencial a ideia de condicionalidade, segundo a qual no espaço de possibilidades de interação, dado por um conjunto de elementos, cada organização real dos elementos é forçada a algum subconjunto de interações. O inverso da organização é a independência dos elementos (em *Principles of Self-Organization*, org. H. von Foerster e G. W. Zopf, Nova York, 1962, p. 217). É essencial certo grau de liberdade na relação recíproca das partes para qualquer organização ou sistema; e onde não houvesse escolha entre um conjunto de alternativas tampouco haveria uma organização qualquer (J. ROTHSTEIN, *Communication, Organization and Science*, 1958, p. 35). Assim, nas disciplinas mais díspares, o conceito de C. [condição] está tomando o lugar do conceito de causa.” (ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. Tradução de Alfredo Bosi e Ivone Castilho Benedetti. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 170-172, grifos nossos).

¹²² Condições necessárias são condições indispensáveis no processo de causalidade para a ocorrência do efeito, ainda que por si mesmas não possam produzi-lo. Por

frequentes de um dado efeito, às quais se agregam outras condições alternativas que podem formar com as primeiras diferentes conjuntos heterogêneos de condições suficientes¹²³ para o acontecimento de tal fenômeno¹²⁴. Não se trata aqui de buscar causas remotas para a corrupção¹²⁵, nem cair no relativismo do “efeito borboleta” que, embora tenha muito de verdade, nem por isso deixou de ser estudado pela *teoria do caos*, mas, sim, de reconhecer que, em diferentes ambientes poderá haver variáveis bastante distintas que performem, em conjunto, condições suficientes para que a corrupção policial ocorra.

As condições para a ocorrência da corrupção policial podem ser *externas ao policial* – como nível educacional, baixos salários, falta de regras claras, cultura institucional, corrupção do ambiente em que dado policial está inserido, impunidade etc. – ou *internas* – a ocorrência da corrupção depende, por exemplo, da propensão do indivíduo a assumir riscos, dos valores e princípios nutridos pelo policial, bem como de sua avaliação de custos e benefícios envolvidos nas condutas conforme e contrária ao direito. Entre as condições internas está o livre-arbítrio humano, ainda que consista em uma *faixa de livre-*

exemplo: ter um assento é uma condição necessária para que algo seja uma cadeira; dormir é uma condição necessária para sonhar. A condição X é necessária de Y se: se falta X, não aparece Y; se acontece X, contudo, pode (ou não) aparecer Y.

¹²³ Condição suficiente é a condição que garante a ocorrência do efeito, ainda que este possa ser produzido por outras condições. Por exemplo: ser um homem é condição suficiente (mas não necessária) para ser um animal. A condição X é suficiente para Y se: se acontece X, aparece Y; mas pode aparecer Y sem acontecer X.

¹²⁴ Um dado fenômeno, por exemplo, pode ser causado por: $(A+B+C) + [(D+E) \text{ ou } (F \text{ e } G) \text{ ou } (H \text{ e } I)]$. Nessas condições, A, B e C são condições necessárias, as quais podem ser somadas a grupos de outras condições para produzir o efeito. Nesse exemplo, $A+B+C+D+E$ são condições suficientes para o efeito e que o explicam tanto quanto $A+B+C+F+G$ e como $A+B+C+H+I$. Dê-se um segundo exemplo: se “A” é condição necessária mas não suficiente para acontecer “X”, é possível que tanto “A+B”, como “A+C+D”, como “A+E+F”, como “A+C+G”, causem “X”.

¹²⁵ Quanto às causas remotas é pragmática a lição de DAMBORENEA: “¿Es que no reconocemos la existencia de causas remotas? Sí, por supuesto, pero hay que probarlas. Tal vez existe una correlación entre las crisis financieras en el Extremo Oriente y el incremento de la publicidad de las televisiones españolas, pero son hechos demasiado distantes en el espacio. Cuando sospechamos una relación causal entre sucesos remotos, es preciso conectarlos mediante una cadena causal que los explique. De otro modo, debemos considerarlos coincidencias” (DAMBORENEA, Ricardo Garcia. *Uso de razón: el arte de razonar, persuadir, refutar*. 2000, p. 179. Disponível em: <<http://perso.wanadoo.es/usoderazonweb/html/PDF%20GLOBAL.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2012).

-*arbitrio*, num *livre-arbitrio condicionado* ou *esfera de liberdade*¹²⁶. As condições internas são mais difíceis de detectar não só por dependerem de sua externalização mas por serem passíveis de representação teatral constante¹²⁷ e, também, por se alterarem significativamente com o decurso do tempo. Um ato de corrupção, além disso, decorre da interação de condições externas, que podem exercer maior ou menor

¹²⁶ A indemonstrabilidade da tese da liberdade da vontade conduziu a várias teorias que buscam substituí-la como fundamento da culpabilidade (SANTOS, Juarez Cirino dos. *A moderna teoria do fato punível*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002, p. 209 et seq.). Para ZAFFARONI e PIERANGELI, contudo, “a culpabilidade somente pode ser edificada sobre a base antropológica da autodeterminação como capacidade do homem” (ZAFFARONI, Eugenio Raúl. PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 607). Hoje se compreende, quer na criminologia, quer em outros campos, como na teologia, que o livre-arbitrio não é amplo e irrestrito, mas consiste em uma “faixa de liberdade” que a pessoa tem, a qual é delimitada pela interação entre, de um lado, traços genéticos e, de outro lado, o condicionamento ambiental ou cultural, tanto histórico como presente, sobre o indivíduo. Na criminologia, a teoria das subculturas afirma que “só aparentemente está à disposição do sujeito escolher o sistema de valores ao qual adere. Em realidade, condições sociais, estruturas e mecanismos de comunicação e de aprendizagem determinam a pertença de indivíduos a subgrupos ou subculturas, e a transmissão aos indivíduos de valores, normas, modelos de comportamento e técnicas, mesmo ilegítimos” (BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002, p. 74). Essa teoria “mostra, também, que diante da influência desses mecanismos de socialização, o peso específico da escolha individual ou da determinação da vontade, como também o dos caracteres (naturais) da personalidade, é muito relativo” (BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002, p. 76). Há quem sustente, contudo, que as teorias subculturais explicam formas específicas de criminalidade (de grupos marginais, jovens etc.), mas que não parece correta a generalização de seus postulados para fora de tal âmbito (MOLINA, Antonio García-Pablos de. *Criminologia*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 574). De qualquer modo, os ensinamentos da doutrina da subcultura são aptos a, no mínimo, mostrar que o livre-arbitrio não é absoluto. Na teologia cristã, SEVERA afirma que “o homem é livre no sentido de que ele não é constrangido a fazer o que não quer. [...] Há um juízo de valor em suas escolhas (1Co 6.12). Mas o homem não é totalmente livre com respeito aos seus desejos e conveniências, não é livre quanto ao que lhe agrada ou não. [...] Existe, portanto, limitação quanto ao que a pessoa é, deseja e quer. [...] Dentro desse círculo de liberdade ele exerce a sua ação e é responsável” (SEVERA, Zacarias de Aguiar. *Manual de teologia sistemática*. Curitiba: A.D.Santos, 1999, p. 116-117).

¹²⁷ Daí a severa crítica de Jesus aos mestres da lei e fariseus em seu tempo, manifestada no clássico texto de Mateus 23, no qual tais pessoas são chamadas de *hipócritas*, termo que vem do latim *hypocrisis* e do grego *hupokrisis*, ambos significando a representação de um ator ou fingimento em um sentido artístico, e que passou a ser empregado para designar pessoas que fingem comportamentos.

atração ou pressão em direção à corrupção, com as condições internas, que igualmente podem conferir maior ou menor abertura ao comportamento desviado. Assim, é preciso pouco estímulo externo para levar aquele que internamente é propenso à corrupção a cometê-la, e um maior estímulo externo para aquele menos propenso.

Com tais premissas, podemos delimitar de modo mais preciso o objeto deste item, que é identificar as numerosas condições que favorecem, ainda que nem sempre efetivamente causem, a corrupção policial. Diz-se “favorecem” porque a corrupção como efeito dependerá de como esses diversos fatores, cada um com diferente força, interagem em um dado ambiente e em um dado policial em uma situação concreta. Em adição, a análise das condições que incentivam a corrupção permite uma reflexão sobre métodos para controle dessas condições, o que repercutirá nos índices de corrupção em uma corporação policial. Como se observará, nem todas as condições são controláveis (por exemplo, a cultura social patrimonialista), cumprindo atuar sobre o que é viável jurídica e faticamente. Além disso, em razão de algumas diferenças significativas entre as polícias ostensivas (militares, rodoviárias e força nacional) e não ostensivas (civil e federal), algumas condições se aplicarão mais a determinadas corporações do que a outras.

Serão abordadas, a seguir, 21 condições da corrupção policial, as quais são agrupadas em 3 categorias mais amplas: condições internas, condições organizacionais e condições externas. Embora este trabalho tenha recorrido a diversas fontes para tratar das numerosas condições, é justa a referência especial ao magistral trabalho doutrinário de SANJA K. IVKOVIC, professora de criminologia na Flórida, cuja obra *Fallen Blue Knights*¹²⁸, conforme antes se mencionou, é uma leitura de grande interesse nessa matéria.

6.2 Condições internas

Num mesmo ambiente policial e social, poderão ser encontrados, entre policiais que desempenham a mesma função, policiais corruptos e policiais honestos, em razão da diferença de características internas das pessoas que desempenham a função.

¹²⁸ IVKOVIC, op. cit.

6.2.1 Propensão à corrupção

As características de caráter de uma pessoa podem ser objeto de escolhas pessoais; contudo, tais escolhas, conforme se consignou, são influenciadas, de um lado, por fatores genéticos e, de outro lado, pelo ambiente presente e pretérito em que a pessoa esteve inserida. Entre esses fatores, IVKOVIC confere especial relevo às experiências pessoais do policial prévias e posteriores à posse no cargo público, para afirmar que candidatos que já se engajaram em atividades ilícitas antes de entrar na polícia mais provavelmente se engajarão em desvios de comportamento sérios após se tornarem policiais. Nesse sentido, a Comissão Mollen, formada em 1992 para investigar a corrupção e os procedimentos anticorrupção no Departamento de Polícia de Nova Iorque, detectou que a probabilidade de verificar a corrupção de policiais que haviam cometido crimes e sido presos antes de entrarem na corporação era três vezes superior à probabilidade de outros policiais se corromperem, dentro da realidade sobre a qual tal comissão se debruçou¹²⁹.

É muito presente na doutrina o argumento da *ladeira escorregadia* (*slippery slope*), segundo o qual o primeiro escorregão, em que o policial se engaja no desvio policial, o conduz ladeira abaixo em direção a violações mais sérias de seu dever¹³⁰. PERRY, chefe da unidade de ética em uma academia do FBI, afirma que tal teoria se sustenta em pesquisa desenvolvida por John Kleing, segundo a qual, para que alguém se mantenha longe de atos mais sérios de corrupção, é importante que tal pessoa não se envolva em nenhum ato de corrupção, ainda que trivial. Uma vez aceita uma prática, a pessoa tende a mais provavelmente aceitar outras cada vez mais graves¹³¹.

Diante disso, e em face das particularidades muito especiais da carreira policial (detenção da força, ausência de possibilidade de supervisão contínua em atividades operacionais, existência de discricionariedade etc.), é extremamente importante que o ingresso na carreira policial não dependa apenas de critérios intelectuais ou físicos, mas também morais, e que seja feito um trabalho consistente de investigação social da vida

¹²⁹ Idem, p. 64-65.

¹³⁰ Por todos, veja-se: PUNCH, op. cit., p. 44-46.

¹³¹ PERRY, Frank L. An examination of police corruption. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003, p. 20.

dos candidatos à carreira policial, excluindo-se aqueles cujo histórico aponte para um risco significativo de conduta desviada.

Tal estratégia é apoiada por diversos autores. Ela é advogada pelo célebre KLITGAARD para evitar a corrupção de forma geral¹³². PERRY destaca, nesse sentido, a importância da rejeição, na academia policial, de candidatos que deixem de demonstrar não apenas performance mas também integridade¹³³. A seleção de policiais com altos níveis de integridade é, aliás, um padrão internacional estabelecido pela INTERPOL contra a corrupção policial¹³⁴. STANA sugere ainda que requisitos como idade e nível educacional mais elevados na admissão podem contribuir com a formação de quadros mais íntegros¹³⁵. RAMALHO afirma existir uma relação inversa entre corrupção em geral e capital humano, compreendido este não apenas como aquisição de faculdades e aptidões cognitivas mas também como grau de capacitação para o trabalho qualificado, inovação científica e tecnológica, e ainda criatividade e iniciativa empresariais. O autor demonstra que, quanto maior o nível de educação de um país, menor o nível de corrupção¹³⁶.

Embora haja dados convincentes suportando o argumento de que a probabilidade de corrupção de um policial é maior quando ele tem um histórico com registro(s) criminal(is) ou disciplinar(es), há dúvidas sobre a efetividade dos testes de personalidade. BOES, CHANDLER e TIMM relatam interessantes resultados de pesquisas feitas sobre testes de personalidade tomados quando do ingresso na carreira policial, com o objetivo de verificar se com base neles é possível prever quais pessoas se envolverão com corrupção¹³⁷. Os resultados da pesquisa feita sobre

¹³² KLITGAARD, op. cit., p. 89-90 e 215-216.

¹³³ PERRY, op. cit., p. 19-20.

¹³⁴ INTERPOL, op. cit.

¹³⁵ STANA, Richard M. Drug-related police corruption differs from other forms of police corruption. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003, p. 48-49 e 52.

¹³⁶ RAMALHO, Renato Marques. *Corrupção, instituições e desenvolvimento: a corrupção tem impacto sobre o desenvolvimento econômico?* Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Economia de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 20 et seq. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2047/renatoramalhoturma2003.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

¹³⁷ BOES, Jennifer O'Connor; CHANDLER, Callie J. TIMM, Howard W. Personality tests do not indicate the potential for corruption. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003, p. 81 et seq.

amplo material¹³⁸ mostraram que os testes de personalidade prévios podem servir pouco para prever quem será corrupto. Uma conclusão que podemos extrair dessa pesquisa é que os fatores organizacionais têm em geral maior destaque do que os fatores individuais (por exemplo, traços de personalidade) como condicionadores ou gatilhos da corrupção.

A pesquisa detectou que poucos itens puderam ser relacionados com maior propensão à corrupção, como: dificuldades de relacionamento, histórico de delinquência e indicativos de imaturidade, desajustamento, irresponsabilidade ou não confiabilidade. Os policiais que se revelaram corruptos na sua função tenderam a responder com maior frequência positivamente, quando dos testes de personalidade de ingresso na carreira, a questões indicativas de que eles tiveram problemas com a lei ou foram suspensos na escola. Por outro lado, os não infratores tenderam a formular respostas que os qualificavam como mais tolerantes com os outros, mais hábeis em manter relacionamentos positivos longos, mais propensos a aceitar responsabilidade e culpa bem como a ser influenciados por culpa ou remorso. O melhor resultado da pesquisa, no tocante a indicadores de corrupção, contudo, relaciona-se com uma característica posterior à contratação: policiais que tiveram problemas com seus supervisores em razão de *comportamentos inadequados voluntários* no trabalho vieram a se engajar em corrupção significativamente mais do que os que não tiveram. Isto é, policiais com problemas disciplinares tendem a ser responsabilizados por corrupção mais do que aqueles sem problemas disciplinares.

6.2.2 Propensão a assumir riscos

O criminoso pode ser visto como alguém que, na escolha da conduta a ser adotada, pondera os prós e os contras do comportamento criminoso, comparando-os com aqueles do comportamento honesto. IVKOVIC, com base em ROSE-ACKERMAN¹³⁹ e na célebre obra de KLITGAARD¹⁴⁰, autores que também foram consultados na ela-

¹³⁸ Com base na colaboração de 2 mil departamentos de polícia americanos, e dados concretos de 69 deles, foram examinados 439 testes de personalidade feitos por “policiais infratores”, os quais foram punidos com base em provas substanciais de pelo menos um ato de corrupção, e 439 testes de “policiais não infratores”.

¹³⁹ ROSE-ACKERMAN, op. cit., p. 72-73.

¹⁴⁰ KLITGAARD, op. cit., p. 87.

boração deste texto, afirma que existirá inclinação para a corrupção quando forem verdadeiras as fórmulas matemáticas a seguir¹⁴¹:

Quadro VII. Fórmula indicadora de inclinação para corrupção com base em análise de custo-benefício

$[+ \text{ Benefícios da corrupção} \\ - \text{ Custos da corrupção}]$	$>$	$[+ \text{ Benefícios da honestidade} \\ - \text{ Custos da honestidade}]$
Ou ainda		
$[+ \text{ Ganho ilícito} \\ - \text{ Custos morais} \\ - (\text{Probabilidade de punição} \\ \times \text{Montante de punição})]$	$>$	$[+ \text{ Salário} \\ + \text{ Satisfação pela honestidade}]$

Segundo aquela autora, a propensão do indivíduo a assumir riscos é um fator que impactará a sua decisão quanto à corrupção, na medida em que afeta a sua avaliação subjetiva da *probabilidade de punição*, a qual é um componente das fórmulas acima (implícito na primeira e explícito na segunda). Esse cálculo será ainda afetado pela ausência de punição do indivíduo (mesmo por pais, professores etc.) quando violou regras em seu passado, e pela sua percepção da falta de punição de comportamentos ilícitos na sociedade e sobretudo na corporação, o que poderá conduzi-lo a subestimar o risco de descoberta ou de punição do seu comportamento¹⁴². Daí decorre a importância de um sistema disciplinar funcional, capaz de detectar, investigar e punir comportamentos desviados.

VICCHIO afirma que nunca haverá suficiente supervisão que permita descobrir os atos ilícitos praticados por policiais; além disso, o medo deles de serem pegos é reduzido. Por isso não se pode construir um sistema de controle baseado somente no risco de punição, mas deve ser reforçado o comportamento ético. Para o professor de filosofia em Baltimore, renomado por seus estudos sobre ética nos Estados Unidos, a prática da virtude é um hábito que deve ser ensinado e reforçado. Normalmente, crianças que têm problemas se tornam adultos

¹⁴¹ IVKOVIC, op. cit., p. 66-68.

¹⁴² Idem, p. 66-68.

com os mesmos problemas. Embora as pessoas possam mudar com o tempo, isso depende de que ela estabeleça isso como um objetivo e receba incentivo. Segundo defende, o medo da punição é insuficiente para promover a mudança do comportamento¹⁴³.

6.3 Condições organizacionais

Várias comissões instituídas para investigar corrupção em departamentos policiais¹⁴⁴ desvelaram que a corrupção pode se alastrar e mesmo dominar delegacias ou corporações em virtude de fatores organizacionais, como os que serão vistos a seguir. Além disso, alguns autores, como PUNCH, veem a corrupção policial como uma consequência primariamente das características da organização policial, chegando a apresentá-la como algo endêmico¹⁴⁵, embora bons resultados possam ser alcançados em seu controle¹⁴⁶. Em seu livro sobre corrupção policial, a mensagem central, como aquele autor explicitamente coloca, é de que:

[...] não estamos tratando com maças ruins procurando por ganho individual mas com condutas coletivas movidas para fins variados e diversos benefícios. O ambiente policial pode formar um “barril podre” que poderosamente modela as identidades das pessoas e as induz a tomar caminhos desviados em conjunto com outros. A história da polícia revela que ela pode ter uma influência sedutora e deformadora sobre os praticantes dirigindo-os a fugir do paradigma formal e a escorregar em códigos operacionais de violação e distorção de regras. Mas é claro que o que gera o desvio, o crime e a corrupção da polícia é o contexto institucional da polícia e falhas ou induções do sistema. A corrupção policial é um crime causado por falha de gestão e falta organizacional.¹⁴⁷

Tal concepção vai ao encontro das teorias criminológicas da aprendizagem social (*social learning*), como a teoria da associação

¹⁴³ VICCHIO, Stephen J. Overview: ethics and police integrity. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003, p. 10-17.

¹⁴⁴ *Knapp Comission*, 1972, New York, USA; *Mollen Comission*, 1994, New York, USA; *Pennsylvania Crime Comission*, 1974, Philadelphia, USA; *Royal Comission into the New South Wales Police Service*, 1997, New South Wales, Austrália; *Fitzgerald Comission*, 1989, Queensland, Austrália; *Christopher Comission*, 1991, Los Angeles, USA etc. Informações gerais sobre essas comissões podem ser obtidas na internet, no site: <<http://www.wikipedia.org>>.

¹⁴⁵ PUNCH, op. cit., p. 190-191.

¹⁴⁶ Idem, p. 235.

¹⁴⁷ Ibidem, p. 235-236, livre tradução.

diferencial formulada por SUTHERLAND, a teoria da identificação diferencial de GLASER e a teoria da neutralização de SYKES e MATZA. O traço comum de tais teorias é que “o homem atua de acordo com as reações que sua própria conduta recebe dos demais, de forma que o comportamento individual é sempre modelado pelas experiências da vida cotidiana. O crime é uma resposta a situações reais que o sujeito aprende”¹⁴⁸.

6.3.1 Doutrina policial da burocracia paramilitar

Segundo IVKOVIC, a analogia entre polícia e exército tem sua origem no uso legítimo da força e na necessidade assumida de que os agentes devem se submeter a uma cadeia de comando hierárquico. A doutrina da burocracia paramilitar, em oposição a outras alternativas como polícia comunitária, é dominante nos Estados Unidos e se caracteriza por numerosas regras, pelas linhas claras de autoridade e pela visão de que os objetivos primários da corporação consistem em controlar e lutar contra o crime.

Tal concepção tem dois efeitos negativos: *primeiro*, pode conduzir a um tratamento hostil e caracterizado pelo abuso de força contra a população, assim como ao desenvolvimento pelos policiais de uma percepção segundo a qual estão desligados da população e em guerra com a imprensa, sendo rejeitados por um público ingrato (mentalidade “nós contra eles”); *em segundo lugar*, torna-se quase impossível aos policiais evitar de descumprir alguma das numerosas regras ao longo do tempo, o que os conduz a não reportar a violação mais severa de regras por parte de outros policiais, já que os primeiros têm, por assim dizer, um “telhado de vidro”. Além disso, citando BITTNER, a autora ressalta que o sistema paramilitar não é ajustado ao policiamento porque se caracteriza por pequena discricionariedade no nível mais baixo de hierarquia, enquanto no policiamento o que ocorre é, contrariamente, um nível maior de discricionariedade nesse nível¹⁴⁹.

Entre nós, o *modelo militarista*, também amplamente dominante no cenário brasileiro, cria, segundo RODRIGUES, a mentalidade de que a população deve ser controlada e submetida ao Estado, distanciando

¹⁴⁸ LIVIANU, op. cit., p. 134.

¹⁴⁹ IVKOVIC, op. cit., p. 68-70.

os policiais da sociedade, os quais atuam como agentes repressores distantes do cidadão. Para tal modelo, o policial é uma autoridade revestida de poder, destinado a controlar maus cidadãos, e não um agente a serviço da comunidade. Em oposição a tal paradigma, deve-se desenvolver um novo modelo, da *polícia cidadã*, cuja ação se volta à mediação de conflitos e à promoção de direitos fundamentais¹⁵⁰. PINHEIRO, no mesmo sentido, fala na necessidade de ruptura paradigmática em prol de uma transição da polícia tradicional para uma *polícia comunitária, humana e cidadã*, sabendo que a mudança dos padrões de comportamento exigirá um longo esforço civilizador das práticas da polícia¹⁵¹. O policiamento comunitário é também chamado de interativo, de proximidade, polícia orientada para a solução de problemas, e de polícia cidadã. Nele a polícia não deve ser do Estado, mas da sociedade, passando a se falar de “reciprocidade entre polícia e comunidade”, “descentralização de comando por área”, “reorientação da patrulha”, “desburocratização”, “profissionalização”, “solução de problemas via parcerias”, “envolvimento do público” etc.¹⁵²

Também no Brasil, LIMA, antropólogo, doutor e professor na área de segurança pública, desenvolveu interessante reflexão sobre a necessidade de substituir a cultura paramilitar por uma cultura policial democrática de solução de conflitos. Ressalta o autor que a pequena autonomia da base, adequada ao cumprimento de comandos no ambiente militar, é inadequada na área policial, em que a eficácia da atuação depende da mediação de conflitos guiada muitas vezes pela criatividade e condução de negociações (é a discricionariedade na base mencionada por IVKOVIC). Basta observarmos que a

¹⁵⁰ RODRIGUES, Marcus Paulo Ruffeil. *Gestão da Polícia Militar: a cultura institucional como agente limitador da construção de uma polícia cidadã*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2010, p. 73 et seq. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9041/1418705.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

¹⁵¹ PINHEIRO, Antonio dos Santos. *Polícia comunitária e cidadã: entre velhas e novas práticas policiais*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

¹⁵² BARROS, Lúcio Alves de. *Polícia e sociedade: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial*. Tese (Doutorado em Ciências Humanas, Sociologia e Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005, p. 79 et seq. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=31281>. Acesso em: 21 jun. 2012.

polícia funciona, não raro, como um “tribunal de pequenas causas” paralelo. SOUZA cita que a polícia hoje é chamada a “intervir em partos, conflitos de vizinhança, no atendimento de prontos-socorros, em filas de escolas e creches etc.”¹⁵³ O modelo paramilitar de polícia não atende adequadamente a demanda pelo serviço policial, não só porque a demanda exige o emprego de discricionariedade no exercício do poder de polícia, mas também porque muitas das situações em que a polícia é chamada a intervir não envolvem crimes. LIMA defende que “a política de emprego da polícia numa sociedade democrática é parte da política geral de expressão da cidadania e da universalização dos direitos”, e que “a polícia é um serviço público para a proteção e defesa da cidadania; o fundamento da autoridade policial é a sua capacidade de administrar conflitos”¹⁵⁴.

É interessante observar o contraste entre, de um lado, a existência de um complexo de regras que governam internamente os relacionamentos entre policiais nessa estrutura quase-militar, e de outro lado a lacuna de regras tanto referentes ao comportamento dos policiais diante dos cidadãos como a respeito de como resolver problemas que enfrentam junto aos cidadãos. Embora tais temas possam ser objeto de ensino nas escolas de ingresso de carreira, não há nas corporações brasileiras, em regra, por exemplo, manuais quanto a como realizar uma condução de presos, qual deve ser o efetivo em uma escolta, como deve ser operacionalizada uma busca e apreensão, qual a reação do policial diante da fuga (ou tentativa de fuga) de alguém abordado, em que casos está justificada uma busca pessoal (popularmente conhecida como “dar uma geral”) ou uma busca no interior de um veículo etc.¹⁵⁵ Situações habituais, especialmente as que normalmente estão associadas a tipologias típicas de corrupção policial, poderiam e deveriam

¹⁵³ SOUZA, Luís Antônio Francisco. Polícia, direito e poder de polícia. A polícia brasileira entre a ordem pública e a lei. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 43 (DRT/2003/192), p. 295 et seq., abr. 2003.

¹⁵⁴ LIMA, op. cit., p. 241 et seq.

¹⁵⁵ Por falta de ensino e treinamento adequados quanto à postura diante de tais situações, mesmo em corporações reconhecidas por desenvolverem um trabalho de alta qualidade, como a Polícia Federal, encontram-se situações como um caso recente ocorrido em Curitiba em que policiais federais dispararam unilateralmente contra um veículo que empreendeu fuga dentro da cidade, vindo a atingir casas de cidadãos inocentes e mesmo o encosto de cabeça do passageiro do carro, por sorte não causando um homicídio.

ser mais bem reguladas. Uma medida bastante apropriada seria, por exemplo, a gravação audiovisual das abordagens feitas por policiais rodoviários a veículos, o que não só coibiria a corrupção mas protegeria os próprios agentes contra acusações infundadas de abusos feitas por cidadãos revoltados pelo fato de serem corretamente multados.

6.3.2 Chefes de corporações

Segundo IVKOVIC, os chefes de corporações policiais normalmente têm grande poder e controle sobre todo o funcionamento da organização, de modo que sua postura quanto à corrupção e abuso de autoridade, refletida não só em palavras mas especialmente em atitudes, tem um impacto significativo no comportamento dos policiais. Entre as atitudes do chefe com impacto no comportamento da corporação estão o próprio comportamento honesto ou corrupto dele, sua reação diante da corrupção alheia (a quem a reação se estende, bem como com que intensidade e severidade), e a prioridade que confere ao assunto (corrupção) na sua pauta de planejamento, coordenação, organização e controle, aí englobados o estabelecimento de mecanismos de supervisão e de regras claras contra a corrupção, o combate ao “código de silêncio” etc. Quando o chefe “fecha os olhos” para o problema e o nega, os liderados tendem a ver a liderança como corrupta, ingênua, incompetente ou incapaz de fazer frente à corrupção ou ao abuso. Quando o chefe adota a “teoria da maçã podre”, ele deixa de perceber as necessidades de reforma institucional e concede livre campo para que o comportamento desviado se desenvolva¹⁵⁶. PUNCH assevera que o líder da corporação é peça essencial para uma mudança institucional que pode restaurar ordem e disciplina¹⁵⁷.

6.3.3 Alocação de recursos

Podemos afirmar, com base em IVKOVIC, que a alocação de recursos financeiros e humanos tem impacto significativo sobre a corrupção em pelo menos três aspectos. Primeiro, no recrutamento de novos policiais, pois, se os responsáveis pelo processo estiverem sobrecarregados, tenderão a cortar etapas e a realizar uma investigação

¹⁵⁶ IVKOVIC, op. cit., p. 70-73.

¹⁵⁷ PUNCH, op. cit., p. 239.

de vida pregressa mais superficial. Segundo, a razão entre número de supervisores e de liderados pode impedir o efetivo desenvolvimento de um trabalho sério de supervisão que permita a identificação de sinais de um comportamento desviado. Terceiro, pela alocação maior ou menor de pessoal na corregedoria, podendo-se comparar, por exemplo, a razão entre servidores lotados na corregedoria e servidores totais com a razão existente em outros órgãos, como a Receita Federal^{158 e 159}.

6.3.4 Regras referentes à corrupção

A ausência de existência, clareza e consistência na aplicação de regras internas contra corrupção também pode criar um ambiente favorável ao desvio, consoante ensina IVKOVIC. A Comissão para Certificação de Corporações Policiais (*Commission on Accreditation of Law Enforcement Agencies*¹⁶⁰) ressalta que a existência de regras claras é importante para viabilizar a punição disciplinar, por isso elas devem abarcar aspectos como a aceitação de gratificações, subornos e recompensas. Além disso, caso os supervisores fechem os olhos para comportamentos desviados, os policiais podem ter a percepção de que existe uma regra informal que permite o comportamento¹⁶¹.

6.3.5 Recrutamento e seleção

Como já assinalado nos tópicos relativos à propensão para a corrupção e à alocação de recursos, a análise apropriada do histórico dos candidatos a policiais é importante. Estudos citados por IVKOVIC, conduzidos por autores e comissões que investigaram corrupção em

¹⁵⁸ IVKOVIC, op. cit., p. 73-74.

¹⁵⁹ Cumpre aqui fazer uma observação. Não é apropriado julgar suficientes os percentuais aplicados pela Polícia no combate à corrupção diante puramente de sua proximidade com aqueles aplicados em outros órgãos públicos não policiais, como a Receita Federal, por duas razões. *Primeiro*, é possível que o valor investido em outros órgãos seja inferior ao ideal. *Segundo*, em razão do perfil da Polícia de grande atuação externa, contato com o público, e elevada discricionariedade na área operacional, é razoável que os custos com controles sejam superiores aos da Receita Federal com as atividades disciplinares. Além disso, a estrutura de controle da Polícia objetiva *não apenas combater a corrupção*, mas outras formas que são bastante próprias de desvio, como o *abuso da força*. Assim, os percentuais aplicados na Polícia para controle deve ser, certamente, significativamente superiores àqueles empregados em outros órgãos.

¹⁶⁰ Website: <www.calea.org>.

¹⁶¹ IVKOVIC, op. cit., p. 74-76.

corporações, mostram que boa parte dos agentes que são pegos em corrupção nunca deveriam ter sido contratados, por já estarem disponíveis, ainda na época da seleção deles, dados, como cometimento de crimes, que apontavam para um elevado risco de envolvimento em novas práticas ilícitas. Deve haver suficiente pessoal alocado para checar a vida pregressa dos candidatos, e estes não podem ser empossados antes de encerradas as investigações¹⁶².

6.3.6 Treino em ética e integridade

É interessante que os policiais recebem treinamento bem menos extenso do que outros profissionais, que não raro estudam em uma faculdade por cinco anos para poder exercer uma profissão. Contudo, são conferidos a eles grande poder e discricionariedade. Policiais devem receber um treinamento adequado, inclusive em matéria de integridade. Leciona IVKOVIC que as instituições policiais podem usar cursos de ingresso na carreira e de reciclagem, em quantidade (repetição e duração) e qualidade (conteúdo e aplicação prática) adequadas, para reforçar princípios éticos, valorizar a honestidade e preparar os policiais para os dilemas que enfrentarão na prática, mostrando e incentivando o comportamento que se espera deles. Policiais em posições de supervisão (delegados e agentes) devem ser estimulados e preparados também para realizar treinamentos de campo com seus liderados, além de instruídos no tocante à postura e reação adequadas diante de desvios. Falhas nesses cursos e treinamentos e instruções como “os policiais mais velhos lhes ensinarão como o trabalho policial é realmente feito” poderão levar os novatos a sucumbir às pressões de culturas policiais desviadas ou, no mínimo, a adotar o código de silêncio¹⁶³. STANA também ressalta a importância da existência de um programa de treinamento em integridade¹⁶⁴. Tais treinamentos não só devem focar a integridade policial, mas reforçar os vínculos com a comunidade e promover o respeito aos direitos humanos.

ROBERTO KANT DE LIMA, antropólogo, professor e doutor especialista na área de segurança pública, relata em artigo uma experiência de ensino a policiais em que ficou bastante claro o distancia-

¹⁶² IVKOVIC, op. cit., p. 76-77.

¹⁶³ Idem, p. 78-79.

¹⁶⁴ STANA, op. cit., p. 49.

mento que se forma na mente dos policiais entre a teoria e a prática. Isso mostra a necessidade de que o treinamento seja permanente, para que seja eficazmente internalizado, até porque é necessário desconstruir paradigmas de pensamento e de ação de policiais já “formados”. A substituição de uma cultura policial militarizada por uma cultura democrática de solução de conflitos demanda tempo. Os cursos de formação deveriam ter extensão de pelo menos 360 horas, distribuídas por no mínimo 3 meses, e englobar disciplinas, seminários e atividades práticas, sendo necessário ainda um desdobramento do curso tanto horizontal, com a transmissão do conteúdo a outros policiais, como vertical, aprofundando-se temas específicos¹⁶⁵.

6.3.7 Cultura policial, incluindo código de silêncio

Características próprias do ambiente policial ensejam a formação de uma cultura ou *subcultura* policial. A teoria criminológica das subculturas, de COHEN, mostra a força que a subcultura pode exercer no tocante ao cometimento de um crime por um indivíduo nela inserido. BARATTA assim discorre sobre tal teoria:

[...] a teoria das subculturas criminais nega que o delito possa ser considerado como expressão de uma atitude contrária aos valores e às normas sociais gerais, e afirma que existem valores e normas específicos dos diversos grupos sociais (subcultura). Estes, através de mecanismos de interação e de aprendizagem no interior dos grupos, são interiorizados pelos indivíduos pertencentes aos mesmos e determinam, portanto, o comportamento, em concurso com os valores e as normas institucionalizadas pelo direito ou pela moral “oficial”.¹⁶⁶

IVKOVIC descreve o ambiente policial do seguinte modo:

O senso de isolamento policial, reforçado pela adoção da mentalidade “nós contra eles”, gera uma percepção de que ninguém os entende, que muito poucas pessoas podem compreender sua experiência (Sparrow et al., 1990, p. 144), que eles não podem confiar em outros membros da comunidade, e que as únicas pessoas perto de quem eles se sentem confortáveis são outros policiais (v., p. ex., Skolnick & Fyfe, 1993, p. 82). Como uma consequência, um intenso senso de solidariedade, lealdade e confiança mútua se desenvolve entre policiais. [...]¹⁶⁷ Essa potente mistura

¹⁶⁵ LIMA, op. cit., p. 241 et seq.

¹⁶⁶ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002, p. 73-74.

¹⁶⁷ BOUZA também descreve o surgimento dessas “irmandades” que são as corporações policiais. A exposição a uma realidade violenta, à pior parte da humanidade,

de solidariedade, lealdade, e confiança mútua entre policiais de linha de frente em um ambiente paramilitar, caracterizado por extensas regras e uma ênfase em uma medidas de performance prontamente quantificáveis como números de prisões, culmina invariavelmente no código de silêncio, no código de segredo, na barreira azul de silêncio, ou na cortina azul¹⁶⁸ – um conjunto de regras não escritas da subcultura policial que proíbem-nos de reportar contra seus colegas policiais.¹⁶⁹

PUNCH, que em sua obra sobre corrupção policial aborda casos de corrupção nos Estados Unidos, na Holanda e no Reino Unido, destaca, entre outras características da cultura policial¹⁷⁰: o isolamento social de policiais como um produto da natureza do trabalho, da hostilidade da comunidade e de padrões de trabalho por turnos; um pensamento dicotômico que o leva a qualificar o mundo em categorias simplistas e rígidas entre o bem e o mal, o que é associado com uma mentalidade de “eles e nós” e à tendência em estereotipar as pessoas; policiais aprendem a pegar atalhos e dobrar regras diante de um rígido código disciplinar, como a troca da prisão de criminosos por informações sobre crimes graves, o que os conduz inclusive a mentir em depoimentos, sem que isso seja visto na cultura policial como algo ilícito ou incorreto – basta ver como a ficção retrata bons policiais como agentes que habitualmente quebram regras para alcançar bons fins; e o pragmatismo, uma visão de que o conhecimento teórico adquirido na academia é uma bobagem e deve ser esquecido quando o policial for às ruas¹⁷¹, o que torna os novatos mais inclinados a aprender com os policiais mais antigos não só os bons mas também os maus comportamentos.

conduz os policiais a uma compreensão única do mundo, que leva muitas vezes a um cinismo ou a um humor negro. “Rapidamente, policiais aprendem que apenas outros policiais compreendem.” Esse ambiente único os leva a desenvolver laços de relacionamento, que são reforçados pela interdependência: “há poucas experiências mais unificadoras do que dividir um momento de risco cedo pela manhã e depender de seus camaradas para proteger as suas costas.” Normalmente, o melhor amigo de um policial é seu parceiro policial, e é comum a reclamação de cônjuges de que seus maridos/esposas policiais se importam mais com o parceiro do que com eles/elas (BOUZA, Anthony V. *Police culture encourages corruption*. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003, p. 25-26, livre tradução).

¹⁶⁸ A cor azul é aqui uma referência à cor mais difundida do uniforme policial nos Estados Unidos.

¹⁶⁹ IVKOVIC, op. cit., p. 79-80, livre tradução.

¹⁷⁰ PUNCH, op. cit., p. 38-40.

¹⁷¹ Segundo BOUZA, o *slogan* raramente varia: “*Forget about the bullshit they taught you at the academy, kid; this is the real world*” (BOUZA, op. cit., p. 23).

Para PUNCH, o ambiente é um fator muito forte que condiciona o comportamento dos policiais, podendo incentivar boas pessoas a sujar as mãos. Primeiro, há uma forte pressão dos colegas em grupos corruptos, o que inclui a realização de “troles” ou ritos de iniciação com uso de força e ameaças implícitas e a exclusão e perseguição de policiais honestos. Segundo, há um contato constante com uma realidade violenta e com o submundo criminoso, junto ao qual podem ser obrigados a conviver para buscar informações sobre crimes praticados, o que pode ser feito de modo profissional mas também mediante acordos, compromissos e mesmo amizades. Terceiro, entram em contato com crimes “sem vítimas aparentes” e engendrados pela demanda social: embora tais comportamentos sejam proibidos formalmente pela sociedade, é a própria população que forma a demanda que viabiliza as empresas criminosas, como ocorre no tráfico, no jogo e na prostituição. Por isso, policiais corruptos “frequentemente dizem que eles apenas começaram a escorregar no desvio em razão da força da cultura profissional, pressão dos colegas, sua desilusão com a organização policial e em razão da natureza do trabalho”¹⁷².

Na linha de IVKOVIC, os novatos são socializados na cultura policial existente, o que em lugares muito corruptos os conduzirá à corrupção ou ao silêncio. A Comissão Mollen, que investigou a corrupção na polícia de Nova Iorque, concluiu, aliás, que *o código de silêncio é mais forte onde há mais corrupção*. Os violadores do código de silêncio sofrem represálias de outros policiais que variam desde humilhações até ameaças e danos, chegando ao ponto em que a delação da corrupção é vista como algo mais grave e perigoso do que a própria corrupção¹⁷³. Como bem coloca NELSON, “a polícia geralmente trabalha em uma cultura na qual proteger seus colegas é uma virtude”¹⁷⁴, de modo que a lei do silêncio nada mais é do que uma inadequada dedução de uma regra adequada. Evidentemente, a proteção entre colegas deve se dar em relação ao que é legal, e não ao que é ilícito.

PUNCH também coloca a lei do silêncio como uma forte característica do ambiente policial: “[...] de fato a lealdade pode significar

¹⁷² PUNCH, op. cit., p. 41-46.

¹⁷³ IVKOVIC, op. cit., p. 81-82.

¹⁷⁴ NELSON, Jack. Police corruption is rampant. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003, p. 55.

mentir em benefício de outro policial (Kleinig 1996: 67).¹⁷⁵ A quebra do código gera fortes sanções informais como ameaças, ostracismo, danos à propriedade particular, rumores maliciosos e descrédito através de falsas informações prejudiciais ou mesmo violência (Reiner 1992: 93).¹⁷⁶ BOUZA, que chefiou vários órgãos policiais nos Estados Unidos e escreveu livros sobre o assunto, narra, em adição, que muitos policiais se recursam a oferecer cobertura ou proteção, nas ruas, para “dedos-duros”, o que faz com que enfrentem situações de perigo sozinhos. Chamados de “ratos”, eles encontram queijo nos seus armários; recebem itens não pedidos em casa, além de frequentes telefonemas nos quais o interlocutor permanece em silêncio; e são destinatários de mensagens anônimas que contêm imprecações. Tal autor ressalta que o código de silêncio pode até mesmo incluir a negação de sua existência diante da Justiça¹⁷⁷.

Entre nós, LUIZ FLÁVIO GOMES menciona pesquisa da Faculdade Getúlio Vargas, que entrevistou 23.540 policiais (civis e militares) e chegou à conclusão de que, entre nossos policiais, vale também o pacto do silêncio, a cumplicidade e a conivência, o que, segundo ele, reforça a tese de que cabe ao Ministério Público investigar crimes policiais (adotada pelo STF no HC 91.661)¹⁷⁸. BARROS, também no

¹⁷⁵ A mentira por policiais é vista nos Estados Unidos como algo bastante comum. O falso testemunho policial (*perjury*) chega a ter uma designação jocosa em Nova Iorque: *testilying* (*lying* significa “mentindo”), como substituição para *testifying* (“testemunhando”). No departamento de Polícia de Los Angeles, os policiais se referem a tal situação com a expressão “juntar-se ao clube dos mentirosos” (MCNAMARA, Joseph D. Police corruption is fueled by the war on drugs. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003, p. 34). SCOT TURROW, advogado e autor de vários romances policiais, assim se refere à mentira policial: “policiais frequentemente mentem sob juramento. Eles ou cometem perjúrio para esconder seus próprios crimes ou ainda eles testemunham sobre eventos de que eles não mais se lembram, o que também caracteriza perjúrio. A maior parte dos policiais não enquadra pessoas inocentes, mas eles acreditam que é aceitável cometer perjúrio se eles podem ajudar a condenar um suspeito que eles acreditam que é culpado. Mais que isso, na mente dos policiais, o suspeito não precisa ter cometido o crime em questão; se o policial acredita que o suspeito é culpado de outro crime que igualmente merece prisão ou sentença à prisão, os policiais voluntariamente cometerão perjúrio” (TURROW, Scot. Police routinely lie in court to convict the guilty. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003, p. 57).

¹⁷⁶ PUNCH, op. cit., p. 37.

¹⁷⁷ BOUZA, op. cit., p. 23-24 e 29.

¹⁷⁸ GOMES, Luiz Flávio. Policiais brasileiros toleram a corrupção e a violência dos colegas. *Jus Navigandi*. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/12738/>>

Brasil, afirma que a confiança é fator importante entre os policiais. Se, de um lado, ela é o elo que gera amizade, solidariedade, segredo; de outro, propicia um código de silêncio. Policiais designados de “muxiba”, “pau de vira-bosta”, “bisonho”, “carne de pescoço”, “mosca morta”, “W2” ou “X9” serão transferidos constantemente entre seções, não encontrando um local para trabalhar, o que atinge um bom número deles¹⁷⁹, cumprindo recordar que “X9” é a designação daqueles que informam condutas ilícitas aos órgãos de apuração – é o “dedo-duro”.

Assim como a corrupção, a força do código de silêncio varia entre as corporações. Na experiência profissional do subscritor, por diversas vezes este encontrou policiais federais que simplesmente reportaram atos irregulares de seus colegas, sem mostrar preocupação com um suposto código de silêncio. Isso é constatado por todo o país e não significa que parte da polícia não adote o código de silêncio, mas que este não é tão forte como aquele existente em outras corporações. O mesmo ocorre em relação à Polícia Rodoviária Federal. Num caso concreto específico, policiais rodoviários, ao serem informados por um cidadão de que este havia sido demandado a pagar propina por outros policiais rodoviários, conduziram-no à Superintendência da PRF para identificar o policial que o achacara¹⁸⁰. Por outro lado, por mais de uma vez o subscritor recebeu a título informal informações de policiais civis que presenciaram corrupção na Polícia Civil, os quais, contudo, quando vislumbraram o interesse do subscritor de investigar, negaram-se a fornecer detalhes adicionais em caráter formal – e em um caso mesmo em caráter informal –, por medo de represálias, impondo-se aí o código do silêncio.

6.3.8 Supervisão e *accountability*

Para IVKOVIC, a postura dos líderes de equipes, sejam delegados ou outros policiais, pode também incentivar ou desestimular a corrupção de seus subordinados em vários sentidos: a) pelo seu próprio envolvimento em corrupção; b) pela omissão em adotar e expor uma

policiais-brasileiros-toleram-a-corrupcao-e-a-violencia-dos-colegas>. Acesso em: 21 jun. 2012.

¹⁷⁹ BARROS, op. cit., p. 233.

¹⁸⁰ Peças de Informação 1.23.000.000079/2009-65, da Procuradoria da República no Pará.

posição clara e consistente a respeito da corrupção; c) pela omissão em adotar medidas coerentes com a posição assumida. A pequena proporção ou a sobrecarga dos supervisores, a sua falta de experiência e a atribuição de liderança a um supervisor sobre policiais com os quais trabalhava anteriormente em pé de igualdade, conhecedores das regras que violara no degrau inferior, abrem brechas para o desenvolvimento de um ambiente corrupto. Além disso, a investigação e prova de casos de corrupção, ainda mais quando graves, por supervisores, em vez de trazer recompensas para estes, pode conduzir à sua punição com base na máxima “cabeças devem rolar”, o que constitui um desestímulo à investigação dos desvios de seus subordinados, fazendo-os mais interessados na discrição dos liderados do que em sua honestidade¹⁸¹.

PUNCH destaca o papel dos supervisores dos policiais que atuam na linha de frente, no combate à corrupção, como aquele mais sublinhado na literatura. Para o autor, o recrutamento, o treinamento, a proporção entre supervisores e supervisionados e especialmente o apoio que o supervisor recebe dos superiores interferem diretamente na qualidade da supervisão como medida anticorrupção¹⁸². A efetiva supervisão é destacada em trabalho divulgado pela agência americana para desenvolvimento internacional como um dos melhores instrumentos para controle da corrupção policial¹⁸³. PERRY lembra ainda a importância do fortalecimento institucional dos policiais com elevado padrão de integridade, os quais, como pássaros que voam acima dos policiais corruptos (“herbívoros” e “carnívoros”), devem ser alimentados para se tornarem águias, devendo ser atribuídas a eles, preferencialmente, funções de chefia em que possam confrontar a corrupção¹⁸⁴.

Em razão da importância deste item, segundo IVKOVIC, comissões que investigaram departamentos policiais por corrupção recomendaram uma contínua prática de assunção de responsabilidade e de prestação de contas (*accountability*) dos comandantes em relação aos policiais que são seus subordinados¹⁸⁵. PERRY defende o padrão segundo o qual, conforme crescem os poderes e as responsabilidades (conforme se sobe na hierarquia), a responsabilização e a prestação

¹⁸¹ IVKOVIC, op. cit., p. 83-86.

¹⁸² PUNCH, op. cit., p. 240-241.

¹⁸³ USAID. NEILD, op. cit., p. 9.

¹⁸⁴ PERRY, op. cit., p. 21.

¹⁸⁵ IVKOVIC, op. cit., p. 83-86.

de contas (*accountability*) diminuem deve ser substituído pela regra segundo a qual, quanto mais alta for a posição, mais alta deve ser a responsabilidade e a prestação de contas (*accountability*)¹⁸⁶. As Nações Unidas também chamam a atenção para a necessidade de *accountability* em relação à polícia em múltiplos sentidos, definindo *accountability* como uma referência a situações em que alguém é requerido ou esperado a justificar suas ações ou decisões, e também em que tal pessoa é considerada responsável por alguém ou por alguma atividade.^{187 e 188}

PERUZZOTTI ensina que a *accountability*, ou prestação de contas, deriva da própria noção de **democracia representativa**. Por esta implicar uma distância entre os cidadãos e seus representantes, já que o povo exerce o poder indiretamente apenas, “supõe-se o estabelecimento de mecanismos institucionais que assegurem que esta separação não resulte em governos irresponsáveis ou totalmente despreocupados com as demandas dos cidadãos. As instituições especializadas na prestação de contas cumprem, portanto, um papel central na democracia representativa: assegurar que os governos respondam aos interesses dos representados.”¹⁸⁹ O conceito de prestação de contas tem uma dimensão política, referindo-se ao controle da adaptação das políticas governamentais às preferências dos cidadãos, e uma dimensão legal, a qual diz respeito ao controle da adequação do comportamento dos servidores públicos à Constituição e à Lei, entrando a corrupção no âmbito dessa última dimensão¹⁹⁰. PUNCH igualmente considera a responsabilidade e prestação de contas (*accountability*) fundamental: “para mim e para outros a responsabilidade e a prestação de contas na polícia é essencial; sem responsabilidade e prestação de contas **não há legitimidade** e sem legitimidade a polícia não pode funcionar em uma sociedade democrática”¹⁹¹.

¹⁸⁶ PERRY, op. cit., p. 19 e 21.

¹⁸⁷ UNODC. *The integrity and accountability of the police*. Op. cit.

¹⁸⁸ As Nações Unidas disponibilizam também outros documentos que constituem kits de ferramentas sobre policiamento: segurança pública e serviço policial; investigação criminal; informação policial e sistemas de inteligência; serviços forenses e infraestrutura. Tais materiais, a par de outros sobre a Justiça Criminal, estão disponíveis em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html>>. Acesso em: 19 jun. 2012.

¹⁸⁹ PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability*. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton et al. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 477-478.

¹⁹⁰ Idem, p. 478.

¹⁹¹ PUNCH, op. cit., p. 191.

A Organização das Nações Unidas também estabelece relação entre o policiamento democrático e a *accountability*. A *accountability* policial envolve diversos aspectos, como: a existência e eficiência de sistemas de gestão, de supervisão das atividades, e especialmente de gerenciamento interno de reclamações (divulgação dos canais de reclamação, registro das reclamações, realização de investigações prontamente, proteção de testemunhas, extração de informações úteis das reclamações para aperfeiçoamento do sistema, avaliação e solução de falhas do sistema disciplinar); a existência de um órgão externo independente de supervisão do sistema com poderes significativos (para, por exemplo, receber reclamações, registrar, investigar, recomendar sanções disciplinares e mudanças estruturais e acompanhar o cumprimento de recomendações) e a existência de indicadores de sucesso da atuação desse órgão externo; o exercício de liderança responsável, estabelecendo-se códigos de conduta, alto padrão de recrutamento, seleção e treinamento, avaliação de desempenho e promoções por mérito, fornecimento de condições adequadas de trabalho e respeito a policiais denunciadores (*whistleblowers*); a prestação de contas externa ao Legislativo, a promotores, a juízes etc.; e, por fim, a atenção às demandas sociais e a prestação de contas à sociedade¹⁹².

O Ministério Público recebeu a nobre missão constitucional e legal de cobrar a prestação de contas, com o objetivo de verificar a fiel execução da lei, dos mais variados órgãos públicos, tanto em relação à atividade-meio como em relação à atividade-fim. A análise de informações da polícia, no âmbito do exercício desse dever, corresponde ao dever de *accountability* policial, e isso abrange, evidentemente, não apenas a atividade-fim policial mas também a atividade-meio. Entender diversamente seria sonegar da sociedade a existência de *accountability* da atividade-meio policial, quando isso existe no tocante a todos os outros órgãos, o que não apenas significaria fechar os olhos para a Constituição e a Lei mas implicaria evidente incoerência.

Contudo, como consta no Manual Nacional de Controle Externo da Atividade Policial, elaborado pelo Conselho Nacional de Procura-

¹⁹² UNODC. *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2012.

dores-Gerais, ainda há certa resistência das polícias à *accountability* quando demandadas pelo Ministério Público:

Muito já se evoluiu, mas ainda há alguns casos em que encontramos:

[...]

- alguns entendimentos de que qualquer gestão do Ministério Público sobre a atuação dos comandantes estaria ferindo a discricionariedade administrativa;

- algumas antigas resistências culturais à instauração de inquérito penal militar decorrentes de entendimentos de que seria mostra de pouca disciplina, de falta de atuação firme do comandante, e outros;

- certas restrições de acesso aos livros “de parte de dia” ou de “ocorrências” que poderiam dificultar o controle de objetos apreendidos e encaminhados à Polícia Civil.¹⁹³

E, assim como supervisores devem ser considerados responsáveis pela atuação dos subordinados, para IVKOVIC a administração deve ser considerada responsável pela atividade dos supervisores, provendo-lhes recursos adequados, enfatizando a importância do problema da corrupção e a responsabilidade dos supervisores, evitando a sobrecarga dos líderes de equipes, propiciando o necessário treinamento etc.¹⁹⁴ Ainda segundo aquela autora, o chefe da corporação deve prestar contas também externamente: “chefes de polícia devem prestar contas e ser responsáveis pela sua própria conduta desviada e pelo desvio de conduta de seus subordinados que eles conheçam **ou devam conhecer**, assim como quanto ao estado geral dos assuntos nas corporações que eles estão gerenciando”¹⁹⁵.

Diante disso, não há dúvidas de que incumbe ao Ministério Público, na qualidade de responsável pelo controle externo da atividade policial, demandar os chefes das corporações sobre as políticas que vêm adotando contra a corrupção nas diversas áreas, como aquelas citadas por IVKOVIC: recrutamento, treinamento, estabelecimento de regras claras (inclusive quanto a gratificações e presentes), existência de lacunas entre as regras e a prática, estilo de supervisão, responsabilidade de supervisores, métodos de controle, recompensas e disciplina¹⁹⁶. As Nações Unidas têm, inclusive, um detalhado ma-

¹⁹³ CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO. *Manual de controle externo da atividade policial*. Brasília: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2010, p. 82-83.

¹⁹⁴ IVKOVIC, op. cit., p. 142-143.

¹⁹⁵ Idem, p. 143, livre tradução.

¹⁹⁶ Ibidem, p. 143-146.

nual de avaliação de *accountability* policial, o qual pode ser usado como instrumento pelo Ministério Público para análise do grau de conformidade de uma dada corporação policial com os padrões internacionalmente estabelecidos e aceitos¹⁹⁷.

6.3.9 Sistema formal de controle interno

No magistério de IVKOVIC, os sistemas internos de controle – no Brasil identificados como *Corregedorias* – normalmente incluem estruturas que recebem reclamações (internas e externas), estruturas que investigam e estruturas de decisão. Segundo a autora, “uma corporação caracterizada por uma corrupção policial generalizada e organizada experimenta tipicamente o colapso do sistema formal de controle interno”¹⁹⁸. Não raro, os recursos humanos atribuídos aos sistemas de controle interno são insuficientes, ou são formados com pessoal sem suficiente experiência ou treinamento¹⁹⁹. Comissões que investigaram corrupção policial em corporações verificaram que não há prêmios, incentivos ou encorajamento para policiais que reportam corrupção de colegas. Há um erro de concepção segundo o qual desvelar corrupção implica uma falha na gestão da corporação, de modo que são mal recebidas pela liderança da corporação as acusações de corrupção feitas por policiais contra colegas, sendo recompensado o silêncio²⁰⁰.

STANA aponta, além de alguns desses fatores, a falta de autonomia do escritório de assuntos internos (corregedoria) e mesmo tentativas dele de minimizar ou esconder incidentes de corrupção como problemas que podem minar o sistema de controle interno. Essas características adversas foram detectadas no Departamento de Polícia de Nova Iorque pela comissão Mollen, a qual concluiu que a falência dos mecanismos de controle de corrupção dessa corporação “refletiram a inevitável **consequência de se permitir à polícia policial ela mesma**”²⁰¹. Sem dúvidas, o controle da corrupção policial não pode ser feito apenas internamente, mas deve também ser feito por um *órgão externo* – que, no Brasil, é o Ministério Público.

¹⁹⁷ UNODC. *The integrity and accountability of the police*. Op. cit.

¹⁹⁸ IVKOVIC, op. cit., p. 86.

¹⁹⁹ Idem, p. 149-152.

²⁰⁰ Ibidem, p. 86-87.

²⁰¹ STANA, op. cit., p. 50-51, grifos nossos.

6.3.10 Ausência de rotatividade em setores de maior risco

PERRY defende que deve haver uma rotatividade no exercício policial: eles devem ser transferidos de áreas e grupos com frequência, especialmente aqueles em áreas mais propensas à corrupção, como as unidades que atuam sobre o tráfico de drogas ou sobre o vício em geral²⁰². A aplicação dessa ideia ao ambiente brasileiro torna recomendável a rotatividade dos policiais, sobretudo rodoviários federais, que atuam em zona de fronteira, dada a associação existente entre corrupção policial e os crimes de contrabando e descaminho. Esses setores (tráfico, vícios em geral, descaminho e contrabando) devem ser objeto de especial atenção sob o prisma do controle da corrupção. As unidades de repressão ao tráfico de entorpecentes, além de constituírem um ambiente mais propício à corrupção, lidam de modo mais intenso com informantes, outro fator de risco apontado por estudos sobre corrupção policial.

6.3.11 Justaposição de policiamento sobre setores de maior risco

ROSE-ACKERMAN propõe a justaposição de atribuição de diferentes órgãos como medida de combate à corrupção, citando como exemplo exatamente a atuação policial no combate ao vício: “os adeptos de jogos de azar e os traficantes de drogas não pagarão muito a um policial em particular, já que um segundo pode aparecer mais tarde e também exigir uma propina. O primeiro policial simplesmente não tem condições de oferecer proteção [...]. Esse sistema pode funcionar melhor se os agentes de cumprimento da lei pertencerem a diferentes corporações da polícia: municipais, estaduais ou federais, por exemplo.”²⁰³

6.3.12 Desânimo

Para PERRY, o policial, especialmente no meio de sua carreira (quando é “muito tarde para parar e muito cedo para se aposentar”), pode adentrar uma zona de desconforto, desilusão, ressentimento, cinismo ou simplesmente monotonismo, menos do que acontece em outros momentos da carreira em que ocorre o fenômeno de inclinação para um alvo (*goal-gradient phenomenon*), segundo o qual, quanto

²⁰² PERRY, op. cit., p. 18-22.

²⁰³ ROSE-ACKERMAN, op. cit., p. 90.

mais próximo de um objetivo está um indivíduo, mais rápido ele age ou mais fortemente ele se esforça para alcançá-lo. Esse momento intermediário pode favorecer a corrupção. É recomendável, também por isso, que as corporações estimulem, recompensem e reconheçam o trabalho e o mérito dos policiais, de modo honesto.²⁰⁴ KLITGAARD pondera que os incentivos podem ser não monetários, como, por exemplo: o auxílio aos indivíduos para definirem ou redefinirem seus objetivos; mostrar ou quantificar o valor do seu trabalho para a sociedade e reconhecer sua importância; concessão de prêmios e cartas de reconhecimento; oferecimento de regalias, como almoço em restaurantes ou noites em pousadas; ou mesmo o treinamento com informações que lhes permitam conhecer melhor a realidade sobre a qual trabalham e desenvolver sua atividade com mais qualidade²⁰⁵.

6.3.13 Disponibilização de informações quanto a taxas de serviços aos cidadãos

A ausência de divulgação de taxas devidas por serviços abre espaço para que policiais cobrem valores superiores ao devido, ou mesmo que cobrem por serviços que são gratuitos. É recomendável, por isso, que sejam fixados nas repartições, de modo visível, informes esclarecendo os custos atinentes a cada espécie de serviço prestado pela corporação naquele local, ou mesmo a indicação de sua gratuidade²⁰⁶.

6.4 Condições externas

A par de características individuais (do policial) e da corporação, o ambiente político e social também tem impacto sobre o nível de corrupção das polícias, conforme observaremos nos subitens a seguir.

6.4.1 Oportunidades de corrupção

Assim discorre IVKOVIC sobre o ambiente de trabalho policial:

Por sua própria natureza, o policiamento como uma profissão tem várias características que podem prover oportunidades ilegítimas e assim

²⁰⁴ PERRY, op. cit., p. 20-21.

²⁰⁵ KLITGAARD, op. cit., p. 222.

²⁰⁶ USAID. NEILD, op. cit., p. 8-9.

contribuir com a existência da corrupção policial. Policiais gastam a maior parte do seu tempo ou trabalhando sozinhos (p. ex., patrulhando a vizinhança) ou em companhia de seus parceiros. Como uma atividade de pouca visibilidade tanto da perspectiva do público em geral como de seus supervisores, o trabalho policial é tanto difícil de supervisionar como suscetível de abuso. Além disso, as interações entre cidadão e polícia podem ocorrer em locais privados, sem outras testemunhas presentes durante o encontro ou em presença de testemunhas que ou não têm credibilidade (p. ex., traficantes, prostitutas) ou não têm vontade de falar porque eles aderem ao código de silêncio (p. ex., colegas policiais). Em adição, a natureza do trabalho policial, com execução seletiva e discricionariedade no nível dos policiais patrulheiros, gera um contato regular com cidadãos desejosos de participar de arranjos de proveito mútuo.²⁰⁷

Some-se que o policial interage diretamente com criminosos, isto é, pessoas que violaram ou mesmo estão habituadas a violar regras e que normalmente estarão dispostas a pagar para evitar uma punição. Além disso, aquela autora destaca que leis sem um consenso social ou tidas por não razoáveis, e cuja fiscalização se espera da polícia, abrem oportunidades para corrupção²⁰⁸. No caso brasileiro, pode-se citar como exemplo o crime de “casa de prostituição”, bem como o de “facilitar a prostituição” (arts. 229 e 228, respectivamente, do Código Penal). Embora a jurisprudência em alguns casos entenda que a conduta de manter e operar casas de prostituição não configura mais crime, com fundamento na aceitação social e na inércia das autoridades administrativas frente a prostíbulos que operam há anos de modo ostensivo, a existência da previsão legal contrastante com a realidade dá margem ao pagamento de propina (por vezes na forma de favores sexuais) a policiais para que não oponham obstáculos ao funcionamento dos estabelecimentos.

É interessante que a amplitude das oportunidades de corrupção é afetada também pelo próprio comportamento policial diante da corrupção do cidadão. Na hipótese de os policiais efetivamente prenderem, por exemplo, um cidadão que lhes ofereceu suborno, este, assim como aqueles que tomarem conhecimento do fato, estarão menos propensos a oferecer propina, pelo menos de modo ostensivo, em uma nova ocasião²⁰⁹.

²⁰⁷ IVKOVIC, op. cit., p. 89, livre tradução.

²⁰⁸ Idem, p. 90.

²⁰⁹ Ibidem, p. 88.

6.4.2 Cultura social hedonista, patrimonialista e pós-modernista e padrão salarial

Este item mistura condições ambientais externas (cultura social) e uma interna (salário), devido à íntima relação entre tais elementos no tocante à corrupção.

A cultura social predominante atualmente está voltada à satisfação pessoal (*hedonismo*), ao culto do “ter” em detrimento do “ser” (*patrimonialismo*), ao culto do consumo (*consumismo*) e à relativização de valores e verdades (*pós-modernismo*). Se a busca do prazer ou da felicidade é o norte e se o valor do indivíduo é dado pelo que ele tem, pode surgir uma crise ou conflito entre, de um lado, o que todo indivíduo que introjetou tal cultura deseja, isto é, conforto e um grande patrimônio, e, de outro lado, os meios que estão à sua disposição para alcançar o objeto de seu desejo, os quais, no caso do policial, em razão das limitações do regime estatutário, constituem seu salário. Se o salário não é apto a atingir os fins “existenciais” (patrimoniais e hedonistas), a relativização dos princípios morais, dentro de uma cultura em que “cada um tem sua verdade”, pode conduzir o indivíduo a justificar seu comportamento desviado perante o tribunal de sua consciência como se correto fosse, por meio de processos que a psicologia chama de *racionalização*, denominados pela criminologia de *técnicas de neutralização*.

Quanto maior for a lacuna entre meios disponíveis (salário) e os objetivos de vida (cujo alcance depende de recursos financeiros) do policial, maior será a pressão interna para a corrupção. Nesse sentido, “baixos salários são frequentemente mencionados como um fator que contribui com a corrupção (ver Simpson, 1977, p. 105, para uma pesquisa de literatura): ‘se o salário do setor público é muito baixo, a corrupção é uma estratégia de sobrevivência’ (Rose-Ackerman, 1999, p. 72)”²¹⁰. MORAES FILHO, no mesmo sentido, afirma que, “tendo em vista a insuficiente e inadequada remuneração da massa policial, muitos estudiosos, na esteira de Merton, apontam a aceitação de vantagens indevidas como meio de atender a necessidades, tanto primárias como as supérfluas, geradas pelo consumismo”²¹¹. Para IVKOVIC,

²¹⁰ Ibidem, p. 88.

²¹¹ MORAES FILHO, Antônio Evaristo. O círculo vicioso da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso (Org.). MORAES FILHO, Antônio Evaristo et al. *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987, p. 30-31.

embora o efeito do aumento de salários sobre a corrupção não seja claro, se os salários não atingirem um nível mínimo, certamente os policiais poderão ser mais tentados a se engajar em atividades ilícitas ou a “inovar” buscando novos meios de atingir seus fins legítimos²¹².

ROSE-ACKERMAN propõe a reforma do funcionalismo público como medida para combater a corrupção, afirmando a necessidade de se estabelecerem salários de mesmo patamar àqueles da iniciativa privada para pessoas de formação semelhante: “se os funcionários tiverem remuneração bem inferior à daqueles com formação semelhante, os quais atuam em outros segmentos da economia, somente as pessoas dispostas a aceitar subornos serão atraídas para o setor público. O restante irá trabalhar na iniciativa privada ou emigrar”²¹³. MAURO chega a afirmar que o salário também não deve ser inferior ao PIB *per capita*²¹⁴ e o risco de corrupção deve ser tomado em conta quando o Estado tem de escolher, para reduzir gastos, cortar pessoal ou reduzir salários²¹⁵.

Apesar de o salário baixo ser um fator de pressão em prol da corrupção, salários altos não a impedem, pois o crime organizado e as elites têm recursos suficientes para tentar mesmo os policiais que recebem os mais generosos salários²¹⁶. Nas palavras de KLITGAARD, “o funcionário agora ligeiramente mais rico verá que ele ou ela pode ganhar mais dinheiro sendo corrupto”²¹⁷. ROSE-ACKERMAN, nesse sentido, afirma que um salário condizente é uma condição necessária mas não suficiente para o controle da corrupção²¹⁸. Assim, mesmo a partir do equacionamento de um salário digno e condizente com o

²¹² IVKOVIC, op. cit., p. 88.

²¹³ ROSE-ACKERMAN, op. cit., p. 82.

²¹⁴ O PIB *per capita* brasileiro em 2011 foi de R\$ 21.252. O PIB *per capita* é obtido mediante a divisão do Produto Interno Bruto (riqueza produzida no país) de um período (ano, trimestre ou mês) pelo número de habitantes do país. Assim, para que o salário não seja inferior ao PIB *per capita*, ele deve ser igual ou superior a R\$ 1.634 (valor a que se chega dividindo o valor anual por 13, englobando os 12 meses e o décimo terceiro salário).

²¹⁵ MAURO, Paolo. Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.); GLYNN, Patrick et al. *A corrupção e a economia global*. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, p. 139.

²¹⁶ USAID. NEILD, op. cit., p. 8.

²¹⁷ KLITGAARD, op. cit., p. 91.

²¹⁸ ROSE-ACKERMAN, op. cit., p. 82.

da iniciativa privada, a pressão cultural pela corrupção (derivada do patrimonialismo e hedonismo) continua a existir. Cumpre encerrar este item com a apropriada análise de MORAES FILHO:

Somente num sistema social em que o trabalho seja dignificado e erigido em valor básico a corrupção passará à categoria dos fenômenos excepcionais [...]. Ao revés, enquanto perdurar uma concepção argentária, de prevalência do ter sobre o ser, com a fortuna material alçada ao valor supremo, ainda quando obtida por meios ilegítimos, a corrupção será apenas um dos atalhos para conquistar sucesso na vida. O sonho de acumular riqueza e sobretudo a possibilidade de concretizá-lo por meios escusos são os caminhos que conduzem o indivíduo à conduta desviante [...].²¹⁹

6.4.3 Corrupção na sociedade e no sistema de justiça criminal

A corrupção policial não é influenciada apenas pela *subcultura policial*, mas também pela mais abrangente *cultura social*. Com efeito, agentes públicos não são criados em redomas, mas provêm da sociedade em que estão inseridos. As diferentes expressões da desonestidade variam de acordo com as oportunidades que cada um tem. Quanto maior for o índice de corrupção na sociedade, maior será o índice de corrupção nos órgãos públicos. A desonestidade da sociedade é expressa nas mais diversas formas: na subtração de canetas do trabalho, no emprego de tempo no trabalho para fins particulares (sem que haja permissão nesse sentido), na apropriação de um troco equivocado a maior dado no supermercado, na apropriação do dinheiro encontrado em uma carteira perdida, no uso do telefone oficial ou do empregador para fins particulares (sem que haja permissão nesse sentido), na fuga do local após uma colisão com um veículo estacionado, no furar uma fila de pessoas ou de veículos (pelo acostamento), na ampla sonegação de impostos etc. A cultura de corrupção é uma das expressões, talvez a pior delas, do “jeitinho brasileiro”.

RIOS, sob o título “*todos somos corruptos*”, aponta essa hipocrisia: [...] todos furamos a fila do cinema ou da padaria, “passamos para trás” o concorrente tímido ou desavisado no guichê do banco ou na caixa do supermercado, ultrapassamos pela mão direita das ruas engarrafadas ou pelo acostamento das estradas – e tudo isso nos dá uma sensação de aventura, de proeza, porque o “ser esperto” é um lado do “ser brasileiro”, é o nosso lado malasarte.

²¹⁹ MORAES FILHO, op. cit., p. 31.

Da mesma forma, entra-nos pelos olhos a corrupção passiva, mas somos míopes para formas ativas por todos praticadas em nosso dia a dia. **No livro-caixa da corrupção, temos olhos bem abertos para a coluna do haver, não a do dever.** Assim, escorregamos a nota na mão do guarda, no trânsito, para evitar maiores aborrecimentos [...]. Ninguém perde o sono por isso. A vida brasileira é uma cadeia de pedidos de favores e favores a pedido. [...].

Colegas pedem a colegas, alunos a mestres, mestres a colegas, funcionários a chefes, chefes a funcionários, civis a militares, militares a civis, é um petítório sem fim, na malha fina invisível que prende a nossa sociedade mais do que a famosa túnica mitológica. E que de certa forma também a sufoca.²²⁰

A corrupção no sistema de justiça criminal, além de também ser, como a corrupção policial, uma expressão de uma cultura mais ampla, pode, ainda, retroalimentar a corrupção no sentido de que leva o agente corrupto a crer em “alternativas” para solucionar seu problema caso sejam descobertos os crimes que praticou.

6.4.4 Visão da sociedade sobre a corrupção

Segundo IVKOVIC, “As atitudes da população no tocante à corrupção podem contribuir para a ampliação ou estreitamento da corrupção policial.”²²¹ Policiais, por exemplo, captam a *inconsistência da população no tocante à corrupção* quando, apesar de ela esperar deles a fiel execução da lei, é dela frequentemente a iniciativa de oferecer subornos para que o policial não aplique uma devida sanção (por exemplo, uma multa). Além disso, cidadãos podem reputar “normal” o pagamento de gratificações a policiais, ou mesmo podem tolerar como “parte do negócio” o pagamento de propinas. Por fim, quando a população não reage de modo negativo a casos de corrupção, agentes públicos podem ser encorajados a adotar um comportamento desviante²²². Há registro, ainda, no seio das corporações policiais e da sociedade brasileira, de uma aceitação parcial da corrupção policial, sob a justificativa de que é necessária a existência de policiais criminosos para lidarem de modo “adequado” com outros agentes criminosos

²²⁰ RIOS, José Arthur. A fraude social da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso (Org.); MORAES FILHO, Antônio Evaristo et al. *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987, p. 97, grifos nossos.

²²¹ IVKOVIC, op. cit., p. 90 (tradução livre).

²²² Idem, p. 90-91.

que oferecem maior perigo: “feras” (criminosos violentos) deveriam ser combatidas com “feras” (policiais violentos)²²³.

CERQUEIRA, que estudou não só na teoria mas também na prática o problema do crime funcional da polícia, defende a tese de que “a criminalidade institucional é mantida pela tolerância e incentivo da sociedade que aceita o emprego de métodos violentos e ilegais para combater o crime e controlar a população pobre e favelada. [...]. É preciso enfatizar estes aspectos, sob pena de se administrar o problema pelo lado mais simples, que é o do controle disciplinar.”²²⁴ O especialista em segurança pública e antropólogo LIMA afirma, no mesmo sentido, que não adianta querer atribuir o problema da corrupção e da violência policial simplesmente a salários, má seleção, ou ausência ou currículo de treinamento, quando existe um problema de cultura social sobre as práticas policiais: “[...] antes que se proponham currículos e metodologias, cumpre levar em conta que a formação policial no Brasil ainda é marcada por uma concepção autoritária do emprego da polícia, e que os próprios policiais não estão infensos a valores culturais de uma sociedade fortemente preconceituosa e hierarquizada (DaMatta, 1979)”²²⁵.

6.4.5 Mecanismos externos de controle

O controle externo da corrupção policial é feito por sujeitos heterogêneos como o Ministério Público, o Poder Judiciário, a mídia e a própria população. O baixo risco de ser descoberto, investigado, processado criminalmente e punido pode favorecer a prática dos crimes. Segundo IVKOVIC, comissões que investigaram a corrupção arraigada em corporações desvelaram que o número de policiais corruptos processados e punidos era muito pequeno em face do total²²⁶.

6.4.6 Sistema de recompensas e punições

Como vimos no início, no estudo das condições individuais de corrupção, o ato corrupto é uma escolha racional do agente, que toma em consideração recompensas e punições. Por isso, KLITGAARD sugere

²²³ CERQUEIRA, op. cit., p. 243 et seq.

²²⁴ Idem, p. 243 et seq.

²²⁵ LIMA, op. cit., p. 241 et seq.

²²⁶ IVKOVIC, op. cit., p. 93-94.

o estabelecimento de recompensas para o comportamento honesto e de punições significativas para o desonesto²²⁷. Exemplo de benefício é o estabelecimento de uma pensão a ser resgatada no fim da carreira ou de um prêmio a ser conferido ao policial a cada conjunto de anos de serviço, os quais não são devidos no caso de corrupção. Quanto à punição, deve ser significativa. ROSE-ACKERMAN afirma que a pena deve ser atrelada aos benefícios da propina tanto para o servidor como para o particular²²⁸. KLITGAARD, com ela concordando expressamente, assevera que a pena deve ser uma função do tamanho do suborno, para o funcionário, e do tamanho do benefício, para o cliente corrupto. Para o último autor, as punições devem ir além da demissão, da prisão e das multas, abrangendo o crédito, a licença profissional e possibilidades de emprego posteriores.²²⁹

ELLIOT, com base nos autores anteriores, sugere medidas semelhantes punitivas e, nos casos em que não for possível a elevação de punições formais, recomenda o uso de punições informais, tais como a realização de transferências indesejáveis, publicidade negativa e perda do prestígio profissional²³⁰. A leitura internacional da necessidade de uma punição condizente para a corrupção se insere dentro do fenômeno da famosa expansão do direito penal, exposta por SILVA SÁNCHEZ, embora boa parte da doutrina se oponha ou chame a atenção para a cautela que deve haver nesse processo²³¹.

7. CONTROLE PREVENTIVO DA CORRUPÇÃO POLICIAL E PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Com base nas condições (“causas”) da corrupção, reconhecida como fenômeno complexo, podem ser estabelecidas várias funções de controle da corrupção, como exercício do poder disciplinar, fortaleci-

²²⁷ KLITGAARD, op. cit., p. 91 et seq.

²²⁸ ROSE-ACKERMAN, op. cit., p. 83-84.

²²⁹ KLITGAARD, op. cit., p. 93.

²³⁰ ELLIOT, Kimberly Ann. A corrupção como um problema... In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.); GLYNN, Patrick et al. *A corrupção e a economia global*. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, p. 307.

²³¹ Ressaltando a necessidade de cautela, por exemplo, o professor da USP: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. A ideia penal sobre a corrupção no Brasil da seletividade pretérita à expansão de horizontes atual. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 89 (DRT 2011/1328), p. 407 et seq., mar. 2011.

mento da estrutura de corregedorias, desenvolvimento de uma cultura não tolerante com a corrupção, estabelecimento de regras claras, treinamento teórico e prático etc. Tais funções de controle são desempenhadas por diversos atores, além dos próprios policiais: supervisores, chefes das corporações, corregedorias, escolas de formação policial, Conselho de Atividades Financeiras (COAF), Ministério Público, Justiça, mídia, sociedade civil organizada (por exemplo: organizações não governamentais) e, inclusive, cidadãos.

Em corporações nas quais a corrupção é mais arraigada, tais esforços de controle podem exigir uma reforma significativa na organização policial, para o que são necessários três requisitos, segundo o Departamento de Justiça Americano: *primeiro*, suficiente vontade política por parte dos governantes e oficiais que dirigem a corporação, o que permitirá a edição de novas leis e regulamentos; *segundo*, comprometimento dos oficiais de hierarquia mais elevada da corporação; *terceiro*, emprego de recursos significativos, humanos e financeiros, nessa empreitada²³².

No controle da corrupção policial, o *Ministério Público* deve exercer um papel central, muito mais significativo do que tem exercido até hoje. Se ao Ministério Público incumbe o controle externo da atividade policial, se a corrupção policial é objeto por excelência desse controle ao lado do uso abusivo da força e se o índice da corrupção é determinado diretamente pelas diversas condições abordadas, **incumbe ao Ministério Público, de modo não apenas repressivo mas também preventivo, atuar sobre tais condições como forma de combate à corrupção policial.**

Nos Estados Unidos, o *Attorney General*, chefe do *Department of Justice*, setor que desempenha a função do Ministério Público Federal brasileiro cumulada com a do Ministério da Justiça, desenvolve um programa contra a corrupção policial, focando especialmente em cinco áreas: 1) promover parceria, diálogo e confiança entre polícia e população a que serve; 2) insistir na responsabilidade e prestação de contas (*accountability*) policial; 3) assegurar cuidados no recrutamento de policiais que tenham alto nível e no seu adequado treinamento; 4) aumentar o respeito e a proteção aos direitos civis; e 5) colher dados que mostrem o tamanho do problema e meçam os esforços para sua solução²³³.

²³² Apud USAID. NEILD, op. cit., p. 12.

²³³ ROSENBAUM, Steven H. Federal oversight of police departments is reducing police

IVKOVIC, em sua preciosa obra, afirma que é imprescindível “conferir poder a outras instituições ou órgãos para controlar os esforços de controle da corporação policial.”²³⁴ Diante da reiterada constatação de falhas ou mesmo do colapso dos controles internos, a sociedade deve assegurar uma camada adicional de proteção: um controle sobre o controle, isto é, um eficiente controle externo sobre o controle interno. Tal controle, no Brasil, é de responsabilidade do Ministério Público. Conforme já tive a oportunidade de assinalar em outro trabalho²³⁵, embora previsto desde 1988, o controle externo da polícia pelo Ministério Público por muito tempo foi desenvolvido quase exclusivamente na modalidade *difusa* e na repressão a ilícitos graves praticados por policiais, mediante investigações e denúncias criminais, bem como ações de improbidade administrativa. A atuação preventiva, que é parte do controle *concentrado*, não foi objeto de atuação profissional e disseminada que se desse de modo efetivo.

O controle na modalidade concentrada, que objetiva desenvolver uma fiscalização mais efetiva sobre todas as irregularidades praticadas na polícia, e também sobre a eficiência do trabalho policial, começou a caminhar com passos mais largos no âmbito federal com a edição da Resolução n. 88, em 2006, pelo CSMPF, que previu a designação de um grupo em cada Estado para exercer o controle externo, e com a edição da Resolução n. 20, em 2007, pelo CNMP, que diferenciou o controle difuso do concentrado, atribuindo este último a um grupo específico em cada Ministério Público designado para essa função. Tais resoluções avançaram significativamente em dois sentidos: a) primeiro, atribuíram e delimitaram responsabilidades ao conferir uma atividade antes esparsa a um grupo específico; b) segundo, promoveram a especialização do conhecimento numa área que é extremamente particular.

O conhecimento da estrutura organizacional das polícias, dos recursos materiais e humanos disponíveis, de sua regulação interna, em relação à polícia em cada Estado, que tem peculiaridades próprias, é

misconduct. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003, p. 70-71.

²³⁴ IVKOVIC, op. cit., p. 152 (tradução livre).

²³⁵ DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. *Controle externo da atividade policial: panorama, problemas e perspectivas*. 2010. Disponível em: <<http://coex.prpr.mpf.gov.br/news/artigo-controle-externo-da-atividade-policial-panorama-problemas-e-perspectivas>>. Acesso em: 16 fev. 2012.

algo que demanda o investimento de estudo, análise e trabalho ao longo de um tempo significativo. A criação de Grupos do Ministério Público especializados no Controle Externo da Atividade Policial já tem propiciado, e crê-se que propiciará mais ainda, a assunção por tal Instituição de papéis de controle externo, incluindo-se aí a promoção de *medidas preventivas contra a corrupção*, os quais, embora lhe tenham sido atribuídos desde 1988, não vinham sendo desempenhados a contento.

No trato dessa matéria, um cuidado que se deve ter, especialmente por parte do Ministério Público, deriva da consciência de que o estabelecimento de controles implica um custo. Os controles devem existir, certamente, em nível superior ao existente, e devem ser suficientes para reduzir os níveis de corrupção para patamares bem mais modestos. Contudo, deve-se ter a cautela de não se adotarem tantos controles e tanta burocracia que isso impeça ou dificulte de modo significativo o alcance da atividade-fim.

Numa análise de custos do controle da corrupção *versus* custos da corrupção, KLITGAARD, na sua célebre obra “A corrupção sob controle”, afirma não fazer sentido que os esforços para combater a corrupção sejam muito mais custosos à sociedade do que os custos sociais da própria atividade corrupta. Os *custos sociais do controle* envolvem não apenas custos diretos, como recursos financeiros e humanos investidos em equipes de corregedoria e de treinamento, mas também indiretos, refletidos nos embaraços que os controles geram ao desenvolvimento da atividade-fim do órgão. No *custo social da prática ilícita* devem ser incluídos não só os custos da corrupção em sentido estrito mas também os custos sociais de outras espécies de abuso policial que são controlados pelas mesmas medidas que operam sobre a primeira. Nas palavras do notório autor:

Devemos considerar, em termos de custos sociais, a redução que obtemos ao diminuir os atos de corrupção, mas também precisamos levar em conta o acréscimo de custos sociais acarretados por nossos próprios esforços na luta contra ela. E isso leva à conclusão de que, na maioria dos casos, a solução de custo mínimo global não terá a corrupção igual a zero nem os esforços anticorrupção iguais ao máximo do ponto de vista do volume.²³⁶

De modo parecido, ROSE-ACKERMAN afirma que seria muito oneroso reduzir a corrupção a zero e que ela nunca poderia ser elimi-

²³⁶ KLITGAARD, op. cit., p. 41-42.

nada por completo, devendo ser colocado como objetivo o aumento fundamental da honestidade (eficiência, justiça e legitimidade)²³⁷.

Assim, o Ministério Público, quando propugna por alterações na estrutura da polícia para o controle da corrupção, deve ser sensível aos custos (humanos e materiais) das medidas. Evidentemente, os custos para o controle da corrupção sempre serão significativos, como o foram no histórico controle da corrupção em Hong Kong, que será adiante rapidamente abordado²³⁸. Quando os custos não forem razoáveis, deve o Ministério Público ser o primeiro a buscar alternativas, dentro de um contexto de parceria entre instituições com fins comuns. Contudo, qualquer informação sobre custos financeiros deve sempre estar equacionada dentro do orçamento global do órgão e dos setores, e sobre custos humanos dentro do número de servidores da corporação. Também não é razoável que a polícia negue a realização de mudanças necessárias solicitadas pelo Ministério Público com base em “custos elevados”, sem fornecer detalhada e fundamentada descrição dos custos envolvidos nos ajustes dentro do contexto do orçamento da corporação e da unidade.

Por fim, quanto aos *mecanismos de controle preventivo em específico*, eles englobam tanto (7.1) a atuação direta nas “causas” da corrupção como também (7.2) a criação de mecanismos específicos para prevenir a ocorrência das tipologias mais alastradas de corrupção policial. Quando não incumbe ao Ministério Público promover diretamente medidas preventivas, cumpre a ele fiscalizar sua realização a contento pela polícia. Para sua implementação, o Ministério Público não deve apenas se valer dos instrumentos coercitivos que a lei coloca à sua disposição, mas também deve buscar tais mudanças, sendo possível, mediante um relacionamento de parceria, guiado pela conjugação de esforços voltados a um mesmo fim, junto à chefia da organização policial e à corregedoria da corporação. Paralelamente ao Ministério Público, no âmbito da União, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da Controladoria-Geral da União pode tomar frente em algumas medidas preventivas específicas, dentro dos limites de suas funções estabelecidas no art. 17 do Decreto n. 5.683/2006²³⁹.

²³⁷ ROSE-ACKERMAN, op. cit., p. 96.

²³⁸ KLITGAARD, op. cit., p. 111 et seq.

²³⁹ “Art. 17. À Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas compete

7.1 Atuação sobre condições que favorecem a corrupção

Quanto à atuação sobre as condições que favorecem o desenvolvimento da corrupção, cumpre fazer remissão à análise que já foi feita no item anterior, a partir do qual se podem vislumbrar as medidas passíveis de aplicação sobre as “causas” da corrupção policial, com o escopo de se preveni-la, como, por exemplo: adoção de um filtro apropriado no recrutamento; estabelecimento de regras claras de conduta, inclusive em relação a gratificações; formação de um corpo de corregedoria sólido, com quantidade e qualidade de policiais compatíveis com a demanda; abertura de canais para recebimento simplificado de notícias de corrupção policial, tanto nas polícias como no Ministério Público, sugerindo-se a criação de um *call center* nacional do Ministério Público; realização de treinamentos adequados e frequentes, teóricos e práticos, em ética e integridade; reforço da responsabilidade e dever de prestação de contas por supervisores e pelo chefe da corporação no tocante aos mecanismos de controle da corrupção e às atividades dos subordinados; enfraquecimento do código de silêncio, mediante um sistema de recompensas para policiais que noticiarem atos corruptos de colegas que venham a ser comprovados etc.

Deve-se observar também que a intensidade em que cada condição opera varia não apenas de acordo com o país mas também de acordo

[com alterações do Decreto 7.547/11]: I – promover o incremento da transparência pública; II – supervisionar a coleta de informações estratégicas necessárias ao desenvolvimento das atividades da Controladoria-Geral da União; III – promover intercâmbio contínuo, com outros órgãos, de informações estratégicas para a prevenção e o combate à corrupção; IV – estimular, coordenar e elaborar pesquisas e estudos sobre o fenômeno da corrupção e sobre a adequada gestão dos recursos públicos, consolidando e divulgando os dados e conhecimentos obtidos; V – supervisionar o acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos do Poder Executivo Federal; VI – fomentar a participação da sociedade civil na prevenção da corrupção; VII – atuar para prevenir situações de conflito de interesses no desempenho de funções públicas; VIII – contribuir para a promoção da ética e o fortalecimento da integridade das instituições públicas; IX – reunir e integrar dados e informações referentes à prevenção e ao combate à corrupção; X – promover capacitação e treinamento relacionados às suas áreas de atuação, sob a orientação da Secretaria-Executiva; XI – coordenar, no âmbito da Controladoria-Geral da União, as atividades que exijam ações integradas de inteligência; XII – orientar e supervisionar tecnicamente as ações de prevenção realizadas pelas Controladorias-Regionais da União nos estados; e XIII – representar a Controladoria-Geral da União em fóruns ou organismos nacionais ou internacionais relacionados ao combate e à prevenção da corrupção.”

com a cidade, a corporação e mesmo a unidade policial. BAYLEY e PERITO, que estudaram os relatórios de 32 comissões que se debruçaram sobre a corrupção policial nos Estados Unidos, na Austrália, no Reino Unido, no Canadá, na Índia, na Irlanda, no Quênia, na Malásia, em Uganda e em Israel, verificaram que há tanto notas comuns como particularidades nas diferentes realidades examinadas. Dos relatórios das comissões eles extraíram 221 recomendações especiais para reduzir a corrupção, e delas extraíram uma conclusão que vale a pena transcrever:

A reforma mais frequentemente mencionada foi a criação de uma supervisão permanente e externa sobre a polícia, com ênfase particular no monitoramento do mau comportamento policial. As comissões reconheceram que investigações únicas não eram suficientes para lidar com problemas penetrantes – reforçando-se a importância atribuída pelas comissões à proteção de denunciante e à melhoria da auditoria interna de processos operacionais, especialmente bens apreendidos e gerenciamento de informantes. As segundas recomendações mais citadas foram considerar os supervisores responsáveis pela integridade de seus subordinados; reformar a promoção e nomeação por mérito; mudar a cultura policial; criar programas de treinamento em integridade para recrutas e pessoal ativo, particularmente os supervisores dos policiais que atuam na linha de frente; criar uma unidade efetiva de monitoramento interno da integridade; avaliar anualmente a integridade de todos os policiais; tornar o chefe responsável pela aplicação de toda a disciplina; investigar proativamente desvios de conduta; e melhorar padrões para recrutamento e treinamento.

Contudo, as recomendações acima, incluindo a criação de uma supervisão externa, respondem por apenas 43 por cento de todas as recomendações feitas. Com efeito, não há nenhum grande consenso na reforma; *reduzir a corrupção envolve mudanças em muitas frentes*. A implicação clara é que esforços para reduzir corrupção policial deveriam ser baseados nas análises de diferenças em quem, o quê, e quando a respeito da corrupção local. *Diferentes contextos pedirão diferentes soluções.*²⁴⁰

Nesse sentido, seria interessante que as corregedorias ou mesmo o Ministério Público promovessem pesquisas internas anônimas sobre a corrupção nas unidades policiais de dada corporação e local de atuação.

7.2 Atuação sobre tipologias conhecidas de corrupção policial

Embora já tenhamos abordado antes as tipologias de corrupção e lavagem de dinheiro policiais, ainda se desconhece um trabalho

²⁴⁰ BAYLEY, David; PERITO, Robert. Op. cit., p. 6, itálicos nossos.

que tenha se debruçado especialmente sobre as *tipologias de corrupção mais frequentes na realidade brasileira*. Podemos, contudo, nos concentrar num exemplo em relação ao qual dificilmente haverá discordância: o suborno pago em estradas por motoristas para evitar uma multa. A partir do estudo das tipologias, é possível desenvolver técnicas preventivas. Assim, no exemplo dado, é possível estabelecer a obrigatoriedade de gravação audiovisual contínua das abordagens policiais programadas em rodovias e o envio das gravações à corregedoria, para análise, ainda que esta se dê por amostragem. Essa regra tanto pode ser estabelecida internamente, na corporação, como pode ser resultado de uma recomendação ou mesmo ação civil pública do Ministério Público. Ainda, em uma cidade com prostíbulos amplamente conhecidos, a fim de evitar o pagamento de “taxas” a policiais, os promotores podem informar a polícia e os estabelecimentos de que em seu entendimento tal empreendimento (casa de prostituição) não caracteriza crime, informando que seus donos não serão processados criminalmente²⁴¹. Aplicando essa mesma lógica, o problema de comissões para indicação de guinchos foi resolvido no Reino Unido. Pela identificação do padrão ilícito, a prática foi eliminada pela seleção de alguns serviços de guincho que passaram a ter espaço na sala de controle policial e a atuar por rotatividade²⁴².

No Peru foi adotada uma medida interessante que poderia ser imitada para combater a prática social de subornar policiais de trânsito. Mostrando a responsabilidade social na corrupção, houve uma grande campanha denominada “respeite a polícia” em que agentes das corregedorias e um promotor filmaram cidadãos de todas as camadas sociais e de ambos os sexos oferecendo propina a policiais, o que foi amplamente divulgado na televisão²⁴³. Outra prática que mostrou sucesso em alguns locais foi a instalação de câmeras escondidas²⁴⁴.

²⁴¹ No caso de haver receio por parte do Promotor em fazer tal comunicação, a Corregedoria do Ministério Público pode ser, por cautela, consultada com antecedência. Não se está aqui afirmando que tal fato não caracterize crime, mas, sim, que, diante da existência notória de tais estabelecimentos, **ou o Ministério Público promove medidas para sua repressão oficial, ou assegura o seu funcionamento regular, pois situação diversa cria um ambiente propício à corrupção policial.**

²⁴² PUNCH, op. cit., p. 244-245.

²⁴³ USAID. NEILD, op. cit., p. 4.

²⁴⁴ Idem, p. 9.

Uma medida também recomendável é a gravação contínua em viaturas policiais, bem como de entrevistas e depoimentos dentro dos escritórios policiais²⁴⁵.

Nessa organização em que a corrupção chega a ser caracterizada como *endêmica*, na qual se constata que a corrupção retorna mesmo após medidas de controle adotadas normalmente em seguida a escândalos²⁴⁶, uma mudança de paradigma toma tempo, mas é possível, como aconteceu em Hong Kong. KLITGAARD relata que a polícia de Hong Kong era profundamente corrupta, estando envolvida com tráfico de drogas, jogo e prostituição, sem mencionar as propinas para “ajeitar” situações, como violações de trânsito ou indiciamentos em processos, as quais conduziram, por seu alastramento e intensificação, à extorsão policial.

Quando as medidas anticorrupção foram iniciadas em Hong Kong, que incluíam penas mais elevadas e a inversão do ônus da prova no caso de patrimônio ou padrão de vida incompatíveis com a renda, diversos policiais se demitiram ou pediram aposentadoria antecipada, e alguns fugiram para o exterior²⁴⁷. Foram alcançados bons resultados a partir de uma estratégia prolongada calcada em três pilares, sendo dois preventivos e um repressivo: educação e incentivo à sociedade para noticiar corrupção, mudanças organizacionais para reduzir as oportunidades de corrupção e investigação e punição criminal da corrupção²⁴⁸. Esse último pilar nos conduz ao próximo item, em que observaremos que o papel do Ministério Público no controle da corrupção policial não se cinge às medidas preventivas, mas alcança também as de cunho repressivo.

8. CONTROLE REPRESSIVO DA CORRUPÇÃO POLICIAL

O controle repressivo da corrupção da polícia pode ser classificado segundo a natureza da sanção e conforme a iniciativa. Com base na *sanção*, pode ser: (a) *administrativo disciplinar*, quando há punição disciplinar imposta pela Administração Pública; (b) *cível*, quando há

²⁴⁵ Ibidem, p. 16.

²⁴⁶ PUNCH, op. cit., p. 190.

²⁴⁷ KLITGAARD, op. cit., p. 111 et seq.

²⁴⁸ PUNCH, op. cit., p. 190-191.

punição imposta pelo Poder Judiciário de natureza cível ou administrativa; e (c) *criminal*, quando há punição de natureza criminal imposta pelo Poder Judiciário. Com base na *iniciativa*, o controle pode ser: (a) *reativo*, quando é originado de uma demanda externa a um órgão de apuração; ou (b) *proativo*, quando o próprio órgão de apuração examina dados e confere início a uma investigação.

8.1 Controle repressivo reativo e seus mecanismos

O controle reativo deve ser examinado em suas três fases: a) notícia-crime; b) seleção e apuração; e c) punição.

8.1.1 Primeira fase: notícia-crime

O principal filtro em detrimento da detecção e punição de desvios de conduta policial se encontra nesta fase, por um conjunto de razões.

Em primeiro lugar, como regra, não existem testemunhas. O policial normalmente só se corrompe em um ambiente seguro, em que toma conhecimento do crime apenas o policial, ou este e o cidadão interessado. No primeiro caso, como naquelas situações de acidente ou crime em que o policial é o primeiro a chegar ao local e subtrai algo, o cidadão não é capaz de noticiar a ocorrência por não saber quem foi seu autor. No segundo caso, o cidadão, assim como o policial, ressalvados os casos em que não há voluntariedade (extorsão), toma uma decisão racional ao pagar uma vantagem ao policial a fim de evitar uma situação adversa e não tem interesse em noticiar o crime. Pelo contrário, quer escondê-lo, pois revelá-lo significa trocar punição nenhuma por uma punição dupla: pela situação adversa que evitou mediante a corrupção (quando for esse o caso) e pelo crime de corrupção. Mesmo no caso de extorsão ou roubo, policiais sabem que podem praticá-los contra traficantes com um mínimo risco de serem delatados, pois os criminosos provavelmente preferirão ficar em silêncio para não serem processados pelo crime, assumindo o prejuízo como parte do risco do seu negócio.

Em segundo lugar, quando existem testemunhas, a regra é que estejam predispostas a esconder o fato. Com efeito, nos casos minoritários em que há testemunhas, estas são muitas vezes colegas policiais que estão ou estiveram engajados em atos de corrupção conjuntos, ou então

que aderiram ao código de silêncio policial. Quando não são policiais, na maior parte dos casos as testemunhas serão amigos do cidadão que pagou a vantagem ilícita e por isso não revelariam o crime. Por fim, quando há testemunhas que não estão nessas condições, não raro elas serão despidas de credibilidade: traficantes, prostitutas, ladrões etc.

Em terceiro lugar, quando existem testemunhas e elas estão predispostas a noticiar o fato, a regra é que não tenham provas. Ainda quando superados os filtros anteriores, o cidadão que é parte na corrupção ou a testemunha em regra não dispõe de provas do ato. A fim de evitar a situação em que existirá apenas “a palavra de um contra a do outro”, tais pessoas se omitem em reportar o fato.

Em quarto lugar, o cidadão ou testemunha em regra teme “problemas com a lei” e represálias por parte dos agentes corruptos. Afinal, os policiais estão acostumados a usar a força, e, se os agentes corruptos superaram barreiras morais e legais para praticar a corrupção, nada lhes impede, em tese, de causar um mal contra aqueles que lhes queiram prejudicar.

*Em quinto lugar, muitos cidadãos relutam em noticiar tal crime por acreditarem que não haverá resultado*²⁴⁹. Muitas vezes eles não conhecem outro órgão ao qual reportar senão a própria polícia e não creem numa apuração séria, quer em razão de um possível corporativismo, quer em razão da influência que o policial corrupto pode ter na apuração, quer, ainda, pela imagem negativa que têm da polícia em razão do próprio crime que gostariam de reportar (ou ainda de outras experiências similares vividas por outros cidadãos). Quando sabem que podem reportar o fato ao Ministério Público ou a outro órgão, tais pessoas podem ser desestimuladas pela inefetividade e impunidade propagada do sistema de justiça criminal brasileiro.

Por fim – quando cumulativamente as testemunhas existirem, estiverem dispostas a reportar os crimes, tiverem provas do fato e não se cercearem por medo de represálias, problemas com a lei ou pela incredulidade em resultados –, *as testemunhas podem ser desestimuladas por obstáculos criados no protocolo de reclamações contra policiais.* Essa razão é citada por IVKOVIC, que a exemplifica com

²⁴⁹ OLIVEIRA, com base na experiência correicional, corrobora essa afirmação no sentido de que o cidadão desiste de oferecer notícias-crimes também por crer que nada ocorrerá aos policiais (OLIVEIRA, op. cit., p. 107-108).

a exigência de que a notícia-crime seja assinada e contenha a advertência de que, caso não reste comprovado o fato, o noticiante poderá ser investigado por denúncia caluniosa²⁵⁰.

Por isso, a maior parte dos crimes de corrupção são desvelados através de *técnicas especiais de investigação* (TEIs), cujo emprego é essencial para a apuração desse crime, incluindo, por exemplo:

a) *a colaboração premiada*, que deve ser usada com coragem pelo Ministério Público em crimes dessa espécie, inclusive oferecendo imunidade²⁵¹ para o cidadão cuja colaboração levar a uma persecução viável contra o agente corrupto, medida cuja importância é também ressaltada por LIVIANU por ser imprescindível para obtenção de provas²⁵². SCARANCA FERNANDES afirma que “no campo da criminalidade organizada e, por conseguinte, no da corrupção, a eficiência da delação premiada é inegável e o maior exemplo disso é a experiência italiana”²⁵³.

b) *a interceptação ambiental e telefônica*, as quais permitiram, em dois grandes casos no Paraná (operações “Trânsito Livre” e “Sucuri”, resumidamente descritas no início deste capítulo), o desvelamento e persecução de amplos esquemas de corrupção de policiais federais e rodoviários federais, resultando no oferecimento de denúncias criminais em desfavor de dezenas de policiais.

c) *a infiltração policial* em ambientes corruptos.

Além disso, é **de fundamental importância (i) a proteção do anonimato, quando houver risco à vida ou for requerido, assim como (ii) a apuração das notícias recebidas mesmo quando anônimas.**

²⁵⁰ IVKOVIC, op. cit., p. 104. Nos Estados Unidos, conforme explica a autora, foram encontradas outras exigências ainda como o juramento da notícia e a certificação ou reconhecimento por cartório público da declaração.

²⁵¹ Conforme defendemos em trabalho em elaboração, com base em estudos feitos na preparação de palestras ministradas sobre o assunto, bem como conforme acordos já elaborados e homologados pela Justiça Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça (nesse Tribunal em pelo menos dois casos), o acordo de colaboração premiada pode conferir imunidade ao colaborador, o que tem amparo nos seguintes fundamentos: a) aplicação analógica da Lei 9.613/1998 em favor do colaborador e da sociedade; b) Convenções de Palermo e de Mérida, que foram internalizadas em nosso direito; c) leitura adequada da “regra da obrigatoriedade da ação penal”, que vem sendo relativizada por todos os autores que se debruçam sobre ela de modo mais profundo.

²⁵² LIVIANU, op. cit., p. 162.

²⁵³ FERNANDES, Antonio Scarance. Corrupção: aspectos processuais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 89 (2011/1334), p. 471 et seq., mar. 2011.

(i) O anonimato não deve ser incentivado pelo Estado. Isso não significa que não deva ser admitido, ou até mesmo protegido. A exigência de identificação de fonte pode acarretar a negativa da testemunha em oferecer uma notícia-crime, pelos mais variados motivos, ainda mais quando envolve fatos graves como a corrupção ou a violência policial ou se trata da formulação de notícia contra um colega de trabalho. Nesses casos, melhor do que não ter conhecimento de fatos delituosos, é ter conhecimento por meio de uma fonte que não quer se identificar, protegendo o sigilo da fonte. Além disso, a identificação da fonte pode acarretar significativos riscos à vida do noticiante em certos casos concretos nos quais, simultaneamente, a eficiência do sistema de proteção às vítimas ou testemunhas seria questionável.

Não raro, como já se mencionou, testemunhas de abusos policiais terão boas razões para exigir sigilo de fonte: os policiais estão acostumados a usar a força, e, se os agentes corruptos superaram barreiras morais e legais para praticar a corrupção, nada lhes impede, em tese, de causar um mal contra aqueles que lhes queiram prejudicar. Com efeito, CERQUEIRA aponta, entre os crimes praticados por policiais brasileiros, a coação de testemunhas e a “queima de arquivo”, o que mostra o risco no enfrentamento da corrupção da polícia. O próprio oficial que CERQUEIRA escolheu, no exercício de seu poder de chefia em corporação policial, para combater os desvios policiais na corporação que dirigia, foi morto por um soldado ao tentar impedir que este maltratasse um homossexual na Cinelândia, mesmo tendo aquele se identificado como oficial²⁵⁴. OLIVEIRA, no mesmo sentido, assevera que a notícia-crime em desfavor de um policial pode não ocorrer ou ser “retirada”, em razão tanto do medo de represálias sobre o noticiante e sua família como por medo do desaparecimento do patrulhamento policial na região onde o noticiante vive, isto é, da falta de policiamento²⁵⁵.

A notícia anônima poderá surgir tipicamente em duas situações distintas: ou a pessoa não se identifica perante o órgão público, enviando a notícia-crime apócrifa por correio físico ou eletrônico, caso que designaremos de *notícia anônima simples*; ou a pessoa se identifica perante o órgão público, mas exige a ocultação da fonte como condi-

²⁵⁴ CERQUEIRA, op. cit., p. 243 et seq.

²⁵⁵ OLIVEIRA, op. cit., p. 107-108.

ção para que relate os fatos à autoridade, hipótese que designaremos de *notícia anônima com sigilo de fonte*.

Um manual prático da Organização das Nações Unidas para promotores e investigadores, admitindo a prática da ocultação de fonte como válida, distingue entre: *informante confidencial*, pessoa envolvida em atividade criminosa que normalmente é remunerada para prestar informações e cuja existência é mantida de modo estritamente confidencial, não sendo jamais chamada a depor; *fonte confidencial*, pessoa que fornece informações obtidas através de um emprego lícito e pede para não ser identificada ou para o órgão solicitar a ela a informação oficialmente, *devendo-se cuidar para não expô-la a risco desnecessário*; *colaborador (“testemunha colaboradora”)*, pessoa que, embora auxilie os agentes públicos de modo confidencial, pode, no fim, testemunhar nos processos judiciais, sendo possível que tenha se envolvido na prática corrupta²⁵⁶.

Tendo por pano de fundo a delação de crimes graves e a exigência de anonimato como condição para a notícia, **o sigilo da fonte** da informação prestada sobre corrupção policial deve ser preservado pelo Ministério Público ou pela polícia (em especial pela Corregedoria), ressalvada a hipótese de comprovada má-fé²⁵⁷. Note-se, em adição, que a ausência do reconhecimento de tal proteção de fonte seria inócua, pois conduziria a um de dois efeitos: ou a fonte efetuaria uma notícia anônima simples, obstaculizando qualquer tentativa de sua identificação, ou, então, ela silenciaria, em prejuízo do interesse público, quando esse mesmo interesse público conduz paradoxalmente ao reconhecimento da validade das investigações feitas com base em notícias anônimas simples.

Essa defesa do sigilo da fonte, nos moldes como é internacionalmente reconhecido, deve ser feita, evidentemente, sem se desconsiderar a necessidade de proteção correlata dos direitos da pessoa

²⁵⁶ UNITED NATIONS. *United Nations Handbook on practical anti-corruption measures for prosecutors and investigators*. set. 2004, p. 66-67. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/Handbook_practical_anti-corruption.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2012.

²⁵⁷ Por cautela, desde logo que observa que qualquer acusação ao autor no sentido de que se objetiva com isso uma restrição tirânica às garantias fundamentais, sem considerar os argumentos concretos que fundamentam essa colocação expostos no texto, seria leviana.

delatada, pois toda apuração de notícia anônima deve ser revestida de especiais cautelas para preservar a imagem, a honra e a intimidade do imputado, conforme o Supremo Tribunal Federal bem reconheceu no julgamento do Inquérito n. 1.957-7/PR em maio de 2005 (*leading case* nessa matéria). Entre essas especiais cautelas, poderá estar a decretação judicial do sigilo ou segredo da apuração, ainda que estes não sejam oponíveis ao investigado, até eventual comprovação da notícia.

(ii) À parte os argumentos já expostos, e deixando de lado a discussão jurídica sobre a validade da notícia anônima (bem equacionada no mencionado Inquérito n. 1.957-7/PR), a prática demonstra a imprescindibilidade de se receberem e apurarem as notícias anônimas feitas em desfavor de policiais. Dados de apurações disciplinares do Rio de Janeiro de 1999 a 2006 mostram que, das notícias de infrações (em geral) praticadas por policiais à Ouvidoria/Corregedoria, 72% foram anônimas, num total de 6.145 reclamações, e, entre as confirmadas, 67% foram anônimas, num total de 668 reclamações²⁵⁸. Isto é, o percentual de notícias anônimas no todo é semelhante ao percentual de notícias anônimas entre as notícias confirmadas. **Isso significa que a credibilidade das notícias anônimas, dentro de uma amostra de 6.145 notícias, é idêntica à credibilidade das notícias feitas por pessoas identificadas.**

Para fomentar o recebimento de tais notícias, seria muito apropriada a criação de um *call center* nacional, no âmbito do Ministério Público, órgão incumbido do controle externo das polícias, para o recebimento de notícias de abusos e corrupção policial, permitindo a formulação inclusive de notícias anônimas. Seria importante, paralelamente à criação de tal *call center*, a divulgação do número em rodovias e na mídia, a fim de permitir o amplo acesso pela população. Em trabalho divulgado pela agência americana para desenvolvimento internacional, sugere-se o estabelecimento e a publicidade de um *call center* a fim de encorajar a formulação de notícias de corrupção policial²⁵⁹.

Revelando a importância de um *call center*, mencione-se que, entre as notícias recebidas pela Corregedoria/Ouvidoria Unificada do Rio de Janeiro, 77% foram recebidas por métodos simples de comunicação (66% por telefone e 11% por e-mail), enquanto apenas 12% foram

²⁵⁸ AZEVEDO, op. cit., p. 174 e 181.

²⁵⁹ USAID. NEILD, op. cit., p. 9.

recebidas pessoalmente, 2% por ofícios e 2% por cartas. Os dados mostraram que a confiança da população no disque-denúncias policial, para apuração de infrações dos próprios policiais, é baixíssima: apenas 3% das reclamações foram feitas por esse canal²⁶⁰. Assim, é importante o estabelecimento de um canal confiável, externo, para o recebimento de reclamações contra policiais. A própria INTERPOL incentiva, como medida a ser adotada globalmente contra a corrupção policial, a adoção de um sistema que possibilite a policiais e à sociedade noticiar corrupção²⁶¹.

As notícias recebidas por *call center* unificado do Ministério Público serviriam a três propósitos. *Primeiro*, para a apuração de casos individuais de corrupção e abusos policiais. *Segundo*, para a formação de um banco de dados de inteligência que serviria no mínimo como base para seleção de policiais em relação aos quais é conveniente a aplicação de testes de honestidade ou mesmo a análise da existência de sinais de riqueza incompatíveis com seus bens declarados e salários. *Terceiro*, com base nos dados colhidos, para a criação de um índice equivalente à razão entre o número de reclamações e o número de policiais de um local e, em seguida, para a comparação dos índices das diversas cidades, a fim de se selecionarem os locais com maior número de reclamações por policial e de se analisar mais profundamente a existência de um maior nível de corrupção policial. Num segundo momento, seria possível implementar medidas mais sólidas, naquela realidade, de prevenção contra a corrupção policial, tais como as examinadas em itens anteriores deste capítulo. Nos Estados Unidos, por exemplo, quando é detectado um padrão ou uma prática de violação a direitos fundamentais por uma corporação policial (lá vinculada ao município), o Departamento de Justiça pode intervir para promover melhor treinamento, supervisão, gerenciamento e programas disciplinares, o que tem promovido bons resultados²⁶².

Embora a medida seja bem mais restrita, o GCEAP/PR criou, em sua página na *internet*, um espaço para que o cidadão formulasse notícias de corrupção e abuso policial²⁶³. Ali, também disponibilizou

²⁶⁰ AZEVEDO, op. cit., p. 181.

²⁶¹ INTERPOL, op. cit., item 4.9.

²⁶² ROSENBAUM, op. cit., p. 70 et seq.

²⁶³ <<http://gceap.pr.mp.gov.br/>>.

orientação aos cidadãos a respeito de como proceder diante de tais fatos. Tendo entre seus objetivos instruir o cidadão a respeito de como proceder diante de abusos policiais, a par de promover o respeito pelo cidadão à instituição policial, a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal lançou a cartilha “Polícia Cidadã”²⁶⁴, também disponível na página do GCEAP/PR.

Por fim, registre-se que seria apropriada a criação de um incentivo legal, tal como existe nos Estados Unidos em relação a licitações (31 *US Code*, § 3729-3731), para aqueles que apontem uma prática de corrupção que venha a ser comprovada, abrangendo inclusive benefícios aos servidores públicos que assim procedam²⁶⁵.

8.1.2 Segunda fase: seleção e apuração disciplinar, cível e criminal

Nem todas as situações de corrupção policial reportadas, ainda que o sejam em pequena quantidade, são capazes de ensejar uma apuração. Evidentemente, uma notícia, quando despida de provas e sem diligências que possam vir a demonstrar o fato reportado, não é apta por si só a embasar uma acusação. Notícias apócrifas podem ser feitas contra policiais honestos que ingressaram em ambientes corruptos. Notícias assinadas podem constituir retaliação de cidadãos contra policiais que cumpririam adequadamente seu dever aplicando sanções àqueles. No conflito entre a palavra do policial e a do cidadão, não há razão para, sem elementos adicionais, conferir mais crédito à deste. Além disso, na maior parte dos casos, infelizmente, atos corruptos não deixam rastros: não são documentados em papel, nem gravados, nem testemunhados. Policiais, normalmente conhecedores das técnicas de investigação, não aceitam cheques, transferências bancárias ou bens rastreáveis como pagamento da propina ajustada. Quando os aceitam, são formuladas ameaças aos cidadãos para garantir impunidade, como um caso em que o policial rodoviário federal, após aceitar um cheque em pagamento de propina, anotou todos os dados do veículo e do cidadão e ameaçou tomar “providências” caso fosse denunciado²⁶⁶.

²⁶⁴ RALDI, Adriano dos Santos; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo et al. *Cartilha Polícia Cidadã*. Brasília: Ministério Público Federal, 2010.

²⁶⁵ ROSE-ACKERMAN, op. cit., p. 84-85.

²⁶⁶ Caso que é objeto da Ação Penal 2004.50.01.006499-1, do Cachoeiro de Itapemirim/ES.

A **investigação disciplinar** da corrupção policial pode ser feita pelas corregedorias ou, na esfera federal, pela Controladoria-Geral da União (CGU) e tem por objetivo a aplicação de uma sanção disciplinar (como advertência, suspensão e demissão). Paralelamente, deve haver uma apuração da **improbidade administrativa** cometida, de incumbência do Ministério Público Federal (Lei n. 8.429/1992), e uma **apuração criminal**, que pode ser conduzida pela própria polícia ou pelo Ministério Público. Embora seja possível em tese o controle de atos de corrupção policial por meio da **ação popular** (art. 5º, LXXIII, da CF e Lei n. 4.717/1965), é desconhecida a existência de uma única ação que tenha tido tal objeto, provavelmente pelo medo dos cidadãos de represálias por parte dos policiais. É, com efeito, mais conveniente, até para segurança dos cidadãos, que a corrupção policial seja enfrentada pelo próprio Estado, motivo pelo qual será conferida atenção aos demais instrumentos.

Analisaremos antes, rapidamente, a apuração de improbidade e de crime pelo Ministério Público e em seguida nos deteremos na apuração disciplinar e criminal pela própria polícia, quando mencionaremos a alternativa da apuração disciplinar pela CGU.

A propositura da ação de **improbidade administrativa pelo Ministério Público**, ou mesmo a apuração cível da improbidade, na prática, por uma questão de economia, geralmente aguarda o encerramento da apuração criminal, a fim de se aproveitarem as provas nesta colhidas. Embora venha – a nosso ver corretamente – prevalecendo, após alguma discussão nos últimos anos, o entendimento de que **investigação criminal por parte do Ministério Público** é legítima, ela normalmente ocorre de modo subsidiário, quando se detecta que a polícia não está investigando adequadamente um dado fato. Essa atuação subsidiária investigatória do Ministério Público é muito importante especialmente em dois gêneros de situações quando se detecta uma investigação policial negligente ou ineficiente: quando há interesse político e quando a polícia investiga a própria polícia. Para saber se há uma investigação ineficiente ou negligente da polícia sobre corrupção da própria polícia, é essencial, como se verá, que o Ministério Público acompanhe ativamente tais investigações.

No âmbito das **corporações policiais**, a notícia de corrupção policial deve dar ensejo a duas apurações: uma **disciplinar**, no âmbito da

corregedoria da corporação, e uma **criminal**, no âmbito da *delegacia de polícia judiciária* com atribuição para apurar o fato.

Entretanto, a literatura registra que em boa parte dos casos não é possível confiar numa investigação da polícia sobre a própria polícia: “de fato, a Comissão Mollen (1994, p. 88) descobriu que a maioria dos casos de reclamação (60-70%) eram fechados prematuramente porque os ‘investigadores encontraram evidência insuficiente para quer afirmar quer infirmar o fato’. Esse resultado não deveria ser uma surpresa porque, como a Comissão Mollen descobriu, muitos desses casos eram fechados ‘antes’ que os investigadores dessem os primeiros passos investigativos.”²⁶⁷ Investigações nos Estados Unidos revelaram muitos casos em que a polícia não comunicou casos de corrupção ao Ministério Público, utilizando mecanismos para escondê-los²⁶⁸. PUNCH chega a propor uma *regra de ouro* segundo a qual “a polícia não pode e não deve ser responsável pela investigação de seus próprios crimes e desvios”²⁶⁹.

Sem dúvidas, o risco inerente às investigações da polícia sobre a própria polícia também existe na realidade brasileira. No Manual Nacional de Controle Externo da Atividade Policial, do Conselho Nacional de Procuradores Gerais, assinalou-se:

- Muito já se evoluiu, mas ainda há alguns casos em que encontramos:
- uma má-vontade para apuração de casos que envolvam oficiais de postos mais elevados;
- uma má-vontade em relação à apuração de crimes praticados por militares estaduais ou federais contra criminosos;
- [...].²⁷⁰

A título exemplificativo, pode-se mencionar que no Amapá se constatou uma tentativa por parte do Corregedor de Polícia Federal de proteger condutas criminosas graves praticadas pelo Superintendente, incluindo peculato, o que foi objeto de acusação criminal²⁷¹.

As dificuldades inerentes à investigação da polícia pela própria polícia podem e devem ser enfrentadas com a ajuda das seguintes medidas:

²⁶⁷ IVKOVIC, op. cit., p. 109.

²⁶⁸ IVKOVIC, op. cit., p. 109-110.

²⁶⁹ PUNCH, op. cit., p. 245-246.

²⁷⁰ CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO, op. cit., p. 82-83.

²⁷¹ IPL 000173/2008.

a) *acompanhamento ativo das apurações disciplinares e criminais, quando a polícia investiga a própria polícia, pelo Ministério Público, no âmbito do Grupo de Controle Externo (na modalidade concentrado), tópico que é ilustrado pela análise de case a seguir;*

b) *atuação ou revisão disciplinar pela CGU, espontânea ou provocada, quando se mostrar necessária ou conveniente, hipótese que será mais bem analisada a seguir;*

c) *assunção da investigação criminal pelo Ministério Público, quando se mostrar necessária ou conveniente, assunto já abordado.*

Dito de outro modo, as investigações feitas pela polícia sobre a própria polícia, disciplinares ou criminais, devem ser, no mínimo, **(a)** acompanhadas ativamente pelo Ministério Público, quando não se mostrar necessário que esta instituição intervenha diretamente, seja **(c)** fazendo as investigações, seja **(b)** solicitando a atuação ou revisão disciplinar pela CGU.

(b) A apuração ou revisão disciplinar pela Controladoria-Geral da União (CGU)²⁷², a qual pode ser demandada inclusive pelo Ministério Público Federal com esse objetivo, é uma alternativa para a apuração administrativa disciplinar da corrupção policial por parte da própria polícia, na área federal. Embora o Ministério Público não detenha explicitamente poder para revisar decisões administrativas disciplinares exaradas no âmbito policial, ele pode demandar um reexame de decisão disciplinar por parte da CGU. O Decreto n. 5.480/2005 (atualizado pelo Decreto n. 7.128/2010), que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, estabelece, em seu art. 4º, que incumbe ao Órgão Central do Sistema (que é a CGU, nos termos do anexo I do Decreto n. 5.683/2006):

[...]

VIII – instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão:

- a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;
- b) da complexidade e relevância da matéria;
- c) da autoridade envolvida; ou
- d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade;

²⁷² A CGU foi criada em 2 de abril de 2001 pela Medida Provisória 2.143-31 para combater, no âmbito do Executivo Federal, a fraude e a corrupção e para promover a defesa do patrimônio público.

[...]

XII – **avocar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares** em curso em órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, quando verificada qualquer das hipóteses previstas no inciso VIII, inclusive promovendo a aplicação da penalidade cabível;

XIII – **requisitar as sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares** julgados há menos de cinco anos por órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, **para reexame**; e

§ 3º Incluem-se dentre os procedimentos e processos administrativos de instauração e avocação facultadas à Controladoria-Geral da União aqueles objeto do Título V da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e do Capítulo V da Lei n. 8.429, de 2 junho de 1992, assim como outros a ser desenvolvidos, ou já em curso, em órgão ou entidade da administração pública federal, desde que relacionados a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.²⁷³

(a) No tocante ao acompanhamento *ativo* das apurações disciplinares e criminais da polícia sobre a polícia, ela é uma condição quer para que o Ministério Público solicite a atuação da CGU, quer para que desenvolva diretamente uma investigação criminal. O *case* abaixo ilustra o acompanhamento *ativo* desenvolvido pelo Grupo de Controle Externo concentrado da Procuradoria da República no Paraná, em que se desenvolveu o “sistema de casos”.

²⁷³ Grifos nossos. É pertinente transcrever, para conhecimento, os demais incisos que tratam das competências correicionais da CGU, omitindo-se aqueles já transcritos no corpo do texto: “I – definir, padronizar, sistematizar e normatizar, mediante a edição de enunciados e instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição; II – aprimorar os procedimentos relativos aos processos administrativos disciplinares e sindicâncias; III – gerir e exercer o controle técnico das atividades correicionais desempenhadas no âmbito do Poder Executivo Federal; IV – coordenar as atividades que exijam ações conjugadas das unidades integrantes do Sistema de Correição; V – avaliar a execução dos procedimentos relativos às atividades de correição; VI – definir procedimentos de integração de dados, especialmente no que se refere aos resultados das sindicâncias e processos administrativos disciplinares, bem como às penalidades aplicadas; VII – propor medidas que visem a inibir, a reprimir e a diminuir a prática de faltas ou irregularidades cometidas por servidores contra o patrimônio público; [...] IX – requisitar, em caráter irrecusável, servidores para compor comissões disciplinares; X – realizar inspeções nas unidades de correição; XI – recomendar a instauração de sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares; [...] XIV – representar ao superior hierárquico, para apurar a omissão da autoridade responsável por instauração de sindicância, procedimento ou processo administrativo disciplinar.”

Quadro VIII. Análise de *case*: sistema de casos

O Grupo de Controle Externo da Atividade Policial no Paraná (GCEAP/PR), desde 2009, vem realizando o acompanhamento de todas as sindicâncias e procedimentos administrativos disciplinares (PADs) instaurados no âmbito das polícias federal e rodoviária federal no Estado, assim como de todas as investigações criminais da polícia sobre a própria polícia. Tal acompanhamento acabou sendo denominado de “**sistema de casos**”, e funciona do seguinte modo: os dados das sindicâncias, PADs e inquéritos são inseridos em um sistema eletrônico do GCEAP/PR, e são formados autos físicos para todas as sindicâncias e PADs que o Grupo entenda relevantes (são excluídas, por exemplo, situações de menor expressão, como acidentes de trânsito ordinários envolvendo viaturas), bem como para todos os inquéritos que investigam condutas de policiais.

Em seguida, o trâmite e a conclusão de cada investigação, disciplinar ou criminal, são acompanhados, com propósitos diferentes. No tocante ao acompanhamento das apurações administrativas disciplinares, é feito para avaliar seu ritmo e suas conclusões. Na hipótese de ritmo ou conclusões inadequados, a CGU pode ser demandada para assumir a apuração ou revisá-la (o que se aprofundará adiante), ou ainda podem ser instaurados procedimentos de improbidade ou criminais para apurar eventual desvio de conduta por parte do órgão correicional. Já em relação ao acompanhamento do trâmite e conclusão de inquéritos, o objetivo pode ser chamar a atenção do membro do Ministério Público que atua no caso para a sua relevância, assim como para eventuais prazos prescricionais, ou mesmo prover o membro do Ministério Público que atua nos autos com informações de inteligência, ou sobre o funcionamento da polícia, que possam ser úteis à sua atuação. A partir de um acompanhamento mais próximo da investigação, o qual poderá decorrer de solicitação do Grupo, caberá ao promotor ou procurador que atua no caso concreto decidir se é hipótese em que se deve desenvolver investigação criminal autônoma no âmbito do Ministério Público. Como antes se observou, uma das condições que influenciam o índice de corrupção é a impunidade, o que orienta à aplicação de um especial esforço em busca da existência

e efetividade dos procedimentos (disciplinares, de improbidade e criminais) envolvendo corrupção policial. Dentro desse contexto, inclusive as *ações penais* (e não apenas inquéritos) que têm por objeto desvios policiais foram incluídas no *sistema de casos* e vêm sendo alvo do acompanhamento pelo grupo, com o mesmo escopo com que se acompanham os inquéritos²⁷⁴.

Esse simples acompanhamento feito via sistema de casos, por si só, já gera um trabalho significativo. No Paraná tramitaram desde 2009 mais de 400 casos. O desenvolvimento do sistema de casos revelou diversos benefícios que foram ou podem ser colhidos a partir do acompanhamento de apurações disciplinares e criminais envolvendo policiais, alguns dos quais passam a ser relacionados.

Um proveito alcançado foi a instauração paralela de investigações nas áreas disciplinar, de improbidade e criminal, sempre que pertinente. Embora isso devesse ser natural, constatou-se que em diversas situações havia lapso ou lacuna de apuração em uma ou duas dessas instâncias. O sistema pode vir a sanar também falhas das corregedorias na gestão das apurações disciplinares. Detectou-se, por exemplo, que a Polícia Rodoviária Federal no Estado, em razão de problemas pretéritos da corregedoria, estava em 2009 saneando sindicâncias e PADs bastante antigos, que remontavam a 2004, situação que foi revertida graças aos esforços envidados pelo novo corregedor daquela instituição (e que já estavam sendo empreendidos quando se iniciou o sistema de casos, mas poderiam ter sido suscitados pelo grupo de controle externo se a corporação policial tivesse permanecido inerte). Tanto tempo após os fatos, evidentemente, resta inviabilizada quer a apuração de desvios policiais, em razão do esmorecimento das provas, quer a punição dos envolvidos quando comprovado o fato, em razão da prescrição.

Quanto à Polícia Federal, apesar de notoriamente enfrentar problemas muito pequenos de corrupção quando comparados aos de outras corporações, foi possível acompanhar a investigação de

²⁷⁴ Para uma leitura da descrição mais detalhada desse sistema, consulte-se sua abordagem na seguinte obra: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO: MATÉRIA CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL). RALDI, DALLAGNOL et al., op. cit.

uma situação em que uma representação contra policiais havia sido arquivada liminarmente pela polícia por falta supostamente de elementos que pudessem ensejar uma investigação. Contudo, apurações feitas pelo Ministério Público Federal a partir de tal representação, a qual lhe foi encaminhada mais tarde pelo mesmo cidadão que a protocolara na polícia, vieram a revelar o cometimento, por alguns policiais federais, de abusos de autoridade consistentes em prisões sem ordem judicial e em busca e apreensão, à noite e sem o necessário mandado, feitos para apurar um crime de competência estadual de que havia sido vítima um policial federal²⁷⁵. Embora na hipótese não se tenha encoberto um caso de corrupção, mas de abuso, o ocorrido corrobora a necessidade já afirmada de se acompanharem as apurações que a polícia faz sobre a própria polícia e chamou a atenção para a necessidade de se analisarem as notícias arquivadas pela polícia sem nenhuma investigação. Atualmente, todas as notícias de desvios policiais que foram recebidas pela polícia e arquivadas sem instauração de apuração administrativa ou criminal são objeto de análise pelo grupo paranaense nas inspeções ordinárias feitas nos estabelecimentos policiais federais.

Além disso, o início do acompanhamento de sindicâncias e procedimentos revelou que as polícias federais estavam deixando de realizar a devida comunicação à Procuradoria da República da instauração de procedimentos administrativos disciplinares, em desfavor de policiais federais, em violação ao disposto no art. 15 da Lei n. 8.429/1992. A partir de 2009, com a pronta colaboração dos chefes das corregedorias do Estado, tal situação foi regularizada, podendo ser verificado que, atualmente, de forma geral, ambas as corregedorias vêm desenvolvendo um trabalho de boa qualidade. Contudo, isso não pode ser generalizado para todas as corporações do país e para todos os casos, pois tanto é possível que outras corporações enfrentem problemas como aqueles já enfrentados no passado pela Polícia Rodoviária Federal do Estado

²⁷⁵ Autos 2009.70.00.016359-9, que acabaram sendo arquivados por prescrição, em razão das baixas penas do abuso de autoridade e da demora do exame dos autos pelo Tribunal Regional Federal, embora, como se consignou na promoção de arquivamento, os abusos tenham sido comprovados.

do Paraná (acúmulo e atraso no trabalho), ou ainda problemas mais graves, como corrupção no setor, conivência ou ocultação de casos envolvendo policiais com bom relacionamento direto ou indireto com a corregedoria (como ocorreu no Amapá).

Por fim, outra vantagem do sistema é a formação de uma base de dados de inteligência sobre desvios policiais. Essa base é periodicamente compartilhada com o Conselho de Atividades Financeiras (COAF), ao qual se solicitam informações a respeito de movimentações financeiras atípicas dos policiais nela inseridos.

O *case* acima mostra que é de todo recomendável que o Ministério Público acompanhe ativamente as sindicâncias e os procedimentos administrativos disciplinares (PADs) instaurados nas polícias sobre as quais se exerce o controle externo. Outro exemplo de acompanhamento é o que ocorreu no estado do Rio de Janeiro. O Ministério Público estadual seria demandado a revisar, em 6 anos, 5.901 apurações sobre a Polícia Militar e 2.646 sobre a Polícia Civil, das quais 2.476 e 1.216, respectivamente, tiveram resultado infrutífero no âmbito das corregedorias (o que, evidentemente, não significa que tenha havido apuração irregular)²⁷⁶.

Em alguns locais, em outros países, o acompanhamento das apurações disciplinares é feito por conselhos ou corpos de cidadãos, os quais podem, conforme o sistema adotado, investigar as reclamações contra policiais, revisar as apurações de tais reclamações, servir como uma espécie de “corte de apelação” que julga reclamações de cidadãos não satisfeitos com a solução dada pela polícia à sua reclamação, ou ainda revisar, monitorar ou auditar o processo de tratamento das reclamações pelas corporações²⁷⁷. Tais sistemas, contudo, têm a desvantagem da falta de conhecimento técnico dos cidadãos, inclusive no que toca a instrumentos e técnicas de investigação. Sem dúvidas, o Ministério Público, por estar habituado a investigações criminais, por ser um órgão independente, por ter poderes para atuar frente a irregularidades ou mesmo para produzir provas, e diante de seu alcance territorial (agindo em todas as comarcas do país onde a polícia opera), é o órgão mais apropriado para fazer tal acompanhamento.

²⁷⁶ AZEVEDO, op. cit., p. 172 e 173.

²⁷⁷ IVKOVIC, op. cit., p. 155-156.

Embora não caiba aqui adentrar os vários argumentos que justificam ser o Ministério Público o órgão mais adequado ao controle externo, é certo que a investigação de corrupção depende de que seu ator ostente uma série de poderes, como a possibilidade de conferir imunidade ou diminuição de pena a agentes (via acordo de colaboração) e de obter coercitivamente documentos da polícia e de particulares (poder de requisição), e a capacidade de postular em juízo para obter informações protegidas por sigilo, entre outros que o Ministério Público tem; assim como depende de haver um número suficiente de pessoal capaz de investigar as dezenas de milhares de casos de potencial corrupção em todo o país, tarefa da qual só uma instituição com de centenas ou milhares de membros é capaz de se desincumbir. É interessante que a polícia não se opõe apenas ao controle externo do Ministério Público, mas em geral se opõe ao controle de uma instituição externa. ARAUJO, por exemplo, faz menção à resistência de corregedores de polícia à atuação da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Pará²⁷⁸.

8.1.3 Segunda fase: dificuldades probatórias

Tanto a CGU como a polícia (corregedoria ou delegacia) e o Ministério Público enfrentarão dificuldades probatórias em boa parte dos casos de corrupção. Nem sempre é possível desencadear uma investigação a partir de uma notícia anônima, diante do entendimento jurisprudencial que veda a adoção de medidas de investigação que restringem direitos fundamentais do réu, diretamente, a partir dela, mesmo quando circunstanciada, exigindo-se diligências prévias que corroborem seu conteúdo. Nem sempre, ainda, é possível colher evidência corroborativa que permita utilizar o depoimento de um colaborador, a quem se garantiu imunidade e que pretende relatar corrupção policial de que participou. Quando há testemunhas, além disso, o risco à vida delas é real, sendo imperioso o estabelecimento de um sistema sério de proteção das testemunhas de crimes de corrupção em geral²⁷⁹, ainda mais quando praticados por policiais. Na ausência de um tal

²⁷⁸ ARAUJO, op. cit., p. 121-122.

²⁷⁹ GRUENBERG, Christian. BISCAY, Pedro. *A comparative assessment of the compliance with human rights standards of anti-corruption legislations*, p. 9-10, jul. 2007. Disponível em: <http://www.ichrp.org/files/papers/126/131a_Christian_Gruenberg_Pedro_Biscay_en_2007.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2012.

sistema, é improvável que alguém se disponha a prestar um testemunho contra um policial e, ainda que o faça, é alto o risco da mudança da versão do depoimento ao longo da investigação ou do processo.

Além disso, deve-se observar que muitas vezes a prova desse tipo de crime é indiciária e ainda há um preconceito contra a prova por indícios. Não só se deve avançar no tocante à concepção doutrinária sobre a prova indiciária, que no Brasil ainda reproduz ensinamentos do início do século XX, para caminhar no sentido da moderna jurisprudência espanhola, como também se devem estabelecer na legislação medidas efetivas para combater o enriquecimento ilícito de agentes públicos, seja a criação de um crime próprio de enriquecimento sem causa (Projeto de Lei n. 5.586/2005)²⁸⁰, seja a flexibilização de regras probatórias para crimes da espécie, seja o estabelecimento de regras de inversão do ônus da prova para se conferir perdimento cível a bens sem origem lícita comprovada, seja uma ação civil de extinção de domínio (permitindo a perda dos bens com base num *standard* de preponderância de prova, tal qual existe na Bélgica, na Holanda, no Reino Unido, na Islândia, na Itália, nos Estados Unidos, na Colômbia, na Austrália e na África do Sul)²⁸¹ contra a pessoa ou *in re*.

Embora, por razões de espaço e foco, não caiba o aprofundamento dos complexos temas relacionados à investigação e prova da corrupção policial dentro deste texto, cumpre fazer ainda referência destacada ao *Guia Prático da Organização das Nações Unidas para Promotores e Investigadores*²⁸². Tal manual aborda técnicas de detecção de corrupção, de investigação, de colheita e uso de prova e de proteção de informantes, vítimas e denunciadores, além de trazer orientações sobre a aplicação de testes de integridade, a cooperação jurídica internacional e a recuperação de ativos em casos de corrupção, entre outros assuntos.

²⁸⁰ Apesar de se discutir em outros países a legitimidade de tal crime em face da presunção de inocência, por se estabelecer uma inversão do ônus da prova da licitude da renda, o seu emprego já alcançou bons resultados (GRUENBERG; BISCAY, op. cit., p. 8-9).

²⁸¹ Sobre a ação civil de extinção de domínio, veja-se, por exemplo: OLIVEIRA, Marcelo Ribeiro de. Provedimentos cautelares patrimoniais em lavagem de ativos. In: CARLI, Carla Veríssimo de (Org.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011; FERNANDES, Antonio Scarance. *Corrupção: aspectos processuais*. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, v. 89 (2011/1334), p. 471 et seq., mar. 2011.

²⁸² UNITED NATIONS, op. cit.

8.1.4 Terceira fase: punição

Mesmo quando superadas todas as dificuldades expostas nos itens anteriores, há grandes dificuldades no Brasil para se obter uma condenação transitada em julgado e executar uma pena justa. *Primeiro*, há um ambiente *garantista hiperbólico monocular*²⁸³ em que se torna relativamente fácil anular um processo penal, inclusive através da malversação do *habeas corpus* contra decisões interlocutórias, como se recurso fosse, quando é um instrumento constitucional legítimo erigido para proteger lesão ou ameaça de lesão à liberdade de locomoção. Além de ser aceito o seu emprego para discutir questões meramente procedimentais que só indiretamente tocam a liberdade de locomoção, é admitida cumulativamente a sua incessante reiteração. Nesse contexto, basta uma pequena alteração de fundamento fático ou jurídico para que, por não haver um recurso adequado em favor da acusação contra a decisão que concede a ordem (*falta de paridade de armas*), mais cedo ou mais tarde as ações penais promovidas contra réus abastados acabem sendo anuladas por alguma filigrana formal em uma das várias instâncias monocráticas e colegiadas.

GRUENBERG e BISCAY observaram que também há um abuso dos instrumentos legais de defesa na Argentina, na Bolívia, no Paraguai, no Peru e na República Dominicana, havendo uma tendência em casos de corrupção de os acusados alcançarem resultados favoráveis em reclamações por supostas violações ao devido processo legal, seja por sua aceitação, seja pelo atraso causado. Como bem ressaltam, o que mais chama atenção aí não é o emprego abusivo de moções incidentais, mas a sua aceitação pelo sistema judiciário²⁸⁴.

²⁸³ Trata-se de uma exacerbação (hipérbole) de um garantismo caolho (monocular), o qual busca a efetivação nos processos apenas dos direitos fundamentais de primeira geração (individuais), com foco na proteção do réu, ignorando os igualmente importantes direitos fundamentais de terceira geração, que incluem o direito fundamental da sociedade à segurança. A cultura jurídico-criminal, segundo a crítica de FISCHER, padece de um desequilíbrio: o pêndulo da proteção dos direitos se encontra num extremo doentio. O autor prega a concretização de um *garantismo equilibrado ou integral*, que confira a devida atenção ao binômio direitos do réu-direitos da sociedade. Sua posição é defendida em uma série de textos, entre os quais pode ser citado: Fischer, Douglas. Garantismo penal integral (e não o garantismo hiperbólico monocular) e o princípio da proporcionalidade: breves anotações de compreensão e aproximação dos seus ideais. *Revista Doutrina 4ª Região*, Porto Alegre, n. 28, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/>>. Acesso em: 28 fev. 2012.

²⁸⁴ GRUENBERG; BISCAY, op. cit., p. 4-6.

Mesmo quando se consegue que uma condenação seja confirmada por um Tribunal, tal acórdão tem sua condição reduzida à de parecer, em face do entendimento externando pelo STF no julgamento do HC n. 84.078, em 2009, quando, por maioria de 7 a 4, aquela Corte entendeu inconstitucional a execução provisória da pena. No longo e moroso percurso dos casos no Judiciário, quando o réu não falece, é muitas vezes a condenação fulminada pela prescrição retroativa, instituto que só existia neste país (e que se espera que seja considerado banido pela Lei n. 12.234/2010). Na Argentina, que enfrenta problemas semelhantes, em apenas 3% dos casos criminais de corrupção, isto é, em 14 das 750 investigações por corrupção, foi possível alcançar uma solução definitiva²⁸⁵.

Assim, finalmente, quando o universo conspira para a ocorrência do trânsito em julgado de uma condenação em casos de corrupção, as penas, quer privativas de liberdade, quer restritivas de direito, são consumidas por sucessivos decretos natalinos de indulto e comutação de pena, que atingem frações consideráveis desta, quando não a extinguem completamente, desde que cumpridos requisitos bastante benevolentes. De acordo com o Decreto n. 7.648/2011 (que estabeleceu o indulto natalino de 2011), se os agentes corruptos tiverem sido condenados a penas não superiores a *12 anos* e forem primários (normalmente o são), as penas serão extintas tão logo tenham cumprido apenas um terço delas (art. 1º, I e II). Se a pena do corrupto tiver sido substituída por penas restritivas de direitos – o que é bastante comum –, ele será perdoado, na hipótese de ser primário (como normalmente é), após ter cumprido tão somente um quarto dela (art. 1º, XII).

Tal quadro conduz à sensação de imunidade, abrindo espaço para a reiteração de crimes mesmo por policiais que já foram presos e vêm sendo processados, como relatam em matéria os promotores do Grupo de Combate ao Crime Organizado do Ministério Público paranaense:

Em Foz do Iguaçu, um mesmo policial já foi detido em mais de três operações do Gaeco. Isso ocorre porque a maior parte dos policiais presos acaba voltando ao trabalho. Segundo os promotores do Gaeco, todas as medidas preliminares à condenação são de difícil manutenção em razão do princípio da presunção da inocência. Normalmente, o servidor é afastado e transferido para o trabalho administrativo interno. A situação

²⁸⁵ Idem, p. 7.

perdura por tempo limitado e o policial acaba voltando para a rua em razão do *deficit* existente nas corporações.²⁸⁶

8.2 Controle repressivo proativo e seus mecanismos

O controle repressivo proativo da corrupção, no Brasil, é bastante raro, mas pode e deve ser executado pelas corporações e incentivado ou promovido pelo Ministério Público na qualidade de responsável pelo controle externo da atividade policial. São abordadas a seguir algumas medidas desse controle.

8.2.1 Auditorias patrimoniais

Uma delas consiste na realização sistemática de auditorias patrimoniais sobre os policiais. Estes podem ser selecionados com base nas declarações de patrimônio privado entregues à corporação e em informações de inteligência (análise do valor do imóvel em que reside e sua correspondência ao declarado, verificação do carro utilizado etc.).

Com efeito, o art. 13 e seus parágrafos da Lei n. 8.429/1992 estabelecem que todo servidor público deve encaminhar ao setor de pessoal do seu órgão uma declaração sobre o seu patrimônio privado ou a Declaração de Imposto de Renda que enviou à Delegacia da Receita Federal. O Decreto n. 5.483/2005 regulamentou esse artigo, dispondo que deve ser entregue tal declaração não só em relação ao servidor público mas também em relação aos bens do cônjuge, companheiro, filhos ou pessoas que vivam sob sua dependência econômica²⁸⁷. A falsidade das informações pode ser punida, segundo o Decreto, com demissão (art. 5º). O Decreto afirma ainda que a Controladoria-Geral da União poderá analisar a evolução patrimonial do agente público e instaurar sindicância patrimonial ou requisitá-la ao órgão competente.

Assim como o próprio órgão policial e o controle externo do Executivo podem analisar as declarações patrimoniais do servidor público, também o pode o órgão de controle externo da polícia constituído-

²⁸⁶ Disponível em: <<http://www.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3459>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

²⁸⁷ Recorde-se que a INTERPOL coloca como um padrão internacional no combate à corrupção policial a obrigação dos policiais de informar renda e patrimônio não só seus mas de sua família (INTERPOL, op. cit., item 4.11).

nalmente previsto, o Ministério Público, o que faz parte dos poderes implícitos atribuídos a este órgão pela Constituição Federal. Assim, o acesso às declarações fiscais dos policiais diretamente pelo Ministério Público, no exercício do controle externo da atividade policial, e mesmo como meio para selecionar policiais que devem ser objeto de um aprofundamento investigatório, não caracteriza violação de sigilo fiscal.

8.2.2 Checagem aleatória de armários e gavetas

Outro modo de controle repressivo proativo é a checagem aleatória de armários e gavetas, em que se verifica a presença de itens apreendidos não catalogados formalmente (sobretudo drogas), o que é especialmente recomendável no tocante à Polícia Rodoviária Federal. Inspeções podem ser feitas nos postos, onde se pode checar a existência, em particular, de dinheiro em espécie. PUNCH bem coloca que a checagem de armários passa “a mensagem de que todos têm que aceitar que eles estão sujeitos a controle”²⁸⁸.

8.2.3 Testes aleatórios de sangue

Outra medida relevante é a realização de testes aleatórios de sangue a fim de apurar uso de substâncias entorpecentes. A polícia australiana de New South Wales faz testes aleatórios e obrigatórios de drogas e álcool, os quais podem também ser direcionados a policiais com histórico de reclamações. Além disso, todo policial envolvido em um incidente, como troca de tiros, perseguição ou outros, é submetido a teste obrigatório no local. Policiais com resultado alcoólico positivo e que não tenham agido de modo inapropriado podem optar entre participar de um programa de reabilitação ou ter a situação tratada como assunto disciplinar, enquanto aqueles com resultado positivo quanto ao uso de entorpecentes podem ser retirados da corporação ou ingressar em programas de reabilitação e ser acompanhados mediante testes aleatórios nos anos seguintes. É interessante que há grande apoio dos próprios policiais à realização do teste sobre uso de drogas²⁸⁹. Em Nova Iorque, são feitos testes de uso de drogas sempre que um

²⁸⁸ PUNCH, op. cit., p. 242.

²⁸⁹ COMMITTEE ON THE OFFICE OF THE OMBUDSMAN. POLICE INTEGRITY COMMISSION. *Research report on trends in police corruption*, p. 51 et seq., dez. 2002. Disponível em: <<http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/committee.nsf/0/A467316FEB212C4CCA256CFB0013C1D2>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

policial é promovido ou transferido, em adição a testes aleatórios em todas as repartições com o objetivo de testar 20% de todos os policiais em todos os níveis hierárquicos a cada ano²⁹⁰.

8.2.4 Testes aleatórios ou dirigidos de integridade

A mais importante estratégia repressiva proativa, cuja implementação é altamente recomendável no Brasil, é a realização de testes aleatórios ou dirigidos de integridade. São experimentos sobre policiais a fim de verificar se compactuam com a corrupção. Com relação a policiais rodoviários federais, por exemplo, é possível que, mediante autorização judicial prévia concedida pela Justiça, um agente encoberto da corregedoria passe com veículo em alta velocidade em dia em que há fiscalização com uso de radar e ofereça suborno aos policiais em atividade, algo que comumente ocorre nas rodovias e constitui situação para a qual os policiais devem estar preparados. Caso o policial aceite o suborno, o resultado do teste pode ser usado como indicativo ou informação de inteligência para a deflagração de uma apuração mais profunda sobre ele, ou mesmo para oferecimento de acusações administrativa e criminal.

Uma discussão que surge quanto à possibilidade de formulação de denúncia criminal com base no teste diz respeito à existência de flagrante preparado. Entendemos que ele não existe, aproveitando os bem-colocados fundamentos expostos pelo juiz federal Sergio Fernando Moro na sentença proferida conjuntamente nas ações penais 2006.7000020042-0 e 2006.7000026752-5 (grifos nossos):

As características do caso revelam que não se trata de “*entrapment*”, instituto que seria o equivalente no Direito anglo-saxão ao “flagrante preparado” no Brasil. **“*Entrapment*” ou armadilha só existe e é ilegítima quando inexistente um prévio esquema criminoso ou predisposição criminoso** (cf. jurisprudência da Suprema Corte norte-americana, v.g. *Sorrell v. USA*, de 1932, ou *USA v. Russel*, de 1973, e mesmo, da Corte Europeia de Direitos Humanos, v.g., a *contrario sensu*, *Teixeira de Castro v. Portugal*, de 1998). Repetindo a Suprema Corte norte-americana no caso *Sherman v. USA*, de 1958, trata-se de “traçar uma linha entre a armadilha para um inocente incauto e a armadilha para um criminoso incauto”.

²⁹⁰ NEWHAM, Gareth. *Preventing police corruption: lessons from the New York Police Department*. ago. 2003, p. 7. Disponível em: <<http://www.csvr.org.za/docs/policing/preventingpolice.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

A aplicação de tais testes de integridade na polícia, muito bem monitorados por mecanismos audiovisuais e testemunhas, é recomendada pelo *Sourcebook* da Transparência Internacional tanto de modo aleatório como direcionado, planejando-se o ambiente para evitar a indevida provocação (*entrapment*), de modo que o policial não seja “tentado” indevidamente à prática corrupta. Tal provocação indevida ocorreria, por exemplo, se a tentação fosse tão grande a ponto de levar pessoas honestas a sucumbir. A taxa de reprovação nesses testes da polícia de Nova Iorque é de cerca de 20%, e testes desse tipo são usados também pela polícia de Londres²⁹¹.

Na polícia australiana de New South Wales, são feitos testes aleatórios e também direcionados àqueles policiais sobre quem pairam suspeitas. Lá também se discutem questões éticas e legais, inclusive se há, de um lado, provocação ou “armadilha” que testa a “corruptibilidade”, ou se o teste apenas revela uma conduta corrupta preexistente. Um argumento pelo qual se tem sustentado que não há *entrapment* é o de que os testes típicos apenas colocam os policiais em situações nas quais eles mesmos decidem o seu comportamento, sendo o argumento de *entrapment* ainda mais enfraquecido quando já há suspeita da corrupção preexistente. Por isso, e tendo em consideração ainda a natureza diferenciada do trabalho policial, tal polícia decidiu implementar o sistema, direcionando os testes para casos em que há padrões de reclamações ou informações de inteligência quanto a desvios. Com base em 90 testes de integridade aplicados em 1999, foram oferecidas 51 acusações criminais contra 27 policiais, 12 empregados não juramentados e 12 civis²⁹².

Nos Estados Unidos, tais testes são considerados base suficiente para a demissão do policial, conforme discorre IVKOVIC:

Investigações proativas sempre têm sérias consequências no mundo real: policiais podem ser despedidos se eles pegarem dinheiro da carteira plantada no banco de trás de suas viaturas. [...]. Os testes de integridade no Departamento de Polícia de Nova Iorque na década de 90 não desvelou muitas instâncias das formas de corrupção policial que o Departamento testou. Dos 1.222 policiais testados em 1995, apenas 11 (0,9%) falharam

²⁹¹ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. POPE, Jeremy. *TI Sourcebook 2000 – Confronting corruption: the elements of a national integrity system*. Malaysia: Transparência Internacional, 2000, p. 190 et seq.

²⁹² COMMITTEE ON THE OFFICE OF THE OMBUDSMAN, op. cit., p. 54 et seq.

no teste e foram demitidos. Uma porcentagem similar falhou nos testes em 1996 (24 de 1.320) (Baueris, 1997, p. 12).²⁹³

Além de afastar policiais corruptos, os testes de integridade, como adverte NEWHAM, têm a virtude de criar uma “aura de onipresença” da corregedoria, pois o policial pensará que pode estar sendo testado em qualquer contato com o público. São diretrizes importantes nesses testes, conforme relata aquele autor: gravar a resposta do policial ao teste; não permitir que os policiais saibam que foram sujeitos a um teste de integridade, tomando conhecimento disso só quando for apresentada a acusação no caso de terem sido reprovados; e testar cada repartição da corporação pelo menos uma vez por ano. NEWHAM cita como exemplo de teste o seguinte: há um acidente e o motorista acaba sendo levado para atendimento médico, ficando o veículo e seu conteúdo sob a responsabilidade do policial; dentro do veículo, deve haver coisas de valor, como dinheiro, drogas ou qualquer outra coisa que o policial possa ser propenso a subtrair; haverá uma câmera escondida no veículo, e a corregedoria monitorará se o policial vai inventariar tudo que deve. O mesmo autor providencia ainda outros exemplos de cuidadosos testes que podem ser realizados, alguns dos quais exigem o emprego de semanas de esforços pela corregedoria. Os testes em Nova Iorque sempre são conduzidos sob a supervisão da Promotoria. São aplicados cerca de 1 mil testes anualmente em policiais e supervisores²⁹⁴. A realização de testes de integridade é ainda recomendada em manual da ONU para promotores e investigadores²⁹⁵.

Embora não se trate propriamente de um teste de integridade, mas de um monitoramento da atuação cotidiana de policial, há notícia de gravação autônoma da conduta de policial rodoviário federal em que corregedoria da Polícia Federal comprovou o envolvimento dele em crime.²⁹⁶

²⁹³ IVKOVIC, op. cit., p. 43-44.

²⁹⁴ NEWHAM, op. cit., p. 3 et seq.

²⁹⁵ UNITED NATIONS, op. cit., p. 89 et seq.

²⁹⁶ Ação Penal 2009.39.00.005999-6, da Justiça Federal no Pará.

9. ALGUNS ASPECTOS PROCESSUAIS

9.1 Aspectos da ação penal

A *ação penal* relativa à corrupção é pública incondicionada, sendo de incumbência do Ministério Público. Embora o Código Processual Penal (CPP) brasileiro trouxesse regras especiais para os processos por crimes de responsabilidade de funcionários públicos (arts. 513-518 do CPP), o § 4º do art. 394 do CPP, com a redação da Lei n. 11.719/2008, estabeleceu que as disposições dos arts. 395 a 398 se aplicam a todos os procedimentos penais de primeiro grau, mesmo que não regulados no Código, vindo a esvaziar aquelas disposições especiais.

No caso de prisão cautelar, os policiais têm direito a prisão especial (art. 295, XI), isto é, um local distinto da prisão comum, a fim de ser garantida sua segurança em face dos demais detentos. A fim de garantir a proteção de testemunhas, ou mesmo de evitar a continuidade de práticas corruptas, é cabível medida cautelar alternativa à prisão, consistente na realocação do policial para a realização de funções administrativas ou burocráticas, bem como a suspensão do exercício da função pública e de sua prerrogativa de portar arma de fogo (art. 319 do CPP e poder geral de cautela do magistrado).

Incumbe ao Ministério Público requerer e observar, sempre que pertinente, que a perda do cargo seja declarada motivadamente na sentença (art. 92, I, “a”, do Código Penal), o que é um efeito não automático da condenação (art. 92, parágrafo único, do Código Penal), enquanto a perda do produto e do proveito do crime (art. 91, II, “b”) constitui um efeito automático da condenação, além da obrigação de indenizar o dano (art. 91, I). Em razão desse último aspecto e da previsão do art. 387, IV, do Código de Processo Penal, é importante que o Ministério Público forneça, na denúncia, uma estimativa do dano causado à pessoa jurídica à qual pertence a corporação policial (União, Estado ou Distrito Federal), bem como à sociedade, tendo por pano de fundo as consequências materiais e morais do delito já abordadas neste texto.

9.2 Aspectos da ação de improbidade

A corrupção também pode ser objeto de ação de improbidade administrativa, descrita nos arts. 9º a 11 da Lei n. 8.429/1992. Incumbe

ao Ministério Público também promover tanto o inquérito civil como a ação civil pública para proteger o patrimônio público e social, além de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da Constituição Federal). É prevista também na área cível a possibilidade de afastamento cautelar do agente público, para garantia da instrução processual (art. 20, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992). Entre os incisos do art. 9º, que tratam de modalidades de corrupção, confere-se destaque para o VII: “adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público”. Discute-se, em relação a tal inciso, de quem é o ônus de provar a origem dos bens: deve o Estado provar a origem ilícita ou o agente público a origem lícita?

SCARANCA FERNANDES retrata as três correntes sobre o tema:

Os que alegam não haver inversão do ônus da prova baseiam-se no princípio da presunção da inocência e concluem no sentido de que cabe ao autor da ação de improbidade administrativa demonstrar que o enriquecimento ilícito é fruto de ato ímprobo.

De outro lado, há quem sustente que a aquisição de bens por parte do agente público em situação de incompatibilidade ou desproporcionalidade com seus ganhos gera uma presunção de inidoneidade, dispensando-se, pois, o autor da ação do dever de demonstrar a ilicitude da aquisição. Terceira posição, contudo, remete para a distribuição do ônus da prova. Cabe ao autor o ônus de demonstrar que o réu exerceu função pública e, neste período, adquiriu bens de modo desproporcional com seus rendimentos. Ao réu, por sua vez, permanece o ônus de demonstrar que suas aquisições foram legítimas.²⁹⁷

PAIÉ defende a validade da inversão do ônus como presunção relativa²⁹⁸. Embora as limitações de espaço e foco deste trabalho não permitam desenvolver com a devida fundamentação essa assertiva, tal discussão pode ser equacionada dentro das novas abordagens da prova por indício e do uso do silêncio do réu. Com efeito, estudada a fundo a natureza da evidência (qualquer prova), ela tem por base raciocínios de ordem indutiva, os quais têm sua força mitigada pelo

²⁹⁷ FERNANDES, Antonio Scarance. Corrupção: aspectos processuais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 89 (2011/1334), p. 471 et seq., mar. 2011.

²⁹⁸ PAIÉ, Karlina dos Santos Nascimento. Presunção de enriquecimento ilícito na Lei de Improbidade Administrativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2800, 2 mar. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18607>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

problema humeano da indução. O processo penal é, na verdade, um processo em que se formulam e testam hipóteses, para se estabelecer a mais provável. A força da probabilidade exigida para a condenação dependerá do *standard* de prova estabelecido (de *preponderância da prova*, no caso cível, e de *convicção para além de qualquer dúvida razoável*, no caso criminal). Caso a acusação consiga estabelecer uma hipótese como altamente provável, de acordo com o *standard* de prova do caso, o silêncio do réu impedirá a construção de outras hipóteses para além da explicação oferecida pela acusação, prevalecendo esta²⁹⁹.

9.3 Notas sobre as cautelares patrimoniais

É de extrema relevância tanto na área penal como na cível a propositura de medidas cautelares patrimoniais, buscando-se a constrição do patrimônio do agente corrupto no montante correspondente às penalidades que serão impostas e ao volume da corrupção praticada. A recuperação e perdimento eficientes dos ativos ilícitos auferidos com a corrupção são o mínimo para que a atuação repressiva sobre a corrupção possa ter algum efeito dissuasório no futuro.

Na *área cível*, os arts. 7º e 16 da Lei n. 8.429/1992 orientam a obtenção de indisponibilidade de bens do agente público sempre que houver lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito, admitindo a jurisprudência que a conscrição abranja também o valor da multa civil cuja aplicação é estimada. *No campo criminal*, a constrição pode atingir os bens obtidos ilicitamente (arts. 125, 132 e 240 do Código de Processo Penal), o valor estimado da multa penal e custas processuais (art. 140 do Código de Processo Penal) e o valor estimado do dano causado (art. 144 do Código de Processo Penal), podendo ser aplicáveis também as disposições do Decreto-Lei n. 3.240/1941 e da Lei n. 9.613/1998.

Podem ser objeto do bloqueio tanto o *produto* ou *proveito* da atividade criminosa (*product confiscation*) como os bens de valor equivalente (*value confiscation*). O confisco de valor é previsto não só

²⁹⁹ As considerações gerais deste parágrafo são feitas apenas para apontar um caminho existente. O desenvolvimento completo do argumento, contudo, exigirá mais de uma centena de páginas estudando lógicas e *standards* de prova, em um novo trabalho que está em elaboração.

na Convenção de Viena (item 5.1) e na Convenção de Palermo (item 12.1.a) mas também na Convenção de Mérida contra a corrupção (item 31.1.a, segunda parte), todas internalizadas no direito pátrio com força de lei ordinária. Caso comprovada lavagem de ativos, cumpre mencionar que, conforme recente alteração da Lei n. 9.613/1998, a perda dos bens atinge “**todos os bens, direitos e valores relacionados, direta ou indiretamente**, à prática dos crimes previstos nesta Lei” (grifos nossos).

A constrição dos bens na via cautelar depende da prova de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*. A petição inicial, ou provas da prática da corrupção, prestam-se a demonstrar o primeiro requisito. Quanto ao segundo requisito, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região vem, a nosso ver adequadamente, compreendendo que ele é presumido³⁰⁰. Com efeito, se o agente cometeu um ilícito gravíssimo (um crime) a fim de auferir dinheiro de modo ilegal, uma pessoa razoável pode inferir que ele está disposto a cometer ilícitos menos graves (ocultação de patrimônio) a fim de garantir o usufruto do dinheiro obtido ilegalmente.

10. CONCLUSÃO: RESUMO DAS MEDIDAS PRÁTICAS SUGERIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO POLICIAL

Ao longo deste texto, foram feitas diversas recomendações voltadas à prevenção e à repressão da corrupção policial, acompanhadas de explicações e justificativas. Cumpre, neste momento, apresentar, de modo simples e esquemático, as principais medidas que poderiam ser implementadas, desde logo, pelo Ministério Público ou pela própria polícia:

³⁰⁰ Vejam-se, por exemplo, as decisões proferidas nos seguintes casos: ACR 200670000102378, ELOY BERNST JUSTO, TRF4 – OITAVA TURMA, D.E. 20/6/2007; ACR 200571130025564, ELOY BERNST JUSTO, TRF4 – OITAVA TURMA, D.E. 20/6/2007; ACR 200570000050520, ELOY BERNST JUSTO, TRF4 – OITAVA TURMA, D.E. 20/6/2007; ACR 200370000505101, NÉFI CORDEIRO, TRF4 – SÉTIMA TURMA, DJ 18/5/2005 PÁGINA: 896.

Quadro IX. Tabela de medidas sugeridas no capítulo

Medida	Chefia da polícia	Corregedoria de polícia	Ministério Público – GTCEAPs
Alocação de servidores suficientes no setor de corregedoria (em <i>razão</i> maior do que a existente em outros órgãos da União, como Receita Federal, considerando as peculiaridades policiais e os diferentes tipos de desvios) e treinamento adequado dos servidores	Implementar	Implementar (treinamento)	Compelir/ Fiscalizar
Medidas para efetividade do gerenciamento interno de reclamações e de punição disciplinar da corrupção: divulgação dos canais de reclamação; registro das reclamações; realização de investigações prontamente; proteção de testemunhas; extração de informações úteis das reclamações, para aperfeiçoamento do sistema; avaliação e solução de falhas do sistema disciplinar	Viabilizar (alocação de recursos)	Implementar	Compelir/ Fiscalizar
Medidas para efetividade da investigação criminal e do processo penal tendentes à punição da corrupção			Implementar (p. ex.: sistema de casos)
Medidas cautelares patrimoniais em casos envolvendo corrupção			Incentivar membros do MP a adotarem
Exame completo de antecedentes criminais e histórico disciplinar na seleção de policiais, <i>prévio</i> ao ingresso na corporação	Implementar	Implementar/ Fiscalizar	Compelir/ Fiscalizar
Recompensa por honestidade e pelo trabalho policial, de um lado; e aumento dos custos morais da corrupção (transferências etc.), de outro	Implementar		
Promoção do respeito pelos policiais denunciantes (enfraquecimento do código de silêncio) e premiação dos noticiantes (policiais e cidadãos) cujas comunicações resultem na prova de corrupção policial	Implementar	Implementar	Implementar (p. ex.: recursos de penas alternativas)
Mudança de paradigma de uma burocracia paramilitar para uma polícia cidadã ou comunitária (reciclagens/treinamentos)	Implementar		
Estabelecimento de regras claras no tocante à corrupção, incluindo aceitação de gratificações, presentes e recompensas	Implementar	Implementar	Compelir/ Fiscalizar
Normatização das situações diárias enfrentadas pelo policial (p. ex.: buscas pessoais), especialmente relacionadas a tipologias de corrupção (o que também se aplica à violência)	Implementar	Implementar	Compelir/ Fiscalizar

Medida	Chefia da polícia	Corregedoria de polícia	Ministério Público – GTCEAPs
Adoção de cautelas para afastar a prática de tipologias conhecidas, como o pagamento de propinas para evitar multas (p. ex.: gravação de abordagens), ou o “guincho de ouro” (p. ex.: rotatividade de serviços de guinchos), ou a proteção a prostíbulos (p. ex.: envio de carta com a posição jurídica do Ministério Público local, na hipótese de este entender que o fato não configura crime)	Implementar	Implementar	Compelir/ Fiscalizar
Gravação das abordagens, para duplo benefício: da sociedade e do policial	Implementar	Implementar	Compelir/ Fiscalizar
Priorização do tratamento institucional da corrupção: planejamento, organização, controles, treinamentos	Implementar	Implementar	Compelir/ Fiscalizar
Treinamentos efetivos em integridade, com o preparo dos policiais para situações que enfrentarão na prática, em períodos e frequências significativos. Promoção da cultura de valorização do trabalho, de valores morais e do <i>ser</i>	Implementar	Implementar	Compelir/ Fiscalizar
Treinamentos dos supervisores para que identifiquem sinais de corrupção e de lavagem de dinheiro	Implementar	Implementar	Compelir/ Fiscalizar
Nomeação de supervisores que não trabalhavam com os supervisionados (nomeações cruzadas de supervisão). Fortalecimento institucional (promoção) de policiais honestos	Implementar	Implementar	
<i>Accountability</i> (responsabilização e prestação de contas) dos supervisores em relação a atos dos subordinados de que tinham conhecimento ou deviam ter conhecimento	Implementar	Implementar	Compelir/ Fiscalizar
Avaliação da polícia com base no manual de <i>accountability</i> da Organização das Nações Unidas e informação à sociedade acerca dos resultados da avaliação			Implementar
Inquirição dos chefes das corporações quanto às práticas que vêm adotando contra a corrupção nas diversas áreas			Implementar
Estabelecimento de rotatividade de policiais em setores de maior risco, em especial dos que lidam com vício ou em áreas de fronteira com descaminho	Implementar		Compelir/ Fiscalizar
Afixação, em locais visíveis nas repartições, de informações sobre os valores referentes a serviços policiais ou sobre a <i>inexistência de cobrança deles</i>	Implementar	Fiscalizar	Compelir/ Fiscalizar

Medida	Chefia da polícia	Corregedoria de polícia	Ministério Público – GTCEAPs
Estabelecimento de salários adequados, similares aos do setor privado para mesma formação, não inferiores ao PIB <i>per capita</i>			
Estabelecimento de benefícios de longo prazo para policiais que não forem condenados criminalmente por desvios funcionais			
Criação de <i>call center</i> nacional para recebimento de notícias, formação de estatísticas e avaliação de potenciais problemas locais (para em seguida se realizarem análises patrimoniais ou testes de integridade). Divulgação do <i>call center</i>			Implementar
Realização de pesquisas anônimas padronizadas sobre corrupção nas diversas unidades da corporação			Implementar
Campanhas de reeducação da população, como a conhecida como “Respeite a polícia”, que ocorreu no Peru	Implementar	Implementar	Implementar
Proteção de sigilo de fonte quando necessário			Implementar
Auditorias patrimoniais		Implementar	Implementar
Checagem aleatória de armários e gavetas		Implementar	Implementar
Testes aleatórios de sangue		Implementar	Compelir/ Fiscalizar
Testes aleatórios e dirigidos de integridade		Implementar	Compelir/ Fiscalizar

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. Tradução de Alfredo Bosi e Ivone Castilho Benedetti. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
2. ARAUJO, Osvaldina dos Santos. *O controle da atividade policial: um olhar sobre a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-25092008-114909/pt-br.php>>. Acesso em: 21 jun. 2012.
3. AZEVEDO, Leonardo da Silva Petronilha. *A política de direitos humanos no Rio de Janeiro: Ouvidoria da polícia e Corregedoria Geral*

Unificada – estratégias de controle social no Estado democrático de direito (1999-2006). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006. Disponível em: <<http://www.uff.br/dcp/wp-content/uploads/2011/10/Disserta%C3%A7%C3%A3o-de-2006-Leonardo-da-Silva-Petronilha-Azevedo-1.pdf>>.

Acesso em: 21 jun. 2012.

4. BAJOTTO, Carolina Cancian. *Polícia Federal: a elite policial traçando identidades e distinções*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=140596>. Acesso em: 21 jun. 2012.

5. BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. *Crime organizado e proibição de insuficiência*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

6. BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

7. BARROS, Lúcio Alves de. *Polícia e sociedade: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial*. Tese (Doutorado em Ciências Humanas, Sociologia e Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=31281>. Acesso em: 21 jun. 2012.

8. BAYLEY, David; PERITO, Robert. *Police corruption: what past scandals teach about current challenges*, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.usip.org/publications/police-corruption>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

9. BEATO, Cláudio. Corrupção policial. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton et al. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

10. BOES, Jennifer O'Connor; CHANDLER, Callie J.; TIMM, Howard W. Personality tests do not indicate the potential for corruption. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003.

11. BOUZA, Anthony V. Police culture encourages corruption. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003.

12. CAMPBELL, Donald. *Police corruption: London “The Met”; New South Wales Police; New York Police*. London: Barry Rose Law Publishers Ltd., 2002.

13. CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. A criminalidade da polícia. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 19 (DRT/1997/253), p. 243 et seq., jul. 1997.
14. CHAVEZ, Paul; WERNER, Erica. Corrupt police officers are often heroes. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003.
15. COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA. *Código de conduta da alta Administração Federal*. 4. ed. Brasília: Presidência da República, 2008.
16. COMMITTEE ON THE OFFICE OF THE OMBUDSMAN. POLICE INTEGRITY COMMISSION. *Research report on trends in police corruption*. Dez. 2002. Disponível em: <<http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/committee.nsf/0/A467316FEB212C4CCA256CFB0013C1D2>>. Acesso em: 21 jun. 2012.
17. CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO. *Manual de controle externo da atividade policial*. Brasília: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2010.
18. DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. *Controle externo da atividade policial: panorama, problemas e perspectivas*, 2010. Disponível em: <<http://coex.prpr.mpf.gov.br/news/artigo-controle-externo-da-atividade-policial-panorama-problemas-e-perspectivas>>. Acesso em: 16 fev. 2012.
19. _____. Tipologias de lavagem. In: CARLI, Carla Veríssimo de (Org.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.
20. DAMBORENEA, Ricardo Garcia. *Uso de razón: el arte de razonar, persuadir, refutar*, 2000. Disponível em: <<http://perso.wanadoo.es/uso-derazonweb/html/PDF%20GLOBAL.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2012.
21. DE CARLI, Carla Veríssimo. *Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*. 1. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.
22. ELLIOT, Kimberly Ann. A corrupção como um problema... In: _____ (Org.); GLYNN, Patrick et al. *A corrupção e a economia global*. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
23. FATF. *Laundering the proceeds of corruption*. Paris: FATF, jul. 2011. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org>>. Acesso em: 4 ago. 2012.

24. _____. *Money laundering & terrorist financing typologies 2004-2005 (FATF-XVI)*. Paris: FATF, 10 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.apgml.org>>. Acesso em: 28 dez. 2009.
25. FERNANDES, Antonio Scarance. Corrupção: aspectos processuais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 89 (2011/1334), p. 471 et seq., mar. 2011.
26. FGV Notícias. *Penas pouco severas e corrupção na polícia favorecem impunidade na justiça criminal, diz índice de confiança na justiça da DIREITO GV*. out. 2011. Disponível em: <<http://fgvnoticias.fgv.br/noticia/penas-pouco-severas-e-corrupcao-na-policia-favorecem-impunidade-na-justica-criminal-diz-indi>>. Acesso em: 21 jun. 2012.
27. FIGUEIRA, Nélio Guimarães. *Percepção dos “stakeholders” internos com relação aos pontos fortes e fracos e a orientação para responsabilidade social e ética: o caso da Polícia Federal*. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Departamento de Administração da PUC/RJ, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=34912>. Acesso em: 21 jun. 2012.
28. FISCHER, Douglas. Garantismo penal integral (e não o garantismo hiperbólico monocular) e o princípio da proporcionalidade: breves anotações de compreensão e aproximação dos seus ideais. *Revista Doutrina 4ª Região*, Porto Alegre, n. 28, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/>>. Acesso em: 28 fev. 2012.
29. GAFISUD. *Reunion conjunta de tipologias GAFISUD-EGMONT*. maio 2012. Disponível em: <<http://www.gafisud.info/home.htm>>. Acesso em: 11 ago. 2012.
30. _____. *Tipologias regionais GAFISUD – 2005*. jul. 2005. Disponível em: <<http://gtld.pgr.mpf.gov.br/gtld/lavagem-de-dinheiro/tipologias/tipologias>>. Acesso em: 28 dez. 2009.
31. GOMES, Luiz Flávio. Policiais brasileiros toleram a corrupção e a violência dos colegas. In: *Jus Navigandi*. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/12738/policiais-brasileiros-toleram-a-corrupcao-e-a-violencia-dos-colegas>>. Acesso em: 21 jun. 2012.
32. GRINOVER, Ada Pellegrini. A legislação brasileira em face do crime organizado. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 20 (DRT 1997/379), p. 59 et seq., out. 1997.
33. GRUENBERG, Christian; BISCAY, Pedro. *A comparative assessment of the compliance with human rights standards of anti-corruption*

- legislations*. jul. 2007. Disponível em: <http://www.ichrp.org/files/papers/126/131a_Christian_Gruenberg_Pedro_Biscay_en_2007.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2012.
34. INTERPOL. *Global standards to combat corruption in police forces/services*. Disponível em: <<http://www.interpol.int/Crime-areas/Corruption/INTERPOL-Group-of-Experts-on-Corruption>>. Acesso em: 19 jun. 2012.
35. IVKOVIC, Sanja Kutnjak. *Fallen blue knights: controlling police corruption*. New York: Oxford University Press, 2005.
36. KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.
37. KOBOR, Emery. Money laundering trends. *United States Attorneys' Bulletin*, Columbia, v. 55, n. 5, p. 14-20, set. 2007.
38. LA TORRE, Ignacio Berdugo Gómez de; CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián. Corrupción y derecho penal: nuevos perfiles, nuevas respuestas. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 81 (DRT 2009/630), p. 7 et seq., nov. 2009.
39. LIMA, Roberto Kant de. Direitos civis, Estado de Direito e “cultura policial”: formação policial em questão. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 41 (DRT/2003/6), p. 241 et seq., jan. 2003.
40. LINS, Bruno Jorge Rijo Lamenha. Breves reflexões sobre segurança pública e permanências autoritárias na Constituição Federal de 1988. In: *Revista de Direito Brasileira*, v. 1 (DRT/2011/4715), p. 173 et seq., jul. 2011.
41. LIVIANU, Roberto. *Corrupção e direito penal: um diagnóstico da corrupção no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
42. MARTINS, José Antônio. *Corrupção*. São Paulo: Globo, 2008.
43. MAURO, Paolo. Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.); GLYNN, Patrick et al. *A corrupção e a economia global*. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
44. MCNAMARA, Joseph D. Police corruption is fueled by the war on drugs. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003.
45. MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Crime organizado: aspectos gerais e mecanismos legais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
46. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2ª CÂMARA DE COOR-

DENAÇÃO E REVISÃO: MATÉRIA CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL). RALDI, Adriano dos Santos; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo et al. *Roteiro de atuação no controle externo da atividade policial*. Brasília: Ministério Público Federal, 2012.

47. _____. *Cartilha Polícia Cidadã*. Brasília: Ministério Público Federal, 2010.

48. MOLINA, Antonio García-Pablos de. *Criminologia*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

49. MORAES FILHO, Antônio Evaristo. O círculo vicioso da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso (Org.); MORAES FILHO, Antônio Evaristo et al. *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.

50. MOURA NETO, João Silva. *Podem os baixos salários ser apontados como uma das fontes de corrupção no setor público?: um estudo sobre os diferenciais de salário público/privado nos governos estaduais brasileiros*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, s/d. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2442>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

51. MUTZ, Ronaldo. *Ecos da constituinte na construção de uma polícia cidadã*. Dissertação (Mestrado em História) – Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalleObraForm.do?select_action=&co_obra=126857>. Acesso em: 21 jun. 2012.

52. NELSON, Jack. Police corruption is rampant. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003.

53. NEWHAM, Gareth. *Preventing police corruption: lessons from the New York Police Department*. ago. 2003. Disponível em: <<http://www.csvr.org.za/docs/policing/preventingpolice.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

54. OLIVEIRA, Marcelo Ribeiro de. Provimentos cautelares patrimoniais em lavagem de ativos. In: CARLI, Carla Veríssimo de (Org.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

55. OLIVEIRA, Paulo Roberto Batista de. *Direitos fundamentais e preservação da ordem pública: um estudo sobre a atividade de*

policiamento ostensivo desenvolvida pela Polícia Militar do Distrito Federal. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.fd.unb.br/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=40&Itemid=1469&lang=br>. Acesso em: 21 jun. 2012.

56. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *International crime victims survey*. Disponível em: <http://www.unicri.it/documentation_centre/publications/icvs/data.php>. Acesso em: 13 jun. 2012.

57. PAIÉ, Karline dos Santos Nascimento. Presunção de enriquecimento ilícito na Lei de Improbidade Administrativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2.800, 2 mar. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18607>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

58. PERRY, Frank L. An examination of police corruption. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003.

59. PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton et al. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

60. PINHEIRO, Antonio dos Santos. *Polícia comunitária e cidadã: entre velhas e novas práticas policiais*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008. Disponível em: <<http://www.openthesis.org/documents/e-Entre-Novas-Velhas-Policiais-287589.html>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

61. POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2007.

62. PUNCH, Maurice. *Police corruption: deviance, accountability and reform in policing*. New York/London: Routledge, 2011.

63. RAMALHO, Renato Marques. *Corrupção, instituições e desenvolvimento: a corrupção tem impacto sobre o desenvolvimento econômico?* Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Economia de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2047/renatoramalhoturma2003.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

64. RIOS, José Arthur. A fraude social da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso (Org.); MORAES FILHO, Antônio Evaristo et al. *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.

65. RODRIGUES, Marcus Paulo Ruffeil. *Gestão da Polícia Militar: a cultura institucional como agente limitador da construção de uma polícia*

- cidadã. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9041/1418705.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 jun. 2012.
66. ROSE-ACKERMAN, Susan. A economia política da corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.); GLYNN, Patrick et al. *A corrupção e a economia global*. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
67. ROSENBAUM, Steven H. Federal oversight of police departments is reducing police misconduct. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003.
68. SANTOS, Juarez Cirino dos. *A moderna teoria do fato punível*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002.
69. SEVERA, Zacarias de Aguiar. *Manual de teologia sistemática*. Curitiba: A.D.Santos, 1999.
70. SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. A ideia penal sobre a corrupção no Brasil da seletividade pretérita à expansão de horizontes atual. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 89 (DRT 2011/1328), p. 407 et seq., mar. 2011.
71. SOUZA, Luís Antônio Francisco. Polícia, direito e poder de polícia: a polícia brasileira entre a ordem pública e a lei. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 43 (DRT/2003/192), p. 295 et seq., abr. 2003.
72. STANA, Richard M. Drug-related police corruption differs from other forms of police corruption. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003.
73. TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. POPE, Jeremy. *TI Sourcebook 2000 – Confronting corruption: the elements of a national integrity system*. Malaysia: Transparência Internacional, 2000.
74. TURROW, Scot. Police routinely lie in court to convict the guilty. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003.
75. UNITED NATIONS. *United Nations Handbook on practical anti-corruption measures for prosecutors and investigators*. set. 2004. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/Handbook_practical_anti-corruption.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2012.
76. UNODC. *Financial Havens, Banking Secrecy and Money Lau-*

dering. 29 maio 1998. Disponível em: <<http://www.imolin.org/imolin/finhaeng.html>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

77. _____. *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2012.

78. _____. *The integrity and accountability of the police*. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/2_Integrity_and_Accountability_Police.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2012.

79. USAID. NEILD, Rachel. *USAID program brief: anticorruption and police integrity*. maio 2007. Disponível em: <http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/AC_and_Police_Integrity.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2012.

80. VICCHIO, Stephen J. Overview: ethics and police integrity. In: *Police corruption*. San Diego (Califórnia/EUA): Greenhaven press, 2003.

81. ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

DIREITO DE REUNIÃO, DEVERES DE PROTEÇÃO E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

GILTON BATISTA BRITO¹

1. Introdução: “*Tiro, porrada e bomba*”
 2. Direito de reunião: direito fundamental e direito humano
 3. Direito de reunião: a questão da violência estatal
 4. Deveres de proteção: a segurança pública
 5. Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público: “*Com grandes poderes vêm grandes responsabilidades*”
 6. À guisa de conclusão: “*Foi mal, fessor*”...
- Referências bibliográficas

1. INTRODUÇÃO: “TIRO, PORRADA E BOMBA”

Em 29 de abril de 2015, mais de 200 pessoas ficaram feridas e 13 foram presas durante atuação da Polícia Militar do Paraná em um protesto de professores, então acampados em frente à Assembleia Legislativa. A violência começou quando manifestantes começaram a forçar grades de isolamento do prédio durante a votação do projeto de lei envolvendo benefícios previdenciários.

Na ocasião, 20 mil servidores protestavam e havia um contingente de 1,5 mil policiais. Cassetete, *spray* de pimenta, bombas e balas de borracha foram utilizados de forma ininterrupta durante mais de uma hora. Uma creche localizada na região foi atingida, seguindo-se a retirada de funcionários e crianças. A prefeitura foi evacuada para atender aos feridos, também socorridos na sede do Tribunal de Justiça. Seis escolas que ficam na região suspenderam as aulas. Ambulâncias não foram suficientes para o atendimento, e a Guarda Municipal foi

¹ Juiz Federal, mestre em Direito pela Universidade Federal de Sergipe e especialista em Direito Público pela PUC/Minas e em Segurança Pública e Democracia pela UFS/Renaesp.

acionada para auxiliar no socorro. O Ministério Público do Paraná havia recomendado a autoridades estaduais que a intervenção policial se limitasse a garantir a segurança dos manifestantes, ressaltando a contenção de eventuais infrações penais, sem sucesso.

Nos últimos anos, tem havido uma considerável intensificação de protestos reivindicatórios de rua, fenômeno que não é exclusividade brasileira. Ao tempo em que representam um importante exemplo de efetividade da cláusula constitucional que estampa o direito de reunião, também declarado em tratados internacionais de direitos humanos, não raro os protestos de rua têm sido palco de violência, com frequente reclamação de uso de força policial excessiva, detenções arbitrárias, emprego desnecessário de armas de alta e baixa letalidade e abusos de toda ordem, sem notícia da responsabilização penal ou administrativa na mesma medida.

Esse descompasso considerável entre o direito ao protesto declarado nos textos e uma realidade de violência flagrantemente contrária transforma o Estado amigo dos direitos fundamentais em inimigo, sobretudo porque ele se apresenta via atuação policial como o principal óbice à concretização, tornando a relevante atribuição fiscalizadora, no particular do Ministério Público, um desafio e tanto.

O tema se torna mais agudo quando se tem em conta que o exercício dos direitos fundamentais naturalmente tem cariz conflituoso no contexto de uma sociedade plural e aberta e de valores de justiça incorporados à Constituição em forma de princípios, com diversos intérpretes. Além disso, passeatas, assembleias e outras manifestações de rua provocam quase sempre transtorno para terceiros não manifestantes, o que resulta em maior necessidade dos deveres de proteção estatal, de estreita relação com o direito constitucional à segurança pública.

O texto que segue, desse modo, tem por objetivo compreender limites e possibilidades do direito fundamental de reunião, com ênfase na reflexão sobre a distância entre eficácia jurídica e eficácia social da Constituição, a importância dos protestos para o Estado Democrático do Direito e a necessidade de uma atuação constitucionalmente adequada da atividade policial, apresentando-se o controle externo do Ministério Público como essencial nessa tarefa.

2. DIREITO DE REUNIÃO: DIREITO FUNDAMENTAL E DIREITO HUMANO

O direito de reunião, cujo grau de generalidade e abstração do texto constitucional autoriza enquadrar a norma como uma regra constitucional, consagra, ao mesmo tempo, um direito individual em relação a cada um de seus participantes e um direito coletivo no tocante ao exercício conjunto. Compreende o direito de organizar e convocar uma reunião e de participar dela ativamente, sendo também beneficiado pelos deveres de proteção estatal, especialmente sob o ponto de vista da segurança pública ao envolver o uso de logradouros públicos por um aglomerado de pessoas, às vezes multidões.

Assim, previsto no art. 5º, XVI, o enunciado diz que “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

De logo, tem-se como exigência visível dois requisitos: uma reunião não pode obstar outra anteriormente convocada, fazendo surgir a regra da precedência, estabelecida quando da comunicação à autoridade; e o aviso prévio à autoridade competente, que permite a publicidade do evento e não se confunde com autorização.

Além disso, estreitamente ligado à liberdade de expressão e, portanto, à adoção do Estado Democrático de Direito, o direito de reunião ou de assembleia exige outros elementos para a proteção constitucional prevista no art. 5º, XVI, pois não é qualquer agrupamento humano que pode ser chamado de reunião.

De fato, estão incluídos no âmbito de proteção desse direito fundamental: (a) o elemento subjetivo: a formação por um conjunto de pessoas, pois inexistente reunião individual; (b) o elemento formal: é a coordenação mínima com convocação prévia para o ajuntamento, pois o encontro espontâneo de transeuntes em um determinado tempo e espaço não se enquadra na hipótese, por exemplo; (c) o elemento teleológico: as pessoas unidas a partir de uma liderança comum devem visar objetivos compartilhados, de cunho político, religioso, artístico, etc.; (d) o elemento temporal: a reunião deve ser passageira, com previsão de início e término; (e) o elemento objetivo: ausência de pessoas armadas, impondo-se a forma pacífica, ainda que possa

eventualmente suscitar reação violenta de terceiros não participantes; (f) o elemento espacial: estática ou em movimento, há necessidade de delimitação do local da reunião (MENDES, 2010).

Já sob a ótica do direito internacional dos direitos humanos, é sabido que a Constituição Federal não estabelece rol taxativo de direitos fundamentais, pois incorpora de forma extensiva no catálogo outros direitos e garantias decorrentes dos atos e tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (art. 5º, § 2º). No ponto, após a Súmula Vinculante n. 25 do Supremo Tribunal Federal, a posição majoritária aponta que, até a Emenda Constitucional n. 45/2004, as normas previstas em atos, tratados, convenções ou pactos internacionais sobre direitos humanos, devidamente aprovadas pelo Poder Legislativo e promulgadas pelo Presidente da República, ingressam no ordenamento jurídico brasileiro como atos infraconstitucionais de hierarquia supralegal (MARMELSTEIN, 2011).

Com o acréscimo do § 3º ao art. 5º, todavia, esses documentos jurídicos, quando confirmados em cada casa do Congresso Nacional em dois turnos e por três quintos dos votos dos respectivos membros, passaram a ter *status* de emendas, incorporando-se à própria Constituição. Inegavelmente, a nova regência reforçou substancialmente a importância dos atos e tratados internacionais sobre direitos humanos, tornando ainda mais imperioso considerá-los como diretriz na concretização dos direitos fundamentais.

Realmente, os acordos na matéria servem não apenas de rol ampliativo dos direitos já consagrados na Constituição Federal como também de marco jurídico para o gozo legítimo dos direitos fundamentais, não se podendo desprezar que os direitos humanos são dotados de indivisibilidade, universalidade, interdependência e interrelacionalidade (PIOVESAN, 2015, p. 220-222).

Desse modo, especificamente no que toca ao direito de reunião, no artigo XX, § 1º, a Declaração Universal da ONU assegura a liberdade de reunião e associação pacífica. Além disso, estabelece que, no exercício de direitos e liberdades, todo ser humano está sujeito apenas às limitações determinadas pela lei e exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática, vedando-se, assim, o gozo contrário aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Também a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, incorporada pelo Decreto n. 678/1992, reconhece no artigo 15 o direito de reunião pacífica e sem armas, fixando que o exercício desse direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei e que sejam necessárias numa sociedade democrática ao interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

O artigo 21 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos de 1966, documento internalizado por força do Decreto n. 592/1992, declara igualmente o direito de reunião, cujo exercício se submete a restrições previstas em lei e necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem pública, ou à proteção da saúde ou da moral pública ou de direitos e liberdades das demais pessoas.

A Convenção Europeia de Direitos Humanos segue a mesma linha no artigo 11, sendo expressa ao permitir ainda a imposição de restrições legítimas aos membros das forças armadas, da polícia ou da administração do Estado. Daí o guia de orientação para do exercício da liberdade de reunião pacífica proposto pelo Escritório de Instituições Democráticas e Direitos Humanos (OIDHR) da Organização para a Segurança e Cooperação da Europa (OSCE).

O documento elenca seis princípios que devem orientar o gozo do direito de assembleia: (a) presunção em favor da reunião, que implica exercício tanto quanto possível livre; (b) dever estatal de proteção quando pacífica, impondo-se ao Estado disponibilizar instrumentos e procedimentos adequados para garantir a prática do direito sem indevidas exigências burocráticas; (c) legalidade, ante a exigência de lei formal para fixação de qualquer restrição, que deve ser clara e precisa, além de compatível com a proteção internacional aos direitos humanos; (d) proporcionalidade, com preferência a meios menos intrusivos no alcance de objetivo legítimo, o que importa considerar que a dispersão da reunião deve ser a última medida; (e) boa administração, que assegura ao público o conhecimento sobre o setor da Administração Pública responsável pela decisão confiável, precisa e transparente sobre a liberdade de se reunir, conforme previsão em lei; e (f) não discriminação, que garante a todos igual exercício (BELYAEVA et al., 2007).

Além disso, o guia orienta que focos de violência em uma manifestação não impedem que uma grande maioria se manifeste, pois mani-

festações pacíficas podem se tornar não pacíficas, o que faz perderem a proteção, quando se exige uma dissolução de maneira proporcional. Por outro lado, a violência de um grupo de participantes, inclusive traduzida em linguagem incitatória, não transforma automaticamente a reunião em não pacífica, devendo a intervenção se restringir apenas ao grupo.

No Brasil, a par da Lei n. 9.504/1997, restrita a períodos eleitorais, a Lei n. 1.207/1950 regulamenta de forma genérica o direito de reunião. Em termos gerais, a lei, que é pouco lembrada embora ainda em vigor, veda qualquer intervenção do Poder Executivo em reunião pacífica e sem armas convocada para casa particular ou recinto fechado de associação. As exceções são: durante a noite, para acudir vítimas de crime ou desastre; durante o dia, conforme a lei; ou, ainda, quando a convocação se fizer para prática de ato proibido legalmente, caso em que a autoridade policial poderá impedir a reunião, com exposição ao juiz competente dos motivos em 2 dias.

Estabelece a lei ainda que a autoridade policial de maior categoria em cada cidade, no início de cada ano, fixará as praças destinadas a comício e dará publicidade ao ato, exigindo-se o prazo de 10 dias para qualquer alteração prévia. Se tal ato importar, de fato, em frustração do direito de reunião, qualquer indivíduo poderá reclamar da autoridade policial indicação de lugar adequado. Se a autoridade não o fizer também em 2 dias, ou indicar lugar inadequado, poderá o reclamante impetrar mandado de segurança, ainda que não pretenda, no momento, realizar o encontro. Em tal caso, caberá ao juiz indicar o lugar apropriado, se a polícia, modificando o seu ato, não o fizer.

A celebração do comício em praça fixada para tal fim independe de licença da polícia, devendo o promotor do evento, no mínimo 24 horas antes da realização, comunicar à autoridade policial, a fim de ser garantida a prioridade.

Analisando a lei, MELLO FILHO destaca que, com exceção da omissa Constituição Imperial de 1824, em todas as Constituições brasileiras a liberdade de reunião foi considerada lícita desde que sem armas. Para ele, a reunião armada não pode ser considerada pacífica, o que autoriza ser impedida ou suspensa se todos os participantes portarem armas; se apenas um ou alguns estiverem armados, tal fato não importa dissolução da reunião, mas, sim, intervenção policial para o desarme ou afastamento da assembleia, que deve prosseguir com os demais componentes desarmados. (MELLO FILHO, 1978).

Como se vê, a Lei n. 1.207/1950, com somente 4 artigos, não regulamentou apenas o direito de reunião em locais abertos ao público mas também reuniões em ambientes fechados, vinculadas propriamente ao direito constitucional de associação e de inviolabilidade de domicílio. Deixou de tratar, contudo, do uso de vias públicas em passeatas, da responsabilização dos organizadores de protestos, do número mínimo de manifestantes, da sanção pela ausência de aviso prévio e da segurança em grandes concentrações, entre outros aspectos. Além disso, promoveu limitação de realização a locais previamente determinados pelo chefe policial em cada cidade. À primeira vista, tal natureza de restrição, embora conforme a Carta de 1946 sobretudo pela observância do núcleo essencial, não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, como indica a decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

De fato, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ganha relevo a decisão de mérito da ADI n. 1.969 em 28/6/2007, que em decisão unânime declarou a inconstitucionalidade de decreto distrital que vedava manifestações públicas com uso de carros, aparelhos e objetos sonoros em determinadas praças e respectivas vias adjacentes de Brasília/DF. O acórdão foi sintetizado na ementa que segue:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 5º, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

I. A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas.

II. A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição (*Wille zur Verfassung*).

III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99.

No voto, o relator, RICARDO LEWANDOWSKI, reconheceu a liberdade de reunião como fundamento da democracia, com origem na luta contra o absolutismo monárquico do século XVIII, sendo contemplada na Declaração de Direitos do Estado da Virgínia em 1776, na Constituição francesa de 1791, na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966. Ressaltou o caráter instrumental da liber-

dade de reunião, ao assegurar uma das mais importantes liberdades individuais e a espontaneidade da atuação de grupos distintos, além da relação estreita entre direito de reunião e liberdade de expressão.

Após informar que a liberdade de reunião sempre esteve presente no capítulo destinado aos direitos e garantias individuais em todas as Constituições brasileiras desde a República, o magistrado entendeu que a Carta de 1988 fixou ela mesma os limites e as condições para o exercício do direito: reunião pacífica, sem armas, com prévio aviso à autoridade competente e que não impeça outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local. Negou, porém, o caráter absoluto ao direito fundamental, estabelecendo a seguinte compreensão sobre as limitações de direitos fundamentais: restrições constitucionais diretas e imediatas, traçadas pela própria Constituição; restrições estabelecidas em lei mediante autorização constitucional expressa; e restrições decorrentes da resolução de conflitos entre direitos contrapostos.

No ponto, exemplificou como razoável a limitação ao uso de carros, aparelhos e objetos sonoros nas imediações de um hospital, pois a colisão entre o direito de reunião e o direito dos pacientes resultaria na prevalência do segundo. Sustentou, porém, que o decreto impugnado inviabilizava a liberdade de reunião e manifestação exatamente na Praça dos Três Poderes, local aberto ao público conforme planejamento da capital federal. Relembrando o pronunciamento cautelar, destacou que a proibição sonora imposta no decreto impedia a livre expressão do pensamento ao tornar as reuniões emudecidas, sem eficácia para os propósitos pretendidos. Anotou, então, que o prévio comunicado serve à atribuição das autoridades competentes de organizar o exercício do direito, que é limitado no tempo, de modo a não inviabilizar o fluxo de pessoas e veículos pelas vias públicas, mencionando também o teste de proporcionalidade e razoabilidade na aferição de medida restritiva. Em seguida, finalizou declarando o decreto inadequado, desnecessário e desproporcional, quando confrontado com a vontade da Constituição de permitir que todos os cidadãos possam reunir-se pacificamente para fins lícitos, expressando opiniões livremente.

CELSO DE MELLO, após também enfatizar a presença do direito de reunião nas declarações constitucionais e nas convenções internacionais, defendeu que o direito fundamental é instrumento de concretização da liberdade de manifestação do pensamento, que inclui o

direito de protestar, criticar e discordar, impondo-se ao Estado o dever de respeitá-lo. Já AYRES BRITTO considerou que o compromisso constitucional com a liberdade da reunião resultou em um dispositivo de eficácia plena, presentes na própria Constituição todas as condições para o exercício do direito, entre os quais a comunicação prévia. Juntamente com CÁRMEN LÚCIA e CEZAR PELUSO, acompanhou, então, a decisão de RICARDO LEWANDOWSKI.

GILMAR MENDES acentuou que, de fato, o texto constitucional não previu uma reserva legal expressa. Em sua opinião, há uma reserva legal implícita, na medida em que a cláusula de não frustrar outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local já indica colisão entre direitos idênticos, e a menção à prévia comunicação da autoridade exige definição de quem seja tal autoridade. SEPÚLVEDA PERTENCE ratificou o voto na cautelar, reconhecendo a inconstitucionalidade material do decreto pela vedação de qualquer reunião em locais públicos, numa cidade planejada com imenso espaço aberto em frente aos três Poderes da República destinado ao comparecimento do povo. EROS GRAU limitou-se a declarar o vício formal na regulação do direito de reunião por meio de decreto, aceitando expressamente a disciplina por meio de lei.

3. DIREITO DE REUNIÃO: A QUESTÃO DA VIOLÊNCIA ESTATAL

As manifestações coletivas reivindicatórias de democracia, liberdade, moradia, saúde e educação, amplamente declarados na ordem jurídica, representaram um significativo exemplo de efetividade do direito de protesto, igualmente reconhecido em documentos internacionais de direitos humanos e na Constituição de 1988 e estreitamente vinculado ao Estado Democrático de Direito.

Nessa perspectiva, atuam os manifestantes na concretização não apenas do próprio direito de reunião como também de outros direitos fundamentais, assumindo a função de intérpretes autorizados dos textos normativos e influenciando decisivamente no significado social e no conceito de direitos constitucionais. Com isso, definem limites e possibilidades e conferem força normativa, em prejuízo do viés meramente simbólico da Constituição e em favor da função jurídico-instrumental,

ao permitir crítica ao modelo de fachada e estimular a mobilização social que contribui para realização da norma (NEVES, 1994; 2005).

Deveras, para HESSE, a interpretação se afigura como basilar na manutenção da força normativa constitucional, sujeita ao princípio da ótima concretização da norma, significando que o ato interpretativo deve se dirigir à maior realização do sentido do preceito sem esquecer as exigências determinantes num dado momento (HESSE, 1991).

Já na teoria da sociedade aberta de intérpretes da Constituição, a posição de sujeitos da interpretação alcança o maior número possível de participantes, que não se limitam aos intérpretes oficiais, tornando a interpretação a mais democrática e plural possível, viabilizando uma mediação específica entre Estado e sociedade e eliminando o monopólio estatal da interpretação constitucional pelos intérpretes tradicionais (juízes e políticos) (HÄBERLE, 1997).

Ora, é por demais certo que reclamar direitos importa elencá-los, compreendê-los, elucidá-los e defendê-los, seja quando estabelecidos em tratados internacionais de direitos humanos, seja quando disciplinados nas Constituições como direitos fundamentais, fixando um conteúdo mínimo de significação; vale dizer, implica atuar como intérpretes, tanto mais livres quanto mais aberta a sociedade. Então, as manifestações reivindicatórias, como mobilização social, se apresentam em verdade como um instrumento poderoso para reduzir a ambivalência da constitucionalização simbólica na direção de uma efetiva realização do modelo normativo, afastando a subintegração e subcidadania e tornando os direitos declarados uma legítima bandeira de luta, que, aliás, é própria da instância jurídica (CLÈVE, 1993; NEVES, 2005). Não é sem razão, portanto, que o direito de reunião está incluído na Constituição Federal como direito fundamental.

Daí o caráter emblemático da multidão nas ruas no período de reconquista democrática nos países latino-americanos, quando sociedade civil, populares e movimentos sociais em geral reivindicaram a condição de humanidade, a participação na gestão do Estado, a escolha de dirigentes e o retorno da cidadania (CLÈVE, 1993, p. 122), apoiados nos direitos humanos de vários tratados internacionais.

Também sintomático o incremento de protestos nos últimos anos no Brasil, de que são exemplo as Jornadas de Junho de 2013, quando milhares de pessoas foram às ruas reivindicar modicidade tarifária no transporte público, probidade administrativa, melhora nos servi-

ços públicos de saúde e outros direitos amplamente declarados em documentos internacionais de direitos humanos e na Constituição de 1988, seguindo, aliás, tendência mundial (CASTELLS, 2012; DUPUIS-DÉRI, 2014; FILLIEULE, TARTAKOWSKY, 2015; GOHN, 2014; BURKE, 2014).

Realmente, em 29 de janeiro de 2014, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR) publicou as conclusões de um seminário sobre medidas eficazes e melhores práticas para garantir a promoção e proteção dos direitos humanos em protestos pacíficos. Na oportunidade, o órgão observou que as manifestações recentes pelo mundo foram mais organizadas e inovadoras, auxiliadas por novos meios de tecnologia de informação e comunicação, o que aumentou a publicidade e a conscientização, embora, em muitas situações, tenham sido alvo de repressão brutal, incluindo uso excessivo de força, detenções arbitrárias, desaparecimentos forçados, tortura e até a execuções sumárias ou extrajudiciais.

O Alto Comissariado constatou, porém, que leis restritivas foram aprovadas, limitando locais destinados a protestos pacíficos; atos não violentos foram criminalizados; e manifestantes foram processados e submetidos a julgamentos injustos. Além disso, ativistas e jornalistas foram ameaçados, intimidados e perseguidos por denunciarem violações aos direitos humanos, desrespeitando tratados que preveem restrições excepcionais e necessárias para a proteção da sociedade, sendo imperiosa a adesão à normativa internacional sobre o uso da força e de armas por agentes do Estado e a responsabilização daqueles que reprimem ilegalmente protestos pacíficos.

O evento internacional reuniu em 2 de dezembro de 2013, entre outros, acadêmicos e representantes da sociedade civil, com discussões em torno da dimensão humana do direito de manifestação pacífica; do uso de protestos na participação de assuntos públicos; e da fiscalização dos protestos. No primeiro aspecto, houve relato de acontecimentos em vários países, a sugerir uma crise da democracia representativa e uma busca por outras formas de participação, com vários direitos estabelecidos no Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos no repertório das manifestações. No tópico referente a protestos como meio de participação em assuntos públicos, o evento considerou o direito de reunião como fundamental para a democracia, sobretudo a direta, sendo uma alternativa ao uso da violência e uma forma de cha-

mar atenção para demandas, expor falhas do governo e mesmo alcançar a transformação social, não devendo ser visto como uma ameaça. Enfatizou-se a atuação de jovens e minorias, impondo-se a tolerância e a não discriminação por parte do governo ou da maioria discordante. Concluiu-se, então, que a legislação e os governos nacionais devem assegurar a facilitação dos protestos e a responsabilização daqueles que infringem o direito de reunião, reparando as vítimas.

Quanto à fiscalização das manifestações, painelistas do seminário reconheceram a necessidade de regulamentação, como a disciplina de protestos colidentes, o impacto no setor comercial e em não manifestantes e o controle da atuação da polícia. Com isso, admitiu-se um espaço de regulamentação nacional justa, não discriminatória e baseada em direitos, com a orientação de envolvimento de manifestantes, contramanifestantes e outros interessados na elaboração da legislação, alertando, porém, que o excesso de regras poderia minar o direito de reunião pacífica.

Em outra conclusão do seminário, admitiu-se que os Estados têm o dever de garantir a segurança e a ordem pública, desde que observem, contudo, os direitos humanos, sem ignorar a obrigação de não interferirem nas liberdades fundamentais e respeitando os diferentes tipos de manifestação. Também houve orientação de diálogo prévio com organizadores de protestos, sem o intuito de dissolução ou cancelamento do ato, além da proposição de que intervenientes não estatais, tais como empresas privadas, observem o direito de reunião. Por fim, entendeu-se que a dissolução de manifestações é medida de último recurso, exigindo-se o esgotamento das medidas razoáveis para facilitar e proteger os protestos e iminente ameaça de violência, ainda assim cumprindo princípios internacionais.

No Brasil, estudo da organização não governamental ARTIGO 19, que tem o propósito de defender a livre expressão e a liberdade de imprensa, concluiu ter havido “criminalização” nos protestos ocorridos no ano de 2013, com registro de atuação policial pouco preparada para a convivência com movimentos sociais (ARTIGO 19, 2014).

As Jornadas de Junho de 2013 foram protagonizadas inicialmente pelo Movimento Passe Livre (MPL), criado para defender a gratuidade na tarifa de transporte público e organizado de modo horizontal, sem lideranças formais e com predomínio de militância política jovem. As-

sim, com o anúncio de aumento na tarifa em várias cidades, os protestos tiveram início e, segundo o ARTIGO 19, *pari passu* a violência policial tornou-se padrão inclusive contra comunicadores e outros profissionais, culminando, em 13 de junho, em São Paulo, com uma intensa repressão. O fato provocou indignação pública, incremento nas manifestações e uma virada da cobertura desfavorável da mídia tradicional, resultando na revogação do aumento. Tal cancelamento não impediu, porém, novas manifestações de rua, agora com um repertório mais difuso de insatisfação, que incluía inconformidade geral com a qualidade de serviços públicos e contrariedade com gastos públicos em grandes eventos (Copa das Confederações, Copa do Mundo e Olimpíadas), além de manifesta recusa ao funcionamento da democracia representativa.

Na ocasião, houve ainda forte debate público sobre o uso da violência como meio de protesto, considerado legítimo por determinado grupo de manifestantes no enfrentamento direto à repressão policial ou no intuito de chamar a atenção para demandas. Era a tática *black bloc* de ação direta, caracterizada principalmente pelo ataque a símbolos do capitalismo e pelo uso de roupas pretas e máscaras, cuja atuação serviu de pretexto para ação policial abusiva.

Não surpreendem, assim, as conclusões do levantamento da entidade ARTIGO 19 dos protestos realizados entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2013, com base em registros e reportagens veiculados no jornal Folha de S. Paulo e nos *sites* do Movimento Passe Livre e da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI). O estudo divulgou os seguintes números: 696 protestos no total, sendo 15 manifestações com mais de 50 mil pessoas; 16 manifestações com mais de 10 feridos; 112 protestos com uso de armas não letais e 10 com emprego de arma de fogo; 8 mortes; 837 pessoas feridas; 2.608 detidos; 117 jornalistas agredidos ou feridos; e 10 jornalistas detidos.

Segundo a pesquisa, foram presenciadas violações de vários tipos, as mais comuns delas: falta de identificação policial; detenções arbitrárias, inclusive na modalidade de averiguação; “criminalização” da liberdade de expressão em tipificação penal inadequada; censura prévia, por meio da proibição do uso de máscaras ou de vinagre; emprego de armas letais e abuso das armas menos letais; vigilantismo nas redes sociais e gravações intimidatórias durante protestos; desproporcionalidade entre o policiamento e o número de manifestantes;

infiltração policial funcionando, às vezes, como causa e incentivo a tumulto e violência; ênfase na defesa do patrimônio em comparação com a segurança e integridade física dos manifestantes; ameaças e até mesmo sequestros.

Esse quadro demonstra verdadeira criminalização dos protestos sociais, contrária a atuação garantidora do direito de reunião pacífica, com a predominância do tratamento por meio da polícia, da repressão e do direito criminal, com investigações e processos judiciais enquadrando manifestantes nos tipos penais de formação de quadrilha, desacato, incêndio e dano ao patrimônio público e na Lei de Segurança Nacional, sancionada durante a ditadura militar.

Portanto, a despeito de elencado como direito fundamental na Constituição e como direito humano no âmbito internacional, há ainda um hiato significativo entre os textos normativos e a realidade cotidiana das práticas estatais, sobretudo em virtude do frequente emprego de força policial abusiva. Isso revela o tamanho da tarefa de controle externo dessa atividade pelo Ministério Público, na concretização do Estado Democrático de Direito no Brasil.

4. DEVERES DE PROTEÇÃO: A SEGURANÇA PÚBLICA

As Constituições modernas se notabilizam pela proteção dos direitos do homem e decorrem da mudança operada na concepção do Estado, cujo centro passou da figura do soberano ao cidadão e respectivos direitos, numa contínua ampliação histórica de novos valores e necessidades da sociedade, sendo insuficientes as proteções iniciais à vida, à propriedade e à liberdade sob a ótica absentéista estatal.

Daí a tradicional classificação em direitos de primeira geração, identificados com liberdades exercidas contra o Estado; de segunda geração, representados pelos direitos políticos/sociais; de terceira geração, pertinentes por igual à perspectiva econômica, social e cultural, sendo o mais representativo o direito ao meio ambiente; e de quarta geração, vinculada à necessidade de proteção contra o abuso no avanço tecnológico na pesquisa biológica e defesa do patrimônio genético. Tal concepção geracional, contudo, não está imune a críticas. Há autores que preferem a nomenclatura dimensional (SARLET, 1998) e outros que enfatizam que a distinção fundada em obrigações negativas e positivas ignora a circunstância de que todos os direitos

têm um custo orçamentário, portanto exigem serviços e investimentos públicos (CLÈVE, 1988; HOLMES, SUSTEIN, 1999).

De fato, a Constituição dirigente de 1988 atribuiu significado ímpar aos direitos fundamentais, além de conferir eficácia imediata que vincula diretamente os órgãos estatais (legisladores, juízes e administradores públicos) e identidade e continuidade que impedem a reforma constitucional tendente a suprimi-los (CRFB/1988, art. 60, § 4º).

Assim, os direitos fundamentais constituem simultaneamente direitos subjetivos, ao outorgar aos titulares a possibilidade de impô-los, e elementos essenciais da ordem constitucional objetiva, ao se irradiarem por todo o ordenamento jurídico de um Estado Democrático de Direito, quando se obriga também a garantir os direitos fundamentais contra agressão de terceiros. Além disso, os direitos fundamentais contêm tanto disposições definidoras de uma competência negativa do Poder Público, que fica obrigado, assim, a respeitar o núcleo de liberdade constitucionalmente assegurado, como prestações de índole positiva. Enfim, os direitos fundamentais, além de fixar uma proibição de intervenção, expressam também uma proteção que importa em vedação do excesso e vedação de omissão vinculada a deveres de múltiplo aspecto: de proibição, de segurança e de evitar riscos.

Convém realçar que a Constituição, de regra, não especifica como os deveres de proteção devem ser cumpridos, o que implica liberdade de escolha legislativa, incluindo a via penal dos mandamentos constitucionais de criminalização, o que faz surgir a compreensão da proporcionalidade em dupla face, tanto negativa de obstáculo à medida demasiada, como positiva de aferição da atuação suficiente. Nessa ótica, impõe-se ao Estado a tarefa de ofertar os meios materiais e implementar as condições fáticas que possibilitem a fruição, numa liberdade não apenas perante o Estado como também por intermédio do Estado, como é próprio de uma Constituição dirigente. É que a concepção restrita dos direitos fundamentais como meros direitos de defesa entre Estado e indivíduo, no limite, não permitiria conceber o Estado como protetor dos direitos na atualidade, pois a função protetora das liberdades e dos bens jurídicos pessoais, seja por meio da segurança pública, seja por meio da persecução criminal ou da proteção de nacionais contra outros Estados, é tributária do absentismo liberal (ADAMO, 2011; ANDRADE, 2008; CANOTILHO, 1994; MENDES, 1999; FELDENS, 2005; SARLET, 2005; STRECK, 2004).

Realmente, a segurança sempre esteve vinculada à noção do Estado liberal ou *État Gendarme*, inclusive como fundamento mesmo do surgimento e permanência do próprio Estado, useiro dos tradicionais instrumentos de direito penal. Já a noção contemporânea de *deveres de proteção* tem origem no Tribunal Constitucional da Alemanha pós-Segunda Guerra, ganhando relevo o direito à segurança como essencial para o exercício dos demais direitos fundamentais (ADAMO, 2011; ANDRADE, 2008; ÁVILA, 2014; IANSEE, 2014; MENDES, 1999).

Na Constituição Federal, diversos dispositivos reconhecem um direito à segurança, quer como direito fundamental individual no art. 5º, quer como direito fundamental social no art. 6º, quer como expresso dever de proteção estatal na dimensão da segurança pública regulada no art. 144, cujo enunciado é o seguinte: “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 [...]”.

Numa faceta da concretização dos deveres de proteção, o Estado organiza a atividade policial como serviço público, por meio de regulamentação infraconstitucional e estruturando um conjunto de instituições e procedimentos que administram a segurança pública, sendo imperativo considerar os direitos fundamentais em jogo. Nesse caso, a vedação de excesso e de insuficiência impõe um funcionamento que resulte em eficiente proteção desses direitos no âmbito da atividade.

5. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: “COM GRANDES PODERES VÊM GRANDES RESPONSABILIDADES”

Como visto, a segurança pública se identifica com a manutenção da ordem pública democrática e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo constitucionalmente alcançada pelos deveres de proteção, que impõem ao Estado não apenas abster-se como também amparar os direitos fundamentais, tornando evidente que é indevido invocar a segurança para violação desses direitos, incluindo o de protesto pacífico.

O reconhecimento da segurança pública como um serviço público prestado pelo Estado e constitucionalmente regulado impõe uma pers-

pectiva da atividade policial totalmente diversa das práticas antidemocráticas anteriores à Constituição de 1988, quando a atividade policial, exclusivamente repressiva e contaminada pela concepção do inimigo interno, era amplamente dominante e prestigiada (ARAGÃO, 2013).

A nova ordem constitucional, ao revés, impõe uma atividade policial devidamente preparada para lidar com conflitos e divergências de uma sociedade plural e aberta e garante de uma convivência social e do efetivo exercício dos direitos fundamentais, mas fiscalizada de modo permanente diante do evidente risco de excesso ao fazer cumprir o monopólio da força estatal. Além disso, a atividade policial é exercida por órgãos do Poder Executivo, de modo que tem natureza administrativa, o que permite uma variedade de órgãos de controle, a exemplo do Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

Deveras, o controle imposto pela Constituição Federal, sobretudo na modalidade externa atribuída como poder-dever ao Ministério Público, está previsto no art. 129, VII, com remissão à legislação posterior da União e dos Estados, de iniciativa facultada aos Procuradores-Gerais, disciplinar de modo detalhado essa atribuição. Por evidente, esse controle não implica subordinação, hierarquia ou poder disciplinar, próprios do controle interno do Poder Executivo.

Para ÁVILA, a atuação do Ministério Público na concretização do direito fundamental à segurança pública ocorre de três formas: promoção da persecução penal; fiscalização da omissão dos poderes públicos em estruturar de forma adequada o serviço de segurança pública; e fiscalização continuada do padrão de atuação policial, derivada do controle externo da atividade e destinada a firmar uma atuação eficiente de proteção e a evitar condutas arbitrárias no policiamento, o que abrange a promoção da tutela judicial de direitos coletivos e difusos, inclusive da proibidade administrativa violada por conduta policial (ÁVILA, 2014; CAMANHO, 2015).

A Lei Complementar n. 75/1993, ao disciplinar a lei orgânica do Ministério Público da União, prevê no art. 3º as premissas básicas do controle externo da atividade policial pelo órgão: respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei; preservação da ordem pública, da incolumidade

das pessoas e do patrimônio público; prevenção e correção de ilegalidade ou de abuso de poder; indisponibilidade da persecução penal.<sup>[P]
[SEP]</sup>

No art. 9º, o diploma elenca medidas para realizar a atribuição: livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial; representação à autoridade competente para adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; requisição à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial; promoção da ação penal por abuso de poder. Já o art. 10 estabelece a obrigatoriedade de imediata comunicação da prisão de qualquer pessoa ao Ministério Público, com indicação de local e motivo.

Conforme o art. 38, o Ministério Público Federal exercerá o controle externo da atividade das polícias federais, então a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal estão submetidas ao referido controle externo. No art. 117, II, a atribuição do Ministério Público Militar alcança a atividade da polícia judiciária militar. No âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, o controle é dirigido à atividade da polícia militar, da polícia civil e dos corpos de bombeiros militares do DF e Territórios.

A Lei n. 8.625/1993, ao instituir a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público com normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados, não abordou o controle externo de modo específico, mas tal fiscalização decorre da regra de extensão do art. 80: “Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União”. Daí a Resolução n. 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) uniformizando procedimentos.

Assim, o art. 1º sujeitou ao controle externo os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal e as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição com poder de polícia vinculado com a segurança pública e a persecução criminal, o que inclui órgãos e entidades periciais, por exemplo.

No art. 4º, o Conselho estabeleceu entre as principais atividades da atribuição: visitas ordinárias e extraordinárias; exame de autos de inquérito ou qualquer outro expediente penal; fiscalização da destinação de coisas apreendidas e do cumprimento de mandados de prisão, requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público

e pelo Poder Judiciário; verificação de boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de inquérito; representação de irregularidades à autoridade responsável; auxílio ou colaboração das corregedorias; recomendações de melhora dos serviços policiais.

Por certo, entre os padrões de atuação policial regular se encontra o elenco de diretrizes gerais sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública, estabelecido pela Portaria n. 4.226/2010, ato conjunto do Ministério da Justiça e da Secretaria de Nacional de Direitos Humanos que procura observar os documentos internacionais de proteção aos direitos humanos. O regramento foi publicado após discussão em grupo de trabalho formado por integrantes de polícias e guardas municipais, da sociedade civil e de servidores da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e do Ministério da Justiça, com o objetivo expresso de reduzir os índices de letalidade em ações policiais, sendo obrigatório no âmbito da União e estimulado para outros entes federados, inclusive por intermédio de recursos orçamentários.

No documento, o uso da força por agentes de segurança pública deve obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência. O disparo de arma de fogo contra pessoas é permitido apenas em legítima defesa própria ou de terceiro ou contra perigo iminente de morte ou lesão grave, sendo expressamente proibido contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que não represente risco imediato de morte ou de lesão grave e contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, salvo se o fato representar risco imediato de morte ou lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros. Tampouco é permitido disparo de advertência em razão da imprevisibilidade dos efeitos.

O ato confere prioridade a técnicas, armas, equipamentos e instrumentos de menor potencial ofensivo, conforme a função operacional a ser desempenhada, sem prejuízo da contínua avaliação de tal emprego, que deve ser objeto de relatório individual todas as vezes que resultar em lesões ou mortes. Além disso, inclui normas de proteção aos agentes de segurança pública, tais como equipamentos de proteção individual (EPI) ou coletivo (EPC) e elenca diversas definições, a exemplo de força, nível do uso da força, armas, instrumentos e munições de menor potencial ofensivo.

Entre as diretrizes sobre o uso da força e de armas de fogo pelos agentes de segurança pública, a Portaria segue os Princípios Básicos

aprovados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990. A normativa internacional estabelece as seguintes medidas específicas em caso de protesto ilegal, considerando que todos estão autorizados a participar nas manifestações legais e pacíficas, em conformidade com os princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos: na dispersão de manifestação ilegal, mas não violenta, as autoridades de aplicação da lei devem evitar o uso da força ou, se não for possível, limitá-lo ao mínimo necessário; e na dispersão de manifestações violentas, as autoridades de aplicação da lei podem empregar armas de fogo quando não usar meios menos perigosos e apenas na medida do estritamente necessário.

Em arremate, não se pode ignorar a forte resistência à efetivação do controle externo pelo Ministério Público, especialmente de entidades associativas dos delegados e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que ajuizou em 23 de março de 2009 a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.220 contra a Resolução n. 20/2007.

Na ação, a entidade alegou que o ato conferia poder investigatório ao Ministério Público e que o Conselho Nacional do Ministério Público não detinha competência constitucional para disciplinar o controle externo, embora o enunciado do art. 130-A, § 2º, da Constituição Federal mencione a atribuição “de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros”. A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) foi admitida como *amicus curiae* na ação ajuizada pela OAB, expressando a intenção de defender as prerrogativas dos Delegados de Polícia Federal contra a “usurpação de atribuições” pelo Ministério Público. Já a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol) ajuizou ação similar, alegando que a função de controle deveria ser exercida pelas corregedorias de polícia, faltando ao Ministério Público o poder direto de corrigir irregularidades, ilegalidades ou abuso de poder praticados por policiais, sendo inconstitucionais a Lei federal n. 8.625/1993, a Lei Complementar federal n. 75/1993 e a Resolução n. 20/2007.

Em outra frente de resistência, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou, em 26 de maio de 2010, a

Proposta de Emenda Constitucional n. 381/2009, que cria o Conselho Nacional de Polícia, com atribuição de exercer o controle externo. Como justificativa, o enfraquecimento das corregedorias e o não funcionamento do controle externo do Ministério Público, ao qual faltaria competência para punir policiais, além da ausência de regulamentação desse controle, sendo substituído, então, pela fiscalização administrativa, funcional e financeira do novo órgão. No texto, caberia ao presidente do Superior Tribunal de Justiça presidir o órgão, a ser composto por oito delegados indicados por governadores, além de outras indicações do governador do Distrito Federal, da Polícia Federal, do Ministro da Justiça, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Câmara dos Deputados e do Senado. Na PEC, há também previsão de um corregedor nacional, escolhido entre os membros das polícias e responsável pelo recebimento de denúncias contra policiais, além de ouvidorias para receber reclamações e denúncias (LARCHER, 2010). A Ordem dos Advogados do Brasil saudou a proposta, alegando que a proposição ia ao encontro do equilíbrio no trâmite do processo, com cada um exercendo melhor o seu papel, pois o exercício da atribuição pelo Ministério Público é extremamente danoso ao situá-lo como parte capaz de produzir as provas. Ainda na opinião da entidade, permitir que o Ministério Público continue a cargo do controle externo desacredita a polícia (OAB, 2010).

Portanto, há um desafio e tanto do Ministério Público em efetivar a atribuição constitucional de controle externo da atividade policial, poder-dever elementar numa democracia voltada ao cumprimento dos direitos fundamentais, inclusive do direito de reunião, ainda mais diante de uma arraigada prática policial antidemocrática e da resistência corporativa. A propósito, em 22 de junho de 2015, a Suprema Corte dos EUA decidiu sobre o alcance dos direitos autorais sobre uma luva de brinquedo que disparava fios de espuma, no caso que já vem sendo chamado Homem-Aranha. Na oportunidade, a *Justice* Elana Kagan, ao reconhecer que o tribunal poderia superar decisões anteriores, mas que tal poder deveria ser usado “com moderação”, citou uma frase famosa do personagem Benjamin Parker, tio do super-herói dos quadrinhos: “Com grandes poderes vêm grandes responsabilidades”.

6. À GUISA DE CONCLUSÃO: “FOI MAL, FESSOR”...

No livro “O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo”, BOBBIO reconhece entre as diversas promessas ainda não cumpridas pela democracia a educação para a cidadania. Não sem razão, portanto, as manifestações do ano de 2013 no Brasil incluíram no repertório a melhora da educação, assegurada na Constituição de 1988 como direito de todos e dever do Estado e cujo propósito é o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo dela para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho.

Também o direito ao trabalho digno e o direito à segurança da aposentadoria, temas interpretados e reivindicados por milhares de professores na cidade de Curitiba em 29 de abril de 2015, no exercício do direito fundamental de reunião, estão assegurados pela Constituição. Nada obstante, em evidente intervenção estatal contrária a uma sociedade aberta e ofensiva aos deveres de proteção da segurança pública, o protesto foi alvo de violência policial, a revelar não apenas a distância entre os textos e a realidade como também a necessidade da atuação efetiva do controle externo pelo Ministério Público, a fim de responsabilizar agentes e alterar padrões de desempenho.

Nesse aspecto, é espantosa a notícia de promoção de um policial militar do Rio de Janeiro que, numa referência a sua atuação durante protesto de professores por melhores salários, publicou no *Facebook*, em 1º de outubro de 2013, uma foto em que, fardado, mostrava um cassete quebrado com a legenda: “Foi mal, fessor”. É devida, realmente, muita desculpa aos professores...

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ADAMO, Betina da Silva. Os direitos fundamentais e o sistema de segurança pública: reflexões com base na teoria dos deveres de proteção do Estado. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, a. 10, n. 34, p. 53-82, jan./jun. 2011.
2. ADPF será parte em processo que questiona resolução do Conselho Nacional do Ministério Público. *Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal (ADPF)*, Portal, 24 mar. 2013. Disponível em: <http://www.adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia_

- portal.wsp?tmp.edt.materia_codigo=5150#.V-fhjsV7vv8>. Acesso em: 21 ago. 2015.
3. ALEXY, Robert. Direitos fundamentais, ponderação e racionalidade. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 24, p. 297-310, 2006a.
 4. _____. Fundamentação jurídica, sistema e coerência. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 25, p. 335-344, 2006b.
 5. ALVES, Francisco Edson. PM que ganhou promoção após provocar professores posta: “Caímos pra cima”. *O Dia*, Rio de Janeiro, 13 maio 2014. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-05-13/pm-que-ganhou-promocao-apos-provocar-profesores-posta-caimos-pra-cima.html>>. Acesso em: 30 ago. 2015.
 6. ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008.
 7. ARAGÃO, Eugênio José Guilherme de. Derrota da PEC 37: a apropriação corporativa das manifestações de rua no Brasil. *Congresso em Foco*, Brasília, 28 jun. 2013. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/derrota-da-pec-37-a-apropriacao-corporativa-das-manifestacoes-de-rua-no-brasil/>>. Acesso em: 23 fev. 2015.
 8. ASSAD, Germano. Manifestação no Paraná: PM reprime protesto de professores em Curitiba e mais de 200 se ferem. *El País*, Curitiba, 29 abr. 2015. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/29/politica/1430337175_476628.html>. Acesso em: 21 ago. 2015.
 9. ASSIS, Alexandre Camanho de. *O Ministério Público e o controle externo*. Disponível em: <<http://www.editorajuspodivm.com.br/i/f/SOLTAS%20MONIQUE.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.
 10. ÁVILA, Thiago André Pierobom de. A atuação do Ministério Público na concretização do direito fundamental à segurança pública. *Revista do CNMP*, n. 4, ano 2014, p. 159-191.
 11. BARCELLOS, Ana Paula. *Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
 12. _____. *A eficácia jurídica dos princípios fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
 13. BASTOS, Celso Ribeiro; BRITTO, Carlos Ayres. *Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1982.

14. BELYAEVA, Nina et al. *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*. Warsaw: Office for Democratic Institutions and Human Rights – OSCE/ODIHR, 2007.
15. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
16. _____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
17. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
18. BRITO, Gilton Batista. A força normativa da Constituição, uma leitura necessária. *Judiciarium*, Aracaju, n. 14, p. 4, jul. 1997.
19. CALDWELL, Patrick. Justice Elena Kagan Had Some Fun Writing About Spider-Man. *Mother Jones*, 22 jun. 2015, Political Mojo. Disponível em: <<http://www.motherjones.com/mojo/2015/06/elena-kagan-spider-man-supreme-court-kimble-marvel>>. Acesso em: 25 ago. 2015.
20. CANARIS, Claus-Wilhelm. *Direitos fundamentais e direito privado*. Coimbra: Almedina, 2006.
21. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra, 1994.
22. CARDOSO, Cristiane. PM exhibe cassetete quebrado, diz “foi mal, fessor” e causa repúdio na web. *G1*, Rio de Janeiro, 4 out. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/10/pm-exibe-cassetete-quebrado-diz-foi-mal-fessor-e-causa-repudio-na-web.html>>. Acesso em: 24 ago. 2015.
23. CASTELLS, Manuel. *Movimentos sociais na era da internet*. São Paulo: Zahar, 2012.
24. CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.
25. CLÉVE, Clémerson Merlin. *Temas de direito constitucional*. São Paulo: Acadêmica, 1993.
26. CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO. *Manual nacional do controle externo da atividade policial: o Ministério Público olhando pela sociedade*. 2. ed. Brasília: Ministério Público dos Estados e da União, 2012.
27. CONTROLE externo da polícia pelo MP é questionado. *Conjur*,

- São Paulo, 23 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-mar-23/controlado-externo-policial-mp-questionado-supremo>>. Acesso em: 24 ago. 2015.
28. DELEGADOS vão ao Supremo contra controle do MP. *Conjur*, São Paulo, 16 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-jul-16/delegados-supremo-controlado-externo-mp>>. Acesso em: 27 ago. 2015.
29. DUPUIS-DÉRI, Francis. *Black blocs*. São Paulo: Veneta, 2014.
30. FELDENS, Luciano. *A Constituição penal: a dupla face da proporcionalidade no controle de normas penais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
31. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
32. FILLIEULE, Olivier; TARTAKOWSKY, Daniele. *La Manifestación: cuando la acción colectiva toma las calles*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015.
33. GOHN, Maria da Glória. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo*. Petrópolis: Vozes, 2014.
34. GRUPO protesta contra ação da PM em confronto contra professores no PR. *G1*, Paraná, 2 maio 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/05/grupo-protesta-contra-acao-da-pm-em-confronto-contra-professores-no-pr.html>>. Acesso em: 28 ago. 2015.
35. HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.
36. HARVEY, David et al. *Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas*. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2012.
37. HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.
38. HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W. W. Norton & Company, 1999.
39. HUMAN Rights Council: Seminar on effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests. *United Nations Human Rights*, Office of the High Commissioner, 29 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/Seminar2December2013.asp>>. Acesso em: 21 ago. 2015.

40. ISENSEE, Josef. *El derecho constitucional a la seguridad: sobre los deberes de protección del Estado constitucional liberal*. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 2014.
41. LARCHER, Marcelo. CCJ admite PEC que cria conselho nacional para fiscalizar polícias. *Câmara Notícias*, Brasília, 26 maio 2010, Segurança.. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/148281-CCJ-ADMITE-PEC-QUE-CRIA-CONSELHO-NACIONAL-PARA-FISCALIZAR-POLICIAS.html>>. Acesso em: 27 fev. 2015.
42. MARMELSTEIN, George. *Curso de direitos fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
43. MELLO FILHO, José Celso de. O direito constitucional de reunião. *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. São Paulo, v. 54, p. 19-23, set./out. 1978.
44. MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, v. 2, n. 13, jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_14/direitos_fund.htm>. Acesso em: 20 ago. 2015.
45. _____; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
46. MISSIUNAS, Rafael de Carvalho. Controle da atividade policial pelo Ministério Público. *Conjur*, São Paulo, 20 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-fev-20/controle-externo-atividade-policial-ministerio-publico>>. Acesso em: 19 ago. 2015.
47. NEVES, Marcelo. A força simbólica dos direitos humanos. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 4, out./nov./dez. 2005. Disponível em: <<http://staticsp.atualidadesdodireito.com.br/marcelonovelino/files/2012/04/A-for%C3%A7a-simb%C3%B3licas-dos-DH-M-Neves1.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2015.
48. _____. *A Constituição simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994.
49. OAB: emenda que tira do MP controle da polícia repõe equilíbrio do processo. *OAB*, Brasília, 27 maio 2010, Notícias. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/19826/oab-emenda-que-tira-do-mp>>

controle-da-policia-repoe-equilibrio-do-processo>. Acesso em: 27 fev. 2015.

50. OAB questiona no STF controle externo das polícias pelo Ministério Público. *OAB*, Brasília, 23 mar. 2009, Notícias. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/16247/oab-questiona-no-stf-controle-externo-das-policias-pelo-ministerio-publico>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

51. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

52. PRINCIPIOS Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. *Naciones Unidas*, Oficina del Alto Comissariado para los Derechos Humanos, Genebra. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

53. PROTESTOS no Brasil 2013. *Artigo 19*, São Paulo. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/06/Protestos_no_Brasil_2013-vers%C3%A3o-final.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2014.

54. SÄRLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência. *Mundo jurídico*, [S.l.], 12 jul. 2005. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=53>. Acesso em: 5 mar. 2013.

55. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

56. SOLANO, Esther; MANSO, Bruno Paes; NOVAES, William. *Mascarados: a verdadeira história dos adeptos da tática black bloc*. São Paulo: Geração, 2014.

57. STRECK, Lenio Luiz. *A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (übermasverbot) à proibição de proteção deficiente (untermasverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais constitucionais*. Disponível em: <<http://www.leniostreck.com.br/site/wp-content/uploads/2011/08/Vers%C3%A3o-final-da-Untermassverbot-08-07-art-33-1.pdf>>. Acesso em: 1º mar. 2013.

58. SUPREMA Corte dos EUA cita Homem Aranha ao proferir decisão. *BBC*, [S.l.], 22 jun. 2015, Brasil. Disponível em: <<http://www>.

bbc.com/portuguese/noticias/2015/06/150622_decisao_judicial_homem_aranha_rm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

59. VENTURA, Zuenir. *1968: o ano que não terminou*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.

60. VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. A constitucionalização simbólica, de Marcelo Neves. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 6, 2007, p. 381-384. Disponível em: <http://www.uninove.br/PDFs/Publicacoes/prisma_juridico/pjuridico_v6/prismaj_v6_6res3.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2015.

61. ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Ductil*. 23. ed. Madrid: Editorial Trotta: Malheiros, 1998.

VIOLÊNCIA POLICIAL: ESTRATÉGIAS DE CONTROLE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

THIAGO ANDRÉ PIEROBOM DE ÁVILA¹

1. Introdução
 2. A persistência de fenômenos de violência policial no Brasil recente
 3. Criminologia da violência policial
 4. Diversas modalidades de violência policial
 5. Estratégias político-criminais de enfrentamento à violência policial
 6. Considerações finais
- Referências bibliográficas

1. INTRODUÇÃO

Este artigo visa a analisar o problema da violência policial no Brasil, suas causas e quais seriam as estratégias político-criminais para seu enfrentamento.

Será feita uma análise dos fenômenos de desvio policial no Brasil recente, seguidos da explicação criminológica para sua persistência. Em seguida, o artigo aprofunda-se na exposição das diversas modalidades de violência policial e das possíveis estratégias político-criminais de enfrentamento.

O trabalho parte da premissa de que a violência policial é uma séria violação de direitos humanos e o Ministério Público, enquanto instituição encarregada de velar pelo respeito aos direitos fundamentais (CF/1988, art. 129, II) e, especificamente, do controle externo da atividade policial (inciso VII), tem responsabilidade em desenvolver uma postura proativa na prevenção e responsabilização do desvio policial.

¹ Doutor em Ciências Jurídico-Criminais pela Universidade de Lisboa, Mestre em Direito Público pela Universidade de Brasília e especialista em investigação criminal pela *École Nationale de la Magistrature* da França. Promotor de Justiça do MPDFT, atualmente exercendo a função de Coordenador dos Núcleos de Direitos Humanos do MPDFT. Membro colaborador da Comissão de Controle Externo da Atividade Policial do CNMP. Autor de diversos livros e artigos jurídicos, professor de direito processual penal e de temas de direitos humanos em diversas instituições (FESMPDFT, ESMPU, CNMP, ENFAM e outras).

Desde já se esclareça que o presente trabalho não é um libelo contra as instituições policiais nem contra os inúmeros policiais que diariamente arriscam a vida na promoção da segurança pública, muitas vezes com salários aviltantes e em condições desumanas de trabalho. A todos esses bravos policiais cabe o reconhecimento público de sua relevância. Nenhum país do mundo avança na consolidação da democracia sem instituições policiais reconhecidas e fortalecidas. Todavia, a mesma democracia impõe limites de legitimidade à atuação policial, e não falar abertamente do problema da violência policial levaria a encobrir artificialmente o problema, impedindo sua efetiva resolução.

2. A PERSISTÊNCIA DE FENÔMENOS DE VIOLÊNCIA POLICIAL NO BRASIL RECENTE

A CRFB/1988 representou a consolidação de um processo histórico de aversão à arbitrariedade punitiva que marcou o período da ditadura militar, com diversos dispositivos especificamente direcionados à contenção da violência policial. Em verdade, a violência e a corrupção policiais não se iniciaram com a ditadura militar; trata-se de um fenômeno que sempre esteve presente na história brasileira, tendo sido potencializado nesse período de exceção². Infelizmente, a CRFB/1988, apesar de criar um ambiente democrático de realização da segurança pública, não logrou apagar totalmente as práticas históricas de arbitrariedades no exercício da atividade policial³.

Em abril de 1997, o IBOPE realizou em âmbito nacional pesquisa com resultados assustadores: cerca de 70% dos brasileiros disseram não confiar “nem um pouco” na polícia; a maioria considerou que a qualidade dos serviços da polícia piorou ultimamente; e 92% temem que os policiais façam mal a algum de seus parentes⁴. Pesquisa do IPEA de 2012 chegou a resultados semelhantes: 53,5% dos brasileiros

² Documentando a história de práticas arbitrárias na polícia, antes e durante a ditadura, v. por todos Holloway, 1997; Bretas, 1997; Huggins et al., 2006.

³ Sobre a persistência de práticas de violência e corrupção policial no período pós-re-democratização, ver em geral: Donnici, 1990; Chevigny, 1995:145-180; R.K. Lima, 1995; Cavallaro, 1997; Lemgruber et al., 2003; A.T.M. Costa, 2004; P.S. Lyra et al., 2004; Leeds, 2007; Alston, 2010; Raton, 2007; Anistia Internacional, 2011:136-137; MNDH, 2012.

⁴ Pastore, 1997. Em sentido semelhante, em *survey* realizado em Recife, 78% das pessoas declararam não confiar na polícia e 83% acreditam que ela é corrupta: Paixão et al., 1992:89.

consideram que os policiais no Brasil não respeitam os direitos dos cidadãos; 63,5% consideram que os policiais no Brasil tratam as pessoas com preconceito; e 12% dos entrevistados que afirmaram já terem precisado de atendimento policial relataram que tiveram problemas, como ameaças, extorsão, ofensa verbal ou agressão física durante ou em decorrência do atendimento⁵. Segundo pesquisa de 2013 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ao menos 5 pessoas morrem por dia em confrontos com a polícia e 70% da população não confia nela, ao passo que na Inglaterra 82% da população confia⁶. Segundo informações preliminares da Pesquisa Nacional de Vitimização da SENASP/MJ, divulgada em 2013, 7,2% dos cariocas entrevistados afirmam já terem sido vítimas de extorsão policial⁷.

A tortura ainda não está totalmente erradicada das delegacias de polícia, podendo-se dizer que a realização de interrogatórios com tom de coação indicativos de violência simbólica são quase uma regra no caso de suspeitos de crimes graves que pertencem às classes baixas⁸.

Com efeito, há diversos casos recentes de violência e corrupção policiais no Brasil, documentados tanto pela mídia como por livros resultantes do jornalismo investigativo e pela pesquisa sociológica⁹. Nessa linha, afirma LEMGRUBER: “a corrupção constitui a marca registrada das nossas polícias”¹⁰.

⁵ IPEA, 2012.

⁶ Lima e Bueno, 2013:8-9.

⁷ Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/policia-militar-do-rio-e-a-campea-de-corrupcao-no-brasil>>. Acesso em: 3 out. 2013.

⁸ Lemgruber et al., 2003:68, e R.K. Lima, 1995:82-88, indicando a tortura como técnica de investigação ordinária no Rio de Janeiro, e que, quando há impedimento de usá-la, acaba gerando a ineficiência da investigação ante a falta de competência para outros métodos legais de investigação.

⁹ Especificamente sobre o jornalismo investigativo relatando casos de arbitrariedades policiais, ver: Barcellos, 1994 (relatando como policiais militares de São Paulo se envolveram em grupos de extermínio – livro que obrigou o jornalista a passar uma temporada no exterior em razão das ameaças que sofreu de integrantes da Polícia Militar); Benjamin, 1998 (relato do dirigente da Polícia Civil do Rio de Janeiro e sobre as resistências internas ao processo de controle das arbitrariedades); Amorim, 2003 (sobre o envolvimento de policiais civis e militares em organizações criminosas como o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital); P. Souza 2002 e 2006 (o primeiro narrando a omissão sistêmica das autoridades de segurança pública em resolver o problema do tráfico de drogas, e o segundo quanto à omissão policial diante do agigantamento das organizações criminosas como PCC e outras), entre outros.

¹⁰ Lemgruber et al., 2003:41. Eles indicam pesquisa focal com policiais civis cariocas,

A violência estatal está fortemente associada às instituições policiais, pois a possibilidade de uso da força e a discricionariedade nesse uso são as marcas distintivas do *ethos* policial. É a possibilidade de recorrer ao uso da força que faz com que a polícia seja a instituição que é¹¹. Como toda instituição tem risco de desvios em sua atividade, o desvio no âmbito policial está usualmente marcado pela violência.

Inúmeras chacinas marcam a história da polícia brasileira: Carandiru (1992), Candelária (1993), Vigário Geral (1993), Eldorado dos Carajás (1996), Urso Branco (2002), Queimados (2006). Além dos grupos de extermínios, disseminou-se no Rio de Janeiro a prática de “atirar para matar” nos confrontos com organizações criminosas: em 2001, 592 civis morreram em confrontos com a polícia fluminense; em 2002 esse número foi de 900 pessoas; e em 2003 foi de 1.195 pessoas, assemelhando-se a uma verdadeira guerra civil¹². Muitos dos cadáveres apresentavam mais de um tiro na cabeça, indício de que a polícia é treinada para matar¹³.

Em 2006, a cidade de São Paulo sofreu um conjunto de atentados às delegacias de polícia e desordens públicas orquestrados pela facção criminosa do PCC. Em represália aos atentados, a Polícia Civil de São Paulo matou 124 pessoas, sempre documentando os episódios como “resistência seguida de morte”. Mais tarde, esclareceu-se que cerca de 70% dessas mortes foram execuções sumárias¹⁴.

Segundo relatório da PC/SP, a atividade de grupos de extermínio da PM/SP durante os anos de 2006 a 2010 foi responsável por cerca de 150 homicídios na capital paulista, com suspeita de envolvimento de cerca de 50 policiais nas atividades de controle do tráfico de drogas e

em que se documenta uma tolerância institucional à pequena corrupção policial como mera expressão de uma falha ética generalizada na sociedade (ibidem: 82-84).

¹¹ Indicando a possibilidade de recorrer ao uso da força como a característica distintiva da atividade policial, ver Bittner, 2003:240: “o policial, e apenas o policial, está equipado, autorizado e é necessário para lidar com toda emergência em que possa ter de ser usada força para enfrentá-la” e ainda “não pode haver dúvidas [...] que toda intervenção policial concebível projete a mensagem de a força poder ser (e poder ter de ser) utilizada para se alcançar o objetivo desejado” (Bittner, 2003:132). Hassemer, 1999:253, firma que “a polícia representa a mistura entre força e liberdade em um Estado, em determinado período”. Ver ainda: Bayley, 2001:20.

¹² Lyra et al., 2004:16. Eles também retratam inúmeros casos paradigmáticos de violência policial no Rio de Janeiro durante o ano de 2004.

¹³ Lemgruber et al., 2003:39.

¹⁴ Alston, 2009:10-11.

de jogos de azar¹⁵. Também em Goiás, há fortes indícios da atividade de grupos de extermínio, com indicativos de que 117 pessoas teriam sido mortas por grupos de extermínio da polícia em Goiânia entre 2003 e 2005, chegando-se ao paradoxo de haver mais pessoas “desaparecidas” em Goiás durante o período de democracia do que durante o período da ditadura. Quando investigações avançaram no sentido da responsabilização de policiais, movimentos corporativistas da PM/GO organizaram retaliações a jornais locais, a autoridades envolvidas com as investigações e até mesmo ao Poder Legislativo local¹⁶.

Em situações mais dramáticas, a repressão à violência e à corrupção policiais acarreta riscos pessoais aos integrantes do sistema de justiça, como foi o caso do homicídio da juíza carioca PATRÍCIA LOURIVAL ACIOLI e do atentado à juíza do TJ/PE FABÍOLA MOURA, ambos em 2011. Esses casos indicam o quanto a violência e a corrupção policial podem comprometer os fundamentos do próprio Estado de Direito (a independência da magistratura).

Não sem razão a Anistia Internacional conclui que a violência policial e a persistência da tortura como padrão de interação policial ainda são graves violações de direitos humanos que persistem no Brasil¹⁷. Com efeito, não se pode aceitar a violência policial como um “mal necessário” à segurança pública, pois ela mina a credibilidade das instituições policiais e se torna em novo fator de insegurança. Em algumas comunidades, as pessoas têm mais medo da polícia que dos bandidos.

A extensa lista de desvios policiais no Brasil que constantemente vêm a público (e que são apenas uma pequena “lasca” da ponta do *iceberg*) poderia fazer pensar que as arbitrariedades estão irremediavelmente enraizadas na polícia brasileira e que esse seria um problema específico no Brasil. Elas realmente demonstram que há um problema sério na polícia brasileira e que as promessas constitucionais ainda aguardam pleno cumprimento. Todavia, uma análise da realidade em outros países permite a conclusão de que violência e corrupção po-

¹⁵ Camarate, 2011.

¹⁶ C. Alves, 2011. Sobre a filmagem dos atos de intimidação praticados pelos policiais aos jornais que divulgaram as investigações da Polícia Federal contra integrantes da PM/GO, ver reportagem do Jornal Nacional (Rede Globo), em: <<http://www.youtube.com/watch?v=e6NFDthtvyI>>. Acesso em: 6 abr. 2011. Ver petição inicial do STJ, IDC n. 3/GO, rel. Min. Jorge Mussi.

¹⁷ Anistia Internacional, 2011:136-137.

liciais não são defeitos exclusivos da polícia brasileira; ao contrário, elas também são encontradas, em maior ou em menor medida, em praticamente todos os países do mundo¹⁸.

Casos de violência e corrupção policiais não podem ser explicados simplesmente na lógica de alguns indivíduos com propensão para práticas arbitrárias. Existem aspectos organizacionais ligados ao exercício da atividade policial que permitem que o policial sem controle progrida em atividades violentas, passando por pequenas diligências (revistas, buscas, prisões) realizadas de forma truculenta e arbitrária, até chegar ao extremo da ampla banalização da violência, expressa nos grupos de extermínio e nas associações de policiais para a prática sistemática de crimes. Os fenômenos de corrupção não podem ser analisados de forma isolada, mas estão necessariamente relacionados com os fenômenos de violência policial e ao risco de policiais encobrirem as provas de seus desvios. Não é apenas o policial que é descontrolado; muitas vezes é a instituição e o sistema jurídico que não controlam a contento. A violência policial reflete um nível mais amplo de exclusão e violência sociais, sendo um elemento que integra o sistema punitivo de fato de inúmeros países latino-americanos¹⁹.

Algumas características da estrutura social brasileira têm sido recorrentemente apontadas como fatores de fomento de uma cultura de normalização do desvio policial. Ainda que, como visto, o desvio policial no Brasil não tenha surgido com a ditadura, esta sem dúvida potencializou o fenômeno, ao institucionalizar práticas de violência policial, as quais se tornam muito mais complexas de serem redemocratas, na medida em que tal racionalidade de eficiência pela violência se perpetua no processo de socialização dos novos integrantes

¹⁸ Genericamente sobre o tema da violência e da corrupção policiais, ver: Punch, 2009; Prenzler, 2009; Burns e Crawford, 2002:189-213; Collins, 1998; Kappeler et al., 1998; Armacost, 2004; Skolnick e Fyfe, 1993; Mollen, 1994; Jobard, 2002; Klockars et al., 2004 e 2006; Cox, 1996:182 et seq.; Zaffaroni, 1991:138, fala de uma de uma atuação policial com um “discurso externo moralizante” e uma “prática interna corrupta” institucionalizada.

¹⁹ Zaffaroni, 1991:15, discorrendo sobre o discurso penal latino-americano, afirma: “a seletividade, a reprodução da violência, a criação de condições para maiores condutas lesivas, a corrupção institucionalizada, a concentração de poder, a verticalização social e a destruição das relações horizontais ou comunitárias *não são características conjunturais, mas estruturais do exercício do poder de todos os sistemas penais*” (grifos no original).

da carreira. A ditadura institucionalizou, ainda, uma racionalidade de autoritarismo nas instituições policiais, também complexa de democratizar²⁰. As graves desigualdades sociais brasileiras incrementam o risco do desvio policial, ao criarem ilhas de cidadania e bolsões de miséria e exclusão social, sendo o sistema penal (e, também, o policial, como a “ponta da lança”) especialmente direcionados para a contenção das consideradas “classes perigosas”, de forma que a violência para com esses grupos, apesar de não ser juridicamente programada, é faticamente aceita e acaba fazendo parte do sistema de controle social em operação²¹.

Essa perspectiva é agravada por uma cultura de privilégios e clientelismo, na qual a cultura majoritária não prima pela construção de direitos (que passariam pela submissão à igualdade), mas pela manutenção de espaços de privilégios, na qual seja possível a obtenção de vantagens pessoais ainda que em detrimento dos valores coletivos. Assim, a polícia é vista pelas elites como um órgão de manutenção da ordem tradicional, e não efetivamente como um órgão de aplicação igualitária do Direito²². Finalmente, o “jeitinho” brasileiro, enquanto esquema de racionalização de práticas e modelos subjetivamente justificados, apesar de ser um fator positivo na perspectiva de iniciativa e de criatividade para resolução de problemas não previstos, quando associado à cultura de privilégios, acaba se tornando um fator de potencialização do desvio policial, na medida em que o policial também poder se deixar influenciar pela racionalidade do “jeitinho” para criar “ilegalidades de eficiência”²³.

²⁰ J. Silva, 2005:253.

²¹ Segundo R.K. Lima, 1995, a violência da polícia brasileira se integra à lógica prática do sistema penal como um aspecto intrínseco do controle social, juridicamente não programado, mas faticamente aceito.

²² J. Silva, 2005:253. Classificando o Rio de Janeiro como uma “cidade partida”, na qual há uma área dos cidadãos e a área dos suspeitos, essa última submetida ao controle policial, ver Ventura, 1994.

²³ DaMatta, 1981 (cap. IV), fala de uma dualidade de regramentos, na qual aos “indivíduos” atribui-se a dureza da lei e às pessoas se possibilita o acesso aos benefícios das relações de poder. Analisando a marca histórica da “ética da malandragem” na cultura brasileira, que permite poder transitar, sem consequências danosas, pelas esferas da ordem e desordem, e que acaba por estabilizar (enquanto válvula de escape) essa diferença de concessão de direitos pela institucionalização da “malandragem”, ver A.C.M. Souza, 1993. Especificamente relacionando o “jeitinho” como fator de favorecimento à corrupção policial no Brasil, ver J. Silva, 2005.

Usualmente, procura-se explicar todos os casos de crimes graves praticados por policiais na lógica das maçãs podres: argumenta-se que se trataria de policiais isolados que se engajam em um padrão de conduta desviante. Mas o problema da arbitrariedade policial não pode ser explicado apenas na perspectiva psicológica, como um desvio de personalidade. A verdadeira resposta sobre por que esses policiais conseguem manter esse padrão de conduta desviante por tanto tempo, sem serem denunciados pelos colegas de trabalho nem identificados tempestivamente pelos órgãos internos de controle, expõe uma série de outros problemas de ordem organizacional. Estudos demonstram que a cultura organizacional de um departamento de polícia pode favorecer em grande medida o desenvolvimento desses padrões desviantes de comportamento, na medida em que institucionalmente tolera e não os sanciona. Esses fenômenos estão ligados umbilicalmente aos condicionamentos ocupacionais que essa profissão gera nos indivíduos que ocupam tais funções, a razões de natureza organizacional.

3. CRIMINOLOGIA DA VIOLÊNCIA POLICIAL

As explicações para o desvio policial são basicamente de duas espécies: psicológicas e sociológicas²⁴. As primeiras tentam justificar o desvio como uma anomalia específica do indivíduo que está exercendo a função policial, em suas experiências passadas de vida e sua aceitação da violência ou da corrupção. Essa tem sido a teoria mais utilizada pelos departamentos de polícia para justificar os casos de abuso de autoridade que vêm à luz: trata-se de algumas poucas maçãs podres, que devem ser retiradas do barril para restabelecer a integridade deste.

Já as explicações sociológicas partem da premissa de que as estruturas objetivas propiciam o fundamento das percepções subjetivas e condicionam o conjunto de coações estruturais incidentes nas interações entre os atores²⁵. Elas se subdividem em explicações situacionais e organizacionais. As situacionais estão relacionadas a eventos concretos que facilitaríamos a ocorrência do desvio (questões de gênero, raça, fatores socioeconômicos), mas com limitado potencial de conter o desvio policial como um todo. O aspecto mais relevante para a efe-

²⁴ Sobre o tema, ver Armacost, 2004:458; Kappeler et al., 1998:84 et seq.

²⁵ Bourdieu, 2001:71-80; B.A. Machado, 2007:35.

tiva explicação do desvio policial tem sido o organizacional. Ele põe em relevo que não há apenas algumas maçãs podres; normalmente o barril também está podre. Em outras palavras, existem padrões de atuação incutidos na cultura profissional que podem favorecer a ocorrência do desvio. A metáfora do barril podre não significa que todas as maçãs (policiais) que estão no barril (departamento de polícia) estão podres, mas que defeitos inerentes ao barril (aspectos organizacionais) colaboram, muitas vezes decisivamente, para a doença da maçã (o desvio policial)²⁶.

Inúmeros estudos no âmbito da sociologia das organizações têm documentado que, quando indivíduos integram organizações, eles passam a reorganizar as finalidades formalmente atribuídas à organização (e os respectivos meios para atingir esses fins) para construir novas finalidades a partir de determinados interesses (coletivos ou individuais).

Nesse ponto, a sociologia das organizações distingue entre a organização-resposta e a organização-construção. A primeira representa sua preordenação legal, a instituição como uma resposta a um determinado problema, portando um determinado arsenal de poderes legais que devem orientar as ações individuais de seus integrantes e os objetivos institucionais. Outra coisa é como essa organização realmente vai portar-se no mundo concreto (sua construção concreta), pois “os indivíduos que exercem suas atividades no interior das organizações interpretam determinadas *regras* e ‘criam’ outras para regular suas ações”²⁷. Surgem, assim, tensões entre as metas e modos de ação legais e as interpretações dos integrantes da organização dessa pauta normativa a partir de determinados interesses (coletivos ou individuais). Tais conflitos geram esquemas organizatórios não oficiais que correspondem à organização real, cujos verdadeiros objetivos são uma reinterpretação das normas e objetivos oficiais da instituição²⁸.

²⁶ Sobre a metáfora do barril podre como sendo os aspectos organizacionais da atividade policial, ver Armacost, 2004:476; Walker, 2005:3-4; Punch, 2009:2; Kappeler et al., 1998:278.

²⁷ Machado, 2007:27.

²⁸ Para uma revisão dos diversos aspectos da sociologia das organizações, ver B.A. Machado, 2007:27-34. Referido trabalho realiza uma análise das tensões entre a construção legal e a construção social (realização prática) do próprio Ministério Público, em suas diversas áreas de atuação, utilizando ferramentas teóricas sobretudo da sociologia francesa.

A participação de um indivíduo em uma organização cria suas referências de interação e molda em grande medida sua visão de mundo, em um processo de socialização. Ao participar de uma organização, uma pessoa deseja ser aceita pelo grupo. Os membros deste, por sua vez, têm uma expectativa de comportamentos que devem ser seguidos pelos participantes para que sejam aceitos ou permaneçam no grupo. Essas expectativas são construídas a partir de experiências compartilhadas e valores que emergem como relevantes para a afirmação do grupo, seus objetivos e representações. Ao aderir aos valores e expectativas do grupo, o indivíduo se apresenta como uma pessoa confiável, digna de integrar a organização. Ao desviar de tais expectativas coletivas, o indivíduo arrisca-se a não ser aceito, o que cria uma pressão cultural para que os integrantes das organizações “cumpram seus papéis”, conforme as expectativas. O conceito central dessa perspectiva é que a cultura organizacional estabelece expectativas de papéis, de modo que, quando um indivíduo realiza suas escolhas a partir de circunstâncias concretas, ele não age apenas com fundamento em sua racionalidade individual, mas seus comportamentos passam a ser conformados pela moldura das expectativas de papéis organizacionais. Surge, assim, uma racionalidade organizacional que influencia decisivamente muitas das condutas individuais²⁹.

Esses aspectos de cultura organizacional são especialmente fortes no âmbito das organizações policiais. A teorização do esquema da subcultura policial data dos anos 1950, quando WESTLEY publicou um relatório de suas entrevistas com policiais³⁰. Em síntese, a chave para compreender a polícia é vê-la como um grupo social e ocupa-

²⁹ De forma geral sobre a conformação organizacional na atividade policial, ver Armacost, 2004:507-514; Huggins et al., 2006:317 et seq.; Skolnick e Fyfe, 1993:89 et seq. Segundo B.A. Machado, 2007:32, um sistema de ação concreto numa organização “pressupõe a confluência da estratégia de indivíduos orientados a buscar quotas crescentes de poder e a alcançar os objetivos próprios ou do grupo”.

³⁰ Westley, 1953. Ali, já indicava Westley (1953:34): “Um estudo de caso de uma força policial municipal dos EUA sugere que o uso ilegal da violência por policiais é uma consequência de sua experiência ocupacional e que o grupo de colegas policiais aprova tal uso. O policial vê o uso da violência como moralmente aceitável e legitima-o em termos de dar preferência ao alcance das finalidades estabelecidas pelo grupo de colegas do que das finalidades legais. Eles veem o alcance dessas finalidades do grupo de colegas como um fator de legitimação da violência que é igual ou superior à legitimação derivada da lei. Eles percebem a violência como uma propriedade pessoal a ser usada mediante discricionariedade”.

cional, no pressuposto de que as pessoas em geral tendem a construir parte de sua autoidentidade a partir de seu trabalho³¹. A construção dessa autoidentidade inicia o processo de socialização do policial, em aprender como ser um policial, e são moldadas pelas características inerentes ao exercício da função policial.

A atividade policial (sobretudo a atividade de manutenção da ordem e de execução direta da investigação criminal) é atípica em relação a outras profissões. Uma pessoa não se forma policial para depois se candidatar a uma vaga em um departamento de polícia; ela normalmente é recrutada (no Brasil, por concurso público que exige conhecimentos gerais e eventualmente alguns conhecimentos de direito penal) e depois aprende a ser um policial, já dentro da instituição. Apesar de ordinariamente haver um curso de formação inicial, a grande maioria do aprendizado é obtido apenas pela prática diária da atividade policial, o que acaba por forjar uma visão prática de sua atuação, partilhada entre os policiais por experiências comuns³². O caráter usualmente lacunoso da disciplina normativa da atuação policial, conferindo-lhe grandes espaços de discricionariedade, permite a construção de regras operacionais que dão sentido prático ao trabalho policial, usualmente sancionando o uso da força como ferramenta de trabalho legítima³³. Dessas visões comuns surge uma identidade ocupacional partilhada.

A interiorização da subcultura policial inicia-se com o recrutamento dos novos policiais; durante sua formação, eles são ensinados pelos policiais antigos a agir à maneira antiga para serem socialmente aceitos na nova organização. Ainda que recebam na Academia de Polícia um treinamento formal e legalista, ao chegarem à atuação de rua os novatos são confrontados com uma realidade dramática e tendem a ouvir dos colegas mais antigos, segundo ARMACOST, que esqueçam o que aprenderam na academia, pois agora “vão aprender como é a vida de verdade nas ruas”³⁴. O aspecto predominantemente prático da

³¹ O conceito de compreensão interpretativa a partir das experiências de grupos ocupacionais foi referido por Weber, 1991. Também construindo a explicação da subcultura policial no âmbito ocupacional, em torno do qual se desenvolve sua existência social e suas representações da vida em sociedade, ver Westley, 1953:41; Prenzler, 2009:20 et seq.; Crank, 1998; Kappeler et al., 1998. Na França, v. Jobard, 2002; Monjardet, 2003.

³² Reiner, 2004:153; Crank, 1998.

³³ Paixão et al., 1992:79.

³⁴ Armacost, 2004:514; Prenzler, 2009:25.

atividade policial facilita que o novato aceite com relativa naturalidade os procedimentos-padrão que lhe são ensinados na rua como métodos ordinários de trabalho. Esses métodos podem ser ensinados por um professor informal (em geral, um policial mais antigo), internalizados pela tradição oral ou aprendidos pela experiência pessoal ao longo do tempo ou, ainda, pela submissão a ambientes emergenciais que demandam aprendizado imediato de ações policiais³⁵. Com o passar do tempo, “um policial tende a pensar como outros policiais”³⁶.

O problema do desvio policial é fundado em três características inerentes à atividade da polícia. Em primeiro lugar, é concedida a ela uma gama de poderes de ingerência nos direitos fundamentais dos cidadãos, como o poder de realizar abordagens, de impor uma obrigação a uma pessoa para prestar colaboração, de usar da força para cumprir diligências, de efetuar prisões e, até mesmo, em situações excepcionais, de tirar licitamente a vida de uma pessoa.

Em segundo lugar, esses poderes são empregados para administrar a faceta mais problemática da sociedade. Muitas vezes, os policiais lidam com pessoas que têm pouca educação, estão fora de controle e acabaram de cometer um crime, eventualmente bárbaro.

Finalmente, o trabalho policial é marcado por sua “baixa visibilidade”, ou seja, o exercício desses amplos poderes para administrar situações problemáticas é exercido, normalmente, nas ruas, de forma dispersa (quando muito aos pares ou em pequenos grupos), fora da supervisão imediata dos superiores e dependendo em grande medida apenas das afirmações do próprio policial para legitimar sua ação³⁷. Confere-se um grande poder aos baixos extratos da instituição, ordinariamente sem grande fiscalização pelos superiores, o que acaba por criar amplas oportunidades para exceder os limites legais de violar direitos fundamentais dos cidadãos, seja por um equívoco honesto, seja por motivos maliciosos³⁸. Essas características eventualmente permitem a criação de pautas de ação organizacional representadas como legítimas e paralelas à pautal legal.

³⁵ Huggins et al., 2006:319 et seq.

³⁶ Sklansky, 2007:1.

³⁷ Bittner, 2003:230.

³⁸ Walker, 2001:8; Punch, 2009:35.

Diante desse quadro inerente à atividade policial, PUNCH sintetiza o problema³⁹:

O ponto essencial a ressaltar é que as organizações policiais não são sempre racionais, estritamente controladas e bem-guiadas; a vida dentro delas pode exibir irracionalidade, contradição, paradoxos e até mesmo absurdidades. Tais aspectos podem elevar tanto as oportunidades de desvio quando a probabilidade de que ele não seja percebido e investigado. Tais aspectos favoráveis à corrupção são reforçados por alguns dogmas da cultura ocupacional.

Essas experiências comuns que são partilhadas pelos policiais e induzem grande parte dos valores da subcultura policial podem ser sintetizadas nos seguintes tópicos:

(I) valorização da manutenção da autoridade, risco iminente e antecipação da violência como padrão de interação: a cultura ocupacional da polícia, sobretudo em áreas socialmente degradadas, tende a refletir a manutenção da autoridade como um dos valores preponderantes nessa profissão. A relação vertical de poder entre policial e cidadão em áreas de exclusão social pode normalizar o uso excessivo da força como um ritual ordinário, com a finalidade de prevenir um desacato e assegurar que o cidadão não venha a “crescer” sobre o policial. Cria-se um padrão de interação policial que antecipa eventuais questionamentos: uma espécie de legítima defesa preventiva da autoridade, justificada pela racionalidade organizacional⁴⁰. Também há uma forte cultura machista de não admitir desacatos e de não ser enganado⁴¹. E há um elevado risco de criar uma visão hostil e depreciativa do público (diante da suspeita de não se tratar de um cidadão

³⁹ Punch, 2009:36.

⁴⁰ Westley, 1953:39; Bittner, 2003:100-102.

⁴¹ Sobre a influência do machismo e da manutenção da autoridade na cultura policial: Westley, 1953: 39; Walker, 2001:8; Crank, 1997: cap. 14; Reiner, 2004:148; Monet, 2006:155; Bittner, 2003:197; Zaffaroni, 1991:137-141; Huggins et al., 2006:167. Para uma explicação mais ampla sobre a relação entre a cultura sexista da “virilidade” e violência policial, ver Bourdieu, 2002:74-78. Esses aspectos estão ligados à própria função de dominação e uso da força, que é tipicamente masculina, manifestando-se no incentivo à bravura e coragem como licença para submeter-se a situações de risco e na inadmissibilidade de ser equiparado a “fraco” ou “frouxo”, características opostas a “virilidade”, e perder o apoio do grupo. Mas também se manifesta na tolerância cultural do abuso do álcool, em brincadeiras licenciosas, relações heterossexuais intensas (eventualmente até no horário de patrulhamento), e na legitimação da força para reger os conflitos. Sobre os desvios sexuais praticados por policiais, v. Barker e Carter, 1994:187-200.

de bem), o que cria uma cisão entre “nós e eles”. Esse padrão tende a acirrar as relações entre polícia e comunidade⁴².

(II) forte solidariedade corporativa: policiais desenvolvem a representação de que sua profissão é extremamente difícil e incompreendida pelos não policiais, sendo um dever ético assegurar a proteção ao colega de corporação. A representação é expressa na lógica de que um policial é o responsável pela proteção do outro nos momentos de risco na rua. Esse isolamento fortalece o desenvolvimento de uma racionalidade diferenciada (cultura policial)⁴³.

(III) eficiência como valor institucional: os policiais tendem a se ver como a última proteção da sociedade (*the thin blue line*), em uma “guerra contra o crime” na qual a prisão de um criminoso ou a solução de um caso é um mérito compartilhado pelo policial e por toda a corporação⁴⁴. Assim, ser “operacional” e atingir resultados positivos é visto como um mérito. Todavia, os policiais tendem a representar que a lei lhes impõe mais amarras do que oferece ferramentas, de sorte que segui-la cegamente torna inviável o alcance dos valores coletivos. Isso favorece as interpretações ampliadas das “ferramentas” à disposição (intervenções cada vez mais enérgicas). Segundo Armacost, “em função de sua coesão organizacional, policiais tornam-se predispostos a colocar em ostracismo colegas que os criticam, mas eles (e seus departamentos) veem intervenções exitosas e heroicas como uma conquista coletiva”⁴⁵.

(IV) cobrança de resultados e omissão de controles: quando policiais são submetidos à cobrança de resultados (fins) sem que importe a forma como esses resultados serão obtidos, gera-se uma pressão organizacional para que sejam praticadas “ilegalidades de eficiência”, ou “atalhos à legalidade”. Transmite-se a seguinte mensagem: “Desejamos certos resultados e não estamos interessados nos detalhes de como eles serão obtidos”⁴⁶. Surge o risco de coação ilegal em nome da

⁴² Reiner, 2004:135; Christopher, 1991:73; Barker e Carter, 1994:223-246.

⁴³ Mollen, 1994:52.

⁴⁴ Westley, 1953:41; Crank, 1998: cap. 5; Bittner, 2003:239; Reiner, 2004:138; Sklansky, 2007:6; Huggins et al., 2006:160; Armacost, 2004:454; Christopher, 1991:98; Prenzler, 2009:22.

⁴⁵ Armacost, 2004:454.

⁴⁶ Armacost, 2004:490. Armacost também argumenta que esse tipo de mensagem dos dirigentes também pode configurar uma estratégia dos dirigentes para se imunizarem

“pacificação social”, de interrogatórios mediante pressão psicológica (ou tortura), de aplicação de “corretivos” diretamente ao suspeito e de tolerância a uma “justiça policial imediata”, o que é conhecido na criminologia como “síndrome de *Dirty Harry*” (no contexto do Brasil, uma síndrome do Capitão Nascimento)⁴⁷. Esses poucos “superpolíciais” são vistos na corporação como heróis a serem protegidos, ainda que violem as leis para atingir seus objetivos.

(V) dualidade de regras formais e operacionais. REINER fala em três tipos de regras de ação da polícia: regras de trabalho, regras inibitórias e regras de apresentação⁴⁸. As regras de trabalho estão efetivamente interiorizadas pelos policiais e são realizadas na prática. As regras inibitórias são as regras externas de controle que incidem sobre os policiais (as quais podem ser diversas das regras de trabalho). E as regras de apresentação são as que os policiais empregam para apresentar ao público externo o resultado de seu trabalho, mesmo quando ele tenha sido realizado em desconformidade com as regras inibitórias. Em algumas situações, as regras legais, porquanto excessivamente lacônicas, acabam por ser reduzidas a meras regras de apresentação, uma fachada de legitimidade sob a qual se esconde um amplo espaço de arbitrariedade policial.

(VI) código do silêncio: com base nos valores da solidariedade, da busca da eficiência e da aceitação da dualidade de regras operacionais, a cultura policial desenvolve a compreensão de que delatar um colega de trabalho, ainda que tenha ocorrido uma irregularidade formal, constitui grave violação aos deveres de lealdade. O código do silêncio se

dos eventuais desvios cometidos por seus subordinados, com o argumento que não sabiam de nada, não aprovaram nada. Afirma: “essa mensagem que os dirigentes passam com a definição de objetivos genéricos (‘obtenham resultados sem encrencas’) cria pressões nos policiais inferiores para que protejam seus chefes, escondam seus próprios erros e transmitam apenas as boas notícias” (Armacost, 2004:516). Esse aspecto está ligado ao conceito já descortinado pelo interacionismo simbólico de que a criminalidade não é dada pela lei, ela é construída por um conjunto de representações partilhadas nas interações sociais de que determinadas ações ilegais são crimes, ou que determinadas ações, ainda que ilegais, podem ser toleradas, pois não são graves o suficiente para serem representadas como crime; assim, há um conjunto de fatores de imunização do policial ao seu desvio ocupacional.

⁴⁷ Referindo-se à síndrome de “*Dirty Harry*”: Prenzler, 2009:22; Skolnick e Fyfe, 1993:107; Huggins et al., 2006:169.

⁴⁸ Reiner, 2004:133-4. Em sentido semelhante: Crank, 1998: cap. 19; Barker e Carter, 1994:139.

apresenta concretamente em três níveis: 1) predisposição dos policiais a não denunciar aos superiores algumas infrações tidas como aceitáveis na subcultura policial; 2) quando chamados a testemunhar contra um colega, predisposição a afirmar que não se recordam dos fatos; 3) predisposição a eventualmente mentir sobre os fatos para acobertar o colega. Essa baixa predisposição em denunciar o desvio do colega policial pode ser explicada por quatro razões: o policial não vê o desvio como efetivamente um desvio, já que aprova a conduta; o policial minimiza as consequências do desvio, reduzindo-o a um incidente inerente à atividade policial, que necessita de proteção pela lealdade policial; o policial tem receio da hostilização interna decorrente de eventual delação do desvio policial; e o policial sabe que o colega não será punido, o que diminui sua representação de gravidade do desvio⁴⁹.

Comentando a dinâmica do desvio policial, afirma PUNCH⁵⁰:

Em uma organização com atribuição de aplicar a lei, esta pode ser violada porque o controle, a supervisão, os freios e contrapesos, o monitoramento, as auditorias e a liderança podem falhar em funcionar adequadamente ao passo que pressões culturais e institucionais promovem e apoiam o desvio.

Deve-se ressaltar que a cultura policial não constitui uma mentalidade profissional monolítica nem imutável. Cada instituição, no tempo e no espaço, tem sua cultura organizacional, e há diferentes níveis de tolerância aos possíveis desvios. O que os estudos indicam é que a atividade policial está mais exposta ao risco de sofrer corrupção e de descambar para atos de truculência do que outras profissões nas quais não se exerce tanta autoridade com tão pouca supervisão imediata. No entanto, a forma como os policiais reagirão na prática a esse risco depende diretamente de como a organização policial específica (e as outras organizações com as quais a polícia interage) reage concretamente a esse fenômeno e seus mecanismos de controle.

A cultura policial está ligada à partilha de experiências comuns, às relações de cooperação ou conflito decorrentes dessas experiências comuns e à eventual sedimentação de percepções partilhadas, seguidas da posterior normalização das percepções. Mas esse processo apresen-

⁴⁹ Ver diversos estudos documentando o “código do silêncio” entre policiais: Skolnick, 2002:8; Mollen, 1994:36-51; Christopher, 1991:202; Westley, 1953; Crank, 1998: cap. 15; Kappeler et al., 1998:83-128; Klockars et al., 2006; Skolnick e Fyfe, 1993:108-112; Walker, 2001:111-112; Bittner, 2003:155-165; Barker e Carter, 1994:45-58 e 139-154.

⁵⁰ Punch, 2003:175. No mesmo sentido, ver Reiner, 2004.

ta variantes de um departamento de polícia para outro, entre Estados e países, e até, dentro do mesmo departamento, entre profissionais de linha e supervisores, entre gerações de policiais ou entre diferentes visões decorrentes de experiências pessoais⁵¹. Estudos indicam que policiais de atividades burocráticas têm uma visão distinta da visão dos que estão nas ruas⁵². No Brasil, há uma clara cisão de cultura ocupacional entre praças e oficiais da PM, e entre delegados, agentes ou peritos da PC, ou, ainda, entre as diversas gerações desses profissionais⁵³. Diversos Estados brasileiros evoluem de forma diversa quanto à sua cultura ocupacional, conforme as interações dos policiais com seu ambiente específico⁵⁴. Segundo SLANSKY, apesar de todos terem uma tendência a pensar “azul”, há diferentes tonalidades de azul...⁵⁵

Ademais, há que ressaltar que dentro das polícias é possível reconhecer movimentos alinhados aos valores democráticos de contenção de arbitrariedades⁵⁶. Esse movimento está alinhado à preocupação de inúmeros grupos de direitos humanos que têm apontado que a violência policial necessariamente contamina toda a legitimidade da ação policial e gera o risco concreto de evoluir para formas mais graves de criminalidade⁵⁷.

⁵¹ Indicando a diferença de experiências pessoais como um fator relevante: Westley, 1953:39. Ressaltando esse aspecto da diversidade de culturas: Punch, 2009:36. Segundo Bayley, 2006:199, essa diversidade de culturas entre supervisores e subordinados é um fator complexo, pois, por um lado, se a subcultura for exatamente a mesma, é possível que os supervisores sejam lenientes com o desvio policial por representá-lo como legítimo; todavia, se for totalmente diferente, haverá o risco de criar-se uma cisão interna que diminua a confiança e favoreça que o supervisor não seja visto como um par, mas como um *outsider*, comprometendo a eficácia da atividade de supervisão. Em sentido semelhante à posição de Bayley, ver Monet, 2006:147.

⁵² Reiner, 2004:141; Bittner, 2003: cap. 12. Monet, 2006:154, afirma que há “duas lógicas, duas ‘culturas’ distintas e conflitantes: a dos comissários, que repousa na norma, na prescrição e no controle; e a dos guardas e dos cabos de polícia, que privilegia a iniciativa, a negociação, a escolha discricionária quando é preciso gerir situações conflitantes, das quais nenhuma se parece com as outras”. No Brasil, podemos identificar a diferença de cultura entre delegados de polícia (“saber jurídico”) e os agentes de polícia (“saber policial”).

⁵³ Lemgruber et al., 2003:36; B.A. Machado, 2011; Saporì, 2007:130.

⁵⁴ Destacando as diferenças da cultura ocupacional da PM entre os estados brasileiros: Saporì, 2007:106-7.

⁵⁵ Destacando a complexidade crescente dentro das instituições policiais, ver Sklansky, 2007.

⁵⁶ Lemgruber et al., 2003:58.

⁵⁷ Afirma Waldron, 2010:27, que “uma pessoa que receia a tortura tem o receio da violência da mesma forma que uma pessoa que receia um ataque terrorista”. Referido

Difícilmente um policial, logo ao ingressar na instituição, passará a engajar-se em atividades de grupos de extermínio ou de grave truculência. Há uma “carreira” a percorrer para chegar lá. O desvio se inicia com o pequeno abuso de autoridade, com a normalização do tratamento depreciativo do público; progride para a aplicação imediata de castigos àqueles que enfrentam a autoridade policial ou são representados como “bandidos”, ainda que inexista prova plena; e depois pode evoluir para os atos de tortura ou para grupos de extermínio.

O código informal de lealdade cria um ambiente de maior liberdade para que os policiais pratiquem as pequenas violações tidas como aceitáveis e os demais policiais se sintam constrangidos em denunciar tais irregularidades (ou tenham baixa predisposição a isso). A normalização da violência policial atua como “rito de passagem” para a consolidação de outros padrões de conduta desviante, como a corrupção ou o envolvimento em atividades criminosas, pois as primeiras experiências do policial em cruzar a linha da integridade se dão dentro da violência gratuita⁵⁸. HUGGINS documenta como policiais brasileiros que se envolveram em atividades de grupo de extermínio durante a época da ditadura militar rapidamente passaram a também exercer atividades de corrupção, como envolvimento com o tráfico e extorsão, inclusive fazendo uso de violência para ameaçar outros policiais que os investigavam⁵⁹.

A ocorrência de situações mais extremas de desvio como essas coloca em questionamento o motivo pelo qual tais policiais não são

autor discorre sobre a crise de legitimidade decorrente da arbitrariedade policial e da impossibilidade de ela ser confinada apenas numa área socialmente degradada, pois as arbitrariedades em nome da segurança causam ainda mais insegurança para o conjunto da população. Em sentido semelhante, Lemgruber et al., 2003:45, indica o verdadeiro pânico de comunidades carentes do Rio de Janeiro em relação à violência policial; e Lyra et al., 2004:10, afirma que, apesar de usualmente apenas os pobres serem as vítimas da violência policial maciça, os integrantes da classe média no Rio de Janeiro também estão começando a experimentar a violência policial. Em Nova Iorque, o relatório da Comissão Mollen, 1994:4, documentou que muitos líderes de comunidades afetadas pelo elevado índice de criminalidade tinham tanto receio dos criminosos quanto da atuação violenta e corrupta da própria polícia. A violência e a corrupção policiais minam não apenas a legitimidade da polícia mas também sua eficiência, na medida em que reduzem a disposição da população em colaborar com a segurança pública.

⁵⁸ Mollen, 1994:47; no Brasil: Lemgruber et al., 2003:42.

⁵⁹ Huggins et al., 2006:162.

prontamente delatados pelos colegas, ou seja, reforça o problema da tolerância ocupacional da polícia à brutalidade ocasional. Quando um policial passa a praticar atos de violência, ainda que para finalidades que ele acredita moralmente justificadas, ele se coloca no risco de responsabilização por esses atos ilegais e passa a depender da solidariedade dos colegas para não o delatarem. Ao ter essa dívida com os colegas, ele mesmo se obriga a respeitar o código de silêncio em relação aos desvios dos outros policiais, o que reforça o ciclo de imunização do desvio policial.

Quando policiais se acostumam a violar as regras formais para finalidades construídas em nível organizacional e passam a contar com a aprovação e a segurança de proteção dos demais policiais, se sentem mais à vontade para novas violações à legalidade diante de novas metas, motivadas por interesses pessoais ou partilhados por um pequeno grupo de policiais⁶⁰. Trata-se de uma brecha na represa que não pode ser controlada e tende a expandir-se até ruir a legitimidade de toda a atividade policial.

4. DIVERSAS MODALIDADES DE VIOLÊNCIA POLICIAL

Os desvios policiais poderiam ser reconduzidos a diversas categorias: violência, corrupção, fraudes processuais, omissões. Aqui analisaremos especificamente as diversas formas de violência policial.

Por abranger um âmbito muito amplo de situações, a violência policial pode ser categorizada na seguinte subdivisão: uso excessivo da força, ilegalidade de eficiência, castigo, desrespeito, violência gratuita, violência de corrupção e fraude investigativa. Todavia, a proposta serve meramente para organizar os problemas e permitir que se enxergue a violência policial a partir de um dado ângulo do prisma, visto que é relativamente comum um ato concreto de violência policial ser perspectivado sob vários ângulos distintos e estar integrado com atos de corrupção ou de fraudes. Analisemos brevemente aquelas modalidades:

⁶⁰ Sobre o risco de progressivamente o policial realizar uma apropriação da prerrogativa de uso da força para fins pessoais, afirma Westley, 1953:39: “O monopólio da violência delegado à polícia, pelo Estado, para atingir os fins do Estado, foram apropriados pela polícia como um bem pessoal a ser usado para finalidades pessoais ou de seu grupo”.

(a) uso excessivo da força: ocorre quando a atividade policial inicia sua atuação dentro de um marco legal, mas excede-se quanto aos seus pressupostos, seja continuando com o uso da força quando ela não é mais necessária, seja utilizando um meio excessivo em comparação com o real perigo ou resistência. Podem ser reconduzidos a essa situação o uso excessivo da força para suplantar uma resistência à realização de uma diligência (revistas pessoais, prisões, condução coercitiva); o uso desnecessário de algemas; o uso indevido de força potencialmente letal no exercício da atividade policial (arma de fogo); ou, ainda, a criação indevida de situações potencialmente conflituosas que evoluam para a necessidade de uso da força.

(b) ilegalidade de eficiência: enquadram-se nesse conceito todas as formas de violência praticadas com a finalidade de assegurar maior eficiência à atividade policial. Nessas situações, a suposta finalidade boa (resultado eficiente) é invocada como justificativa do uso ilegal da força, como um atalho de (suposta) legitimação, num raciocínio maquiavélico de que os fins justificam os meios. Ocorre nas situações de prisão ilegal de suspeito de crime; de atos de coerção com o fim de favorecer uma confissão (que vão desde promessas indevidas, maus-tratos e até tortura); de realização de revistas pessoais ou de controles de identificação sem indícios objetivos, mediante meras suspeitas subjetivas; de realização de buscas domiciliares fora da situação de flagrante delito e sem ordem judicial; de interceptações telefônicas sem ordem judicial; etc. A atuação discriminatória da polícia, configurada quando ela modula sua ação com base em padrões étnicos ou socioeconômicos dos indivíduos, é uma forma de violência de eficiência. Da mesma forma, o flagrante preparado (ou induzido), em que o policial induz a pessoa a praticar o crime para posteriormente assegurar sua prisão em flagrante, é um tipo de ilegalidade de eficiência.

(c) castigo (ou “justiça policial”): podem ser reconduzidas a essa categoria as situações de uso da força para aplicar punição a uma pessoa, restaurar a autoridade policial ou “fazer justiça” segundo perspectiva distorcida de justo, representada por policiais desviantes. Podemos subdividir a modalidade de castigo ou justiça imediata nas seguintes hipóteses: (I) “corretivos”, ou seja, agressões em represália a desacato ou, durante uma abordagem, em reação a questionamentos pelo abordado que a autoridade considere afrontosos, com o fim de

restaurar *in loco* a autoridade policial (havendo intenso sofrimento físico, o castigo pode configurar crime de tortura); (II) punição imediata de um crime, seja mediante agressões pelo próprio policial no momento da prisão em flagrante e no calor dos fatos, como forma de punição pelo crime praticado (linchamento policial), seja pela omissão em relação a linchamento público (comissão por omissão ante o dever de proteção); (III) atos de perseguição a pessoas suspeitas da prática de crimes; (IV) retaliação posterior a uma afronta (v.g., atos de perseguição contra delatores de policiais, com ameaças, agressões ou submissão contínua a abordagens fora dos requisitos legais como estratégia de intimidação); (V) atos de extermínio de suspeitos da prática de crimes, na perspectiva em que o policial acredita estar realizando um ato de justiça (ao aplicar uma pena de morte segundo o julgamento do próprio agente, ele considera que está implementando uma “faxina social”). A divisão é tênue em algumas situações. Por exemplo, os disparos de arma de fogo contra suspeitos, com o dolo eventual em relação à morte, assemelham-se a formas de justiça (aceita-se o risco da morte como algo que o “bandido” merece), assim como o uso excessivo da força para imobilização pode caracterizar-se como uma forma de castigo ou justiça (representa-se de forma antecipada que o abordado é um bandido e, portanto, merece a violência como retribuição natural por seu ato). Nessas situações, o eventual uso excessivo da força pode configurar-se simultaneamente como um castigo, por importar em um ato de violência destinado a simbolizar uma relação de poder, de recondução das relações da arena de cidadania para uma arena de poder policial, na qual “bandidos” são tratados como tais.

(d) desrespeito: diferentemente das outras formas de violência física, o desrespeito corresponde a uma forma de violência moral. Pode manifestar-se tanto na indiferença durante um atendimento ou na truculência verbal durante uma abordagem como, ainda, no uso de expressões de baixo calão ou mesmo em agressões à honra (xingamentos). Pode envolver uso de palavras de baixo calão ou expressões depreciativas relacionadas à aparência do abordado, à sua orientação sexual, afiliação, profissão, capacidade mental etc. O desrespeito assume um aspecto especialmente problemático quando se torna um padrão de relacionamento com os cidadãos abordados. A atuação discriminatória contra determinados segmentos sociais minoritários

(mulheres, negros, pessoas em situação de rua, minorias sexuais) também é forma grave de violação de direitos humanos. Outras formas de desrespeito são a exposição vexatória da imagem do investigado preso (expondo-o aos jornalistas como um troféu da investigação, quando já sob custódia do Estado), o vazamento indevido de gravações de interceptações telefônicas legalmente autorizadas e a divulgação prematura de informações relativas à investigação. A manutenção de uma investigação contra pessoa que já se sabe inocente também pode configurar uma forma de desrespeito à privacidade.

(e) violência gratuita: reservam-se para essa categoria as situações residuais de prática de violência física sem nenhuma finalidade concreta, nem mesmo a reafirmação simbólica da autoridade policial, de modo que se trata de mera oportunidade de extravasar eventuais instintos individuais violentos, em razão de distúrbios pessoais de personalidade. Estudos criminológicos demonstram que a maioria dos atos de violência policial não são meramente individuais (apenas psicológicos), mas têm um importante componente sociológico (aspectos organizacionais de representação conjunta da atividade policial), pois em muitas situações a violência é representada como uma prerrogativa institucional destinada a assegurar a manutenção da autoridade policial (ainda que de forma preventiva a eventual contestação).

5. ESTRATÉGIAS POLÍTICO-CRIMINAIS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA POLICIAL

A violência policial não pode ser tolerada como um mal necessário. Ela configura uma das mais persistentes formas de violação de direitos humanos na sociedade brasileira, atingindo especialmente as camadas socialmente mais excluídas⁶¹. A necessidade de controle interno e externo sobre a atividade policial deriva de diversas normas internacionais⁶².

⁶¹ Alston, 2010; Lyra, 2004; MNDH, 2012.

⁶² Elas estão previstas no art. 8.c do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação das Leis, da ONU (Res. n. 34/169, de 17 dez. 1979); Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei da ONU (Resolução n. 1.989/1961), seção I.B, § 3º e § 4º; Declaração sobre a Proteção de todas as Pessoas contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, art. 8º; Convenção contra

Segundo a Constituição Federal, o órgão responsável pelo controle externo da atividade policial é o Ministério Público (CF/1988, art. 129, VII). Cremos que é possível adicionar parceiros nessa luta de controle da polícia (especialmente para o controle externo disciplinar), mas seria inconstitucional retirar a possibilidade do Ministério Público de controlar a polícia, na medida em que essa é uma função inerente à missão constitucional do órgão de ser o fiscal da ordem jurídica e do respeito aos direitos fundamentais, portanto uma cláusula pétrea (CF/1988, art. 127, *caput*, c/c art. 60, § 4º, IV). Todas as ações antes expostas, de prevenção e repressão à violência policial, estão diretamente relacionadas com as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial.

Há uma recomendação da ONU para que o controle externo da atividade policial no Brasil permaneça como uma atuação combativa do Ministério Público, inclusive por meio de procedimentos de investigação autônomos. A respeito, conferir trecho do relatório do inspetor especial da ONU, Alston, ao Brasil⁶³:

Este Inspetor Especial verificou que as investigações conduzidas por policiais relativas a mortes praticadas por policiais são sempre inadequadas. [...] As Corregedorias de Polícia não são independentes e usualmente não são capazes de investigar de forma eficiente os homicídios praticados por policiais. Nesse tema, o Inspetor Especial saúda o plano governamental, descrito na informação recebida pelo Governo Federal, para formular propostas de melhorar as condições de trabalho das Corregedorias, incluindo torná-las “mais profissionais, autônomas, e independentes” e para criar uma carreira separada de policiais de corregedoria.

[...]

Este Inspetor Especial verificou que o Ministério Público é uma instituição largamente respeitada e que, onde existe progresso contra a impunidade de policiais, os Promotores de Justiça tiveram um papel central. [...] Este Inspetor Especial recomendou que a Polícia Civil consulte os Promotores desde o início de uma investigação de um homicídio praticado por policial e que os Promotores conduzam investigações independentes

a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, arts. 12 e 13; Princípios Relativos a uma Prevenção Eficaz e Investigação das Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias ou Sumárias, da ONU, art. 9º; Conjunto de princípios para a proteção de todas as pessoas sujeitas a qualquer tipo de detenção ou prisão, art. 7.2 e art. 33; Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, da ONU, art. 22 c/c art. 6.II.f e art. 23.

⁶³ Alston, 2010: itens 46-48.

quando um policial estiver envolvido em um homicídio, bem como que a prerrogativa dos Promotores de conduzirem sua própria investigação seja clarificada e afirmada. [...] Este Inspetor Especial saúda a informação prestada pelo Governo de que “atualmente a maioria das decisões judiciais favorece as investigações conduzidas pelos Promotores”.

A existência de um órgão de controle externo, independente da estrutura policial, é especialmente relevante para assegurar a lisura do processo de investigação, uma vez que ele não é alcançado por nenhum tipo de pressão institucional para minimizar as situações de desvio, decorrente do corporativismo inerente a todas as instituições, inclusive à instituição policial. Também poderá contribuir decisivamente com a recomendação de alterações de padrões de atuação potencialmente arbitrários, numa atividade constante de auditoria externa (prevista na LC n. 75/1993, genericamente no art. 5º, II, “e”, e especificamente no art. 9º). Essa atuação preventiva e proativa é a que tem mais potencial de realizar reformas duradouras para o alinhamento democrático da atuação policial.

Para cada modalidade de violência policial há uma solução específica. Analisaremos as soluções que a literatura internacional tem recomendado como respostas mais adequadas para cada uma⁶⁴:

(a) Uso excessivo da força: a melhor forma de prevenir o uso excessivo da força consiste na estruturação de um padrão profissional de atuação policial⁶⁵. Esse padrão deve ser precedido de uma estrita regulamentação dos pressupostos de fato legitimadores do uso da força e das modalidades do uso gradativo dos meios necessários conforme as diversas situações (na linha do que preconiza a Lei n. 13.060/2014). Além disso, deve ser desenvolvido um sistema de treinamento e reciclagem continuado acerca dos padrões de atuação policial e outro de documentação, na forma de relatórios dos incidentes de uso da força. Tais relatórios precisam incluir tanto a análise individual do fato (quando se identificar claramente um excesso) como a análise contínua do desempenho de um determinado policial em comparação com a média dos demais. O objetivo é detectar de forma precoce

⁶⁴ Ver lista de diversos estudos nas referências.

⁶⁵ Segundo Goldstein, 2003:15: “O modelo profissional dá ênfase à eficiência operacional, conquistada a partir de um controle centralizado, linhas nítidas de organização, melhor e mais efetiva utilização dos agentes policiais, maior mobilidade, intensificação dos treinamentos e crescente uso de equipamentos e tecnologia”.

possíveis padrões individuais de desvio (*early warning systems*) e promover a responsabilização individual em caso de comprovação de excesso, tanto na esfera administrativa, quanto na criminal. Sabe-se que um elemento que favorece o uso excessivo da força é a precipitação policial, a qual é desencadeada, de um lado, pela deficiência no treinamento dos policiais e, de outro, pela exposição deles a uma rotina de trabalho estressante. A reação a esses dois fatores na forma de uso desmedido da força é indicador de incompetência (do policial por não administrar o seu estado de estresse; da instituição por não evitar situações potencialmente estressantes aos policiais). Portanto, um treinamento adequado em técnicas de minimização do uso da força ou sua graduação concreta são relevantes para evitar o excesso⁶⁶. Isso passa por superar a cultura, hoje institucionalizada em alguns estados, de “atirar para matar” no confronto com um potencial autor de delito, ainda que não se esteja diante de situação de risco iminente à vida de qualquer pessoa. No âmbito da atividade de treinamento, é altamente recomendável que as instituições policiais não se isolem da sociedade e das demais instituições do sistema de justiça, sendo recomendável que nos cursos de formação de policiais haja participação obrigatória de juízes e membros do Ministério Público, além dos próprios policiais⁶⁷.

⁶⁶ Nos EUA, há regra de que o treinamento relacionado à prevenção do abuso de autoridade deve necessariamente incluir: (a) o reforço da necessidade de reportar eventuais desvios de policiais testemunhados e fatos relevantes relacionados com tais desvios; (b) informação sobre o que constitui retaliação quanto à delação de um desvio, sobre a proibição dessa retaliação e sobre os instrumentos de proteção oferecidos para policiais que sofram retaliação; (c) treinamento para interação com a diversidade cultural e sobre o policiamento comunitário; (d) a importância de preencher relatórios de forma o mais completa possível como forma de assegurar a sua integridade como policial; (e) treinamento continuado sobre as regras constitucionais e legais para realização de diligências que envolvam o contato direto com o cidadão, como revistas, buscas, prisões e uso da força; (f) exercícios práticos sobre dilemas éticos vivenciados por policiais e como portar-se em situações controversas. Tais treinamentos devem ser periodicamente repetidos e com participação obrigatória. Os supervisores devem ser periodicamente treinados sobre como realizar a supervisão dos relatórios de atividades dos policiais. Ver EUA, U.S. District Court for the Central District of California, *Consent Decree*, § I.A.2, caso *United States vs. City of Los Angeles* (15 jun. 2001), processo n. 00-11769, item 117, disponível em: <<http://www.usdoj.gov/crt/split/documents/laconsent.htm>>, acesso em: 10 dez. 2010.

⁶⁷ Nesse sentido, em Portugal, o art. 41.2 da Lei n. 37/2008 (Lei Orgânica da PJ) prevê a possibilidade de magistrados e membros do Ministério Público serem os diretores da Escola de Polícia Judiciária.

Algumas estratégias ajudam a evidenciar possíveis casos de uso excessivo da força, como: subordinar toda prisão à realização de um exame médico obrigatório, assegurando-se efetiva independência dos órgãos de perícia da estrutura administrativa policial; estabelecer procedimentos obrigatórios para o esclarecimento de disparos de arma de fogo; e tornar obrigatória a produção de relatórios de uso da força, inclusive com a necessária indicação de testemunhas “do povo” que tenham presenciado a diligência policial (cf. art. 292 do CPP). A abolição dos “autos de resistência”, arquivados sumariamente nas delegacias de polícia ou sem nenhum controle pelo Ministério Público, é essencial para a superação da cultura de matança policial: toda morte ocorrida no âmbito da atuação policial é um fato típico (ainda que eventualmente justificada por excludente da ilicitude) e, como tal, dever sempre ser objeto de instauração imediata de inquérito pelo órgão correccional da polícia civil – ou pela delegacia de polícia local, no caso de policial militar –, bem como contar com a imediata comunicação ao Ministério Público e seu pronto acompanhamento. Vários Estados têm avançado com regulamentações estaduais que extinguem os autos de resistência e criam um procedimento operacional padrão para situações de intervenção policial com vítima fatal⁶⁸.

Outra estratégia preventiva é a obrigatoriedade de identificação ostensiva do nome dos policiais em suas vestes, uma derivação do princípio da transparência na atuação policial que facilita a individualização das responsabilidades⁶⁹. Documentar as conversas via rádio e monitorar as viaturas com GPS são estratégias preventivas relevantes. Há estudos que indicam que exigir qualificação de nível superior para

⁶⁸ *V.g.*, Portaria n. 499 da PM/GO, de 11 fev. 2010; Portaria n. 40 da SSP/SP, de 25 mar. 2015.

⁶⁹ O dever de identificação do policial pode ser derivado de uma interpretação extensiva do disposto na CRFB/1988, art. 5º, LXIV, relativo ao direito de identificação do policial responsável pela prisão e pelo interrogatório. Relacionando a identificação ostensiva do policial com o controle externo realizado pela população: Bayley, 2006:179. Sobre o dever de identificação individual do policial no curso de suas diligências, no âmbito de uma sociedade democrática, afirma França, *Le Défenseur des droits*, 2012:31, que, “em uma sociedade democrática, todo funcionário da segurança no exercício de suas funções deve poder ser identificado; [...] de forma geral, a CEDH considera que a ausência de identificação configura uma forma de impunidade a certas categorias de policiais. [...] Conclui-se que a identificação deve ser a regra e o anonimato a exceção”, de modo que a identificação ostensiva dos nomes dos policiais é uma garantia fundamental dos cidadãos contra eventuais desvios.

assumir cargo policial é um fator relevante para elevar o potencial de respeito aos direitos fundamentais⁷⁰. Deve-se alterar o padrão de atuação reativo (baseado em prisões em flagrante, usualmente por porte de armas e de drogas), para um modelo de policiamento preventivo e de solução de conflitos, premiando-se o policial que evita a evolução de um conflito mediante a conciliação. De forma mais geral, um investimento premente no aspecto preventivo em vez de propriamente no repressivo é um fator relevante para minimizar os eventos de violência policial⁷¹. Deve haver regras claras para que os supervisores se responsabilizem pela conduta dos subordinados, punindo-se a omissão sistemática de controle⁷².

(b) Ilegalidades de eficiência: para evitar as ilegalidades de eficiência, deve-se alterar a própria cultura policial. É essencial a disseminação de conhecimentos de novos métodos práticos operacionais que permitam ao policial de rua perceber que é possível ser eficiente dentro da legalidade, de forma a suplantar a cultura policial da eficiência por meio da ilegalidade⁷³. Por outro lado, as principais diligências policiais devem ser documentadas para poderem ser controladas pela análise *a posteriori* da efetiva presença de seus pressupostos de fato e das respectivas formalidades; todavia, muitas ilegalidades de eficiência normalmente são escondidas mediante a não documentação das diligências ilegais que se tornam frustradas (violação domiciliar ou revistas pessoais sem justa causa), mediante o seu encobrimento (coerções no interrogatório não documentadas) ou mediante fraudes investigativas (depoimentos falsos combinados entre policiais para forjarem uma situação de fato que autorizaria a intervenção policial). Como solução desse problema, deve-se criar garantias procedimentais para a realização das diligências que permitam assegurar sua lisura, especialmente explicitando-se de forma clara o reconhecimento pelos policiais de seus pressupostos e permitindo-se sua reconstrução posterior pelo órgão de controle.

O acompanhamento obrigatório e mais ativo do Ministério Público na fase das investigações, na posição de órgão de controle, é uma

⁷⁰ Rydberg e Terrill, 2010; Bittner, 2003:165-176.

⁷¹ Lyra et al., 2004:71.

⁷² Mollen, 1994:50.

⁷³ Saponi, 2007:133.

garantia de fiscalização contra as ilegalidades de eficiência. Para os casos de violações graves de direitos empregadas para obtenção de provas ou informações na fase das investigações e que exijam um efeito dissuasório efetivo para evitar sua reiteração, deve-se aplicar o princípio da inadmissibilidade das provas obtidas por meios ilícitos, como instrumento de proteção preventiva da reiteração do desvio policial ligado à eficiência da investigação⁷⁴. A análise dessas garantias processuais é feita de forma individualizada para cada diligência específica, conforme as áreas de risco de desvio policial concretamente envolvidas e os interesses da persecução penal. Deve-se, portanto, evitar um raciocínio de convalidação do fato consumado. Por exemplo, o fato de policiais entrarem em uma residência e encontrarem uma situação de flagrante delito não significa por si só que a diligência seja legítima; é necessário documentar quais foram os sinais externos que concretamente conduziram os policiais a verificar o estado de flagrante a legitimar sua intervenção no caso concreto⁷⁵.

Também a criação de instituições de investigação das notícias dos desvios, com efetiva punição dos desviantes, auxilia no reforço da necessidade de obedecer à norma. No caso da atuação discriminatória, uma importante medida de fiscalização desse desvio consiste na análise sistêmica (pelos *early intervention systems*) dos padrões de abordagem do policial. A estratégia é verificar se um policial específico demonstra um tipo de abordagem a minorias étnicas ou religiosas em

⁷⁴ Sobre o princípio da inadmissibilidade das provas obtidas por meios ilícitos, sua relação com a necessidade de estabelecer um efeito dissuasório de futuras violações de direitos fundamentais, bem como sua relação com o princípio da proporcionalidade (especialmente a ponderação da gravidade do fato investigado e a diminuta gravidade do desvio policial, e as demais exceções a esse princípio – como a admissibilidade pro reo, o abuso de garantias constitucionais, a exceção de boa fé, os conhecimentos fortuitos, a descontaminação posterior, as violações por particulares, a violação de direitos de terceiros, e o erro inócuo), ver nosso trabalho: Ávila, 2007.

⁷⁵ Se o policial possui o mau hábito de praticar ilegalidades de eficiência, ele provavelmente não documentará as diligências ilegais que não produziram resultados e documentará apenas as que produzirem resultados; aceitar uma diligência praticada sem pressupostos de fato, mas com um resultado eficiente no caso concreto pode significar cancelar todo o conjunto de possíveis diligências ilegais praticadas por um eventual policial desviante. Daí a relevância de efetivamente realizar-se a análise da presença dos pressupostos de fato no caso concreto, mesmo que a diligência mostre após a intervenção policial resultados positivos. A ausência de controle pelo Ministério Público da efetiva presença dos indícios anteriores para buscas domiciliares fomenta abusos policiais.

padrão substancialmente distinto dos demais policiais, o que indicaria uma provável tendência discriminatória a justificar uma intervenção antecipada, para alteração da racionalidade discriminatória do agente e, portanto, para prevenção da manutenção do problema⁷⁶.

Ainda quanto à ilegalidade de eficiência, uma consideração merece ser feita: a ausência extrema de ferramentas investigativas de que a polícia deveria dispor pode ser um fator de maior vulnerabilidade à prática de ilegalidades de eficiência. Se a polícia não conta com estratégias de investigação aceitas pelo direito e há uma forte pressão (social, da mídia, da cúpula da instituição) para o esclarecimento de um delito grave, há maior probabilidade de que os investigadores criem atalhos à legalidade para esclarecê-lo. Esses atalhos ilegais podem ser revelados no processo (e ensejar sua anulação) ou ficar ocultos, mas são um risco a ser considerado em termos de funcionamento do sistema processual penal. Essas considerações permitem a reflexão de que um excesso de garantismo (ou “garantismo autista”, na expressão de SARLET⁷⁷) pode, eventualmente, trazer efeitos colaterais mais nocivos do que sua ausência, na medida em que uma atividade investigativa realizada fora do quadro legal não pode receber nenhum tipo de garantias contra outros possíveis abusos (além da própria ilegalidade)⁷⁸.

⁷⁶ Sobre tais sistemas de alertas precoces sobre possíveis padrões desviantes, como ferramenta importante para alteração da cultura policial em direção a valores democráticos, ver Walker, 2005:100-134, e Walker, 2001:172.

⁷⁷ Sarlet, 2004:89.

⁷⁸ Durante algum tempo após o advento da CRFB/1988, a polícia passou a realizar várias interceptações telefônicas, algumas com autorização judicial e outras sem, mesmo antes da vigência de uma lei que regulamentasse o tema. Apesar de o STF em algumas oportunidades ter declarado a ilegalidade da diligência, a polícia continuou a praticar escutas ilegais, diante da impossibilidade de solucionar muitos crimes graves sem essa diligência. Da mesma forma, a ausência de regulamentação da detenção momentânea para esclarecimento da identidade, ou a ausência de previsão da detenção policial de curta duração para representação pela prisão preventiva de crimes gravíssimos, não impede que, faticamente, em muitas situações, essas diligências sejam realizadas à margem da lei, e sem quaisquer mecanismos de controle. Melhor que ignorar essas diligências seria trazê-las para a legalidade e regulamentá-las de forma a proteger os interesses em jogo. As considerações acima expendidas pretendem ressaltar a importância político-criminal (relativa à prevenção de possíveis desvios policiais) de reconduzir as diligências policiais a um quadro normativo que balize sua atuação, que dê condições à polícia de atuar dentro da lei, assegurando efetivamente as garantias de controle, para a melhor proteção possível dos direitos fundamentais em jogo.

(c) Castigos: em regra, a cultura policial sabe dissociar seu código informal do código legal, reconhecendo as divergências e evitando as consequências legais no caso de conflitos de valores entre os códigos. Apesar de eventualmente alguns policiais reconhecerem como legítimo (ou tolerarem) o recurso a agressões físicas para restabelecer a autoridade policial ou para punir um agressor, certamente esse fato não constará de relatórios e será abafado pelo código do silêncio. A melhor forma de evitar esse desvio é criar rotinas de confirmação obrigatória de situações em que há suspeita de agressões no curso de diligências de abordagem policial. Ou seja, o fato, por exemplo, de um detido ser apresentado ao IML com ferimentos deve ensejar a obrigatoriedade de o policial justificá-los, além de uma manifestação tanto dos superiores hierárquicos do policial quanto do Ministério Público sobre a situação⁷⁹. Uma discussão interna aberta sobre os problemas do código do silêncio também é relevante para alterar essa cultura⁸⁰.

Ademais, os órgãos internos e externos de controle da atividade policial devem criar canais de comunicação com a população para receber reclamações contra os desvios policiais. Os responsáveis por esses canais devem ter autonomia para investigar de forma independente tais desvios e a obrigação de prestar ao interessado uma resposta em prazo razoável bem como de apresentar ao público relatórios periódicos sobre a atuação do órgão de controle. Para que o canal de comunicação receba as notícias de desvios, é necessário um trabalho de conscientização da população sobre seus direitos e deveres no relacionamento com a autoridade policial, incentivando-a a denunciar eventuais abusos. A existência de um órgão de controle externo, independente da estrutura policial, é especialmente relevante para assegurar a lisura do processo de investigação, uma vez que ele não é alcançado por pressões institucionais de minimização das possíveis situações de desvio, decorrentes do corporativismo inerente a todas

⁷⁹ Também se deve ter um especial cuidado para os casos de atuação policial por desacato, resistência ou desobediência, já que podem eventualmente encobrir casos de abuso de autoridade. Mas, aqui, restará tão somente analisar a prova apresentada pelos policiais e pelo autuado, com especial cuidado para as eventuais contradições entre policiais, exigindo-se uma prova acima de dúvidas para justificar a condenação (como deveria ser em todo delito, mas aqui com o risco de a atuação eventualmente encobrir uma situação de abuso).

⁸⁰ USCCR, 2000:45.

as instituições, inclusive à instituição policial. A retirada das delegacias de polícia com a criação de centros de detenção provisória é um relevante instrumento para reduzir o risco de castigos (distanciando-se o investigador do preso)⁸¹.

(d) Desrespeito: esse desvio está diretamente ligado à representação da função policial como órgão de autoridade no tratamento com criminosos e não como um serviço público ao cidadão (inclusive ao cidadão que eventualmente comete um desvio). Se um policial enxerga as pessoas com as quais se relaciona como possíveis delinquentes e acredita que eles não merecem respeito, e sim devem ser tratados como delinquentes (inferiorização, despersonalização, demonização), então esse policial tenderá a tratar de forma autoritária os cidadãos com os quais se relaciona. As medidas preventivas mais adequadas são as ações educativas de direitos humanos, associadas à fiscalização, pelos superiores hierárquicos, de padrões de excelência no relacionamento com o público. Eventualmente, avaliações de satisfação no atendimento de vítimas podem ser úteis para evidenciar falhas. Problemas de discriminação devem ser solucionados com incentivos a uma composição étnica dos corpos policiais que reflita a da sociedade (se necessário com ações afirmativas), adequado treinamento sobre as diversidades e encontros periódicos com organizações representativas das diversidades⁸². Especificamente quanto à exposição vexatória da imagem, cabe uma postura ativa das cúpulas da polícia, que devem deixar de ser coniventes com a prática, além de previsão de uma sanção penal específica para a hipótese. Entendemos perfeitamente pertinente o Ministério Público editar recomendações à polícia para evitar essas práticas de exposição abusiva da imagem de presos⁸³. Quanto à

⁸¹ Lyra et al., 2004:73. Também propõem uma sugestão para evitar o castigo ao preso (loc. cit.): “Abertura de um registro de custódia em separado para cada pessoa presa, indicando-se a hora e as razões da prisão, a identidade dos policiais que efetuaram a prisão, a hora e as razões de quaisquer transferências subsequentes, particularmente transferências para um tribunal ou para um Instituto Médico Legal, bem como informação sobre quando a pessoa foi solta ou transferida para um estabelecimento de prisão provisória. O registro ou uma cópia do registro deverá acompanhar a pessoa detida se ela for transferida para outra delegacia de polícia ou para um estabelecimento de prisão provisória”.

⁸² USCCR, 2000:25 e 44.

⁸³ Nesse sentido, ver a Recomendação n. 09/2009 do MPF/PB bem como a recomendação da SENASP, 2010:27: “o policial não pode obrigar a pessoa presa a ser

divulgação indevida de conversas telefônicas que tiverem sido objeto de interceptação telefônica judicialmente autorizada, esse é um desvio de difícil solução, pois o jornalista sempre invoca o sigilo da fonte para acobertar o policial (ou funcionário da justiça ou do Ministério Público) responsável pela divulgação ilícita da gravação. Um rígido controle da circulação das cópias de gravações, com o registro de todos os acessos a elas, parece ser a única solução preventiva; outra possibilidade de controle seria criminalizar a divulgação indevida do teor da interceptação telefônica, o que inibiria diretamente a ação do jornalista (todavia, aqui, o problema tangencia a colisão entre o direito à privacidade, de um lado, e o direito à informação pública e à liberdade de jornalismo, de outro, apesar de entendermos que a divulgação é abusiva e, portanto, não pode ser cancelada pelo direito). Em havendo o desvio policial, caberá aos órgãos de controle ter canais abertos para receberem as reclamações e as apurarem.

(e) **Violência gratuita**: os fatores de risco individuais para a prática de atos de violência devem ser identificados, para permanente monitoramento e prevenção. Distúrbios psicológicos crônicos deveriam ser avaliados antes do ingresso do policial na carreira, a fim de evitar o ingresso de pessoas com deficiências graves de equilíbrio pessoal⁸⁴. O advento de situações de potencial abalo psíquico, como uma separação conjugal ou a perda de um familiar, deve ser objeto de um diagnóstico pelos superiores e ensejar uma intervenção psicológica profilática. Jornadas de trabalho excessivas e exposição acentuada a incidentes de alto risco pessoal podem também desencadear reações de violência e devem, portanto, ser evitadas. Constatada a persistência de um padrão de atuação violenta, é preciso providenciar o afastamento do policial de suas funções, como fator de prevenção de novos desvios

filmada ou fotografada pela imprensa”. Nessa situação, apesar de não haver uma regulamentação legal estrita dos interesses em colisão (por um lado, a liberdade de imprensa e o interesse público na informação e, de outro lado, o direito à imagem do preso), há padrões mínimos de solução desse conflito, diretamente extraíveis do princípio da proporcionalidade, e tais princípios, com sua carga normativa, já exigem aplicação imediata (ver acima discussão sobre a ilegitimidade da exposição vexatória da imagem do preso). Diversos países proíbem a exposição da imagem de presos, como o CPP português (art. 88), o italiano (art. 114-6-bis) e o francês (art. 803).

⁸⁴ Reconhece-se, todavia, a falibilidade de avaliações psicotécnicas para assegurar que pessoas com tais distúrbios ingressem na atividade policial.

graves⁸⁵. A prática de fatos graves de violência policial ou a reiteração de fatos de gravidade mediana devem ensejar o afastamento cautelar do cargo e a sua posterior perda⁸⁶.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O risco de violência e corrupção é inerente à atividade policial, por sua própria dinâmica. Trata-se de uma relação de poder aplicada em situações problemáticas, com baixa visibilidade de supervisão, usualmente exercida sobre sujeitos com poucas noções sobre cidadania e que naturalmente tende a desenvolver uma cultura ocupacional de valorização da autoridade, ampliação das ferramentas de trabalho (incluindo-se o uso da força), normalização de pequenos excessos e proteção recíproca por fortes laços de solidariedade.

A incapacidade do Estado de Direito em fazer frente à violência policial abre portas para a evolução desta para atos mais graves de criminalidade, como a corrupção e o envolvimento aberto no crime organizado. Essas modalidades de desvio policial minam a legitimidade da polícia e de todo o sistema de justiça, fomentando graves violações de direitos humanos.

O controle da violência policial é resultado de um conjunto de estratégias que passam pela regulamentação da atividade, pela criação de códigos de ética, pelo fomento ao treinamento reforçado, pelo desenvolvimento de mecanismos ordinários de controle procedimental do uso da força, por investigações imediatas das situações mais graves e pelo fortalecimento do controle externo. O Ministério Público detém uma responsabilidade acentuada de ser ativo na investigação e responsabilização do desvio policial e na alteração de padrões de atuação potencialmente arbitrários. A atuação do Ministério Público relacionada à prevenção da violência policial se insere na atividade de controle externo da atividade policial bem como no zelo dos princípios constitucionais relacionados à segurança pública (LC n. 75/1993, art. 5º, II, “e”).

Negar o fenômeno ou explicá-lo exclusivamente numa dimensão individual corresponde a uma verdadeira fuga à responsabilidade de desenvolver ferramentas organizacionais para fazerem frente a tais graves violações de direitos humanos.

⁸⁵ Lyra et al., 2004:72.

⁸⁶ Sobre o afastamento cautelar do cargo, v. abaixo, subseção 5.6.5.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALSTON, Philip. *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions: study on police oversight mechanisms*. (Relatório apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU: A/HRC/14/24/Add.8), 28 maio 2010. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/137/51/PDF/G1013751.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 21 set. 2011.
2. ALVES, Cileide. Polícia vs. O Popular: barra-pesada no jornalismo goiano. *Observatório da Imprensa*, n. 632, 10 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/barra-pesada-no-jornalismo-goiano>>. Acesso em: 6 abr. 2011.
3. AMORIM, Carlos. *CV e PCC: a irmandade do crime*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
4. ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe 2011: el estado de los derechos humanos en el mundo*. Madri: Amnistía Internacional, 2011.
5. ARMACOST, Barbara E. Organizational culture and police misconduct. *George Washington Law Review*, v. 72, p. 453-545, 2004.
6. ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Provas ilícitas e proporcionalidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
7. BARCELLOS, Caco. *Rota 66: a história da polícia que mata*. 28. ed. São Paulo: Globo, 1994.
8. BARKER, Thomas; CARTER, David (Orgs.). *Police deviance*. 3. ed. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Company, 1994.
9. BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento*. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2006.
10. BENJAMIN, Cid. *Helio Luz: um xerife de esquerda*. Rio de Janeiro: Contraponto e Relume-Dumará, 1998.
11. BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: EDUSP, 2003.
12. BOURDIEU, Pierre. *La domination masculine*. Paris: Seuil, 2002. _____ . *Poder, derecho y clases sociales*. 2. ed. Tradução de Maria José Bernuz Beneitez et al. Bilbao: Desclée de Brower, 2001.
13. BRASIL. SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública). *Atuação policial na proteção dos direitos humanos de pessoas em situação de vulnerabilidade: cartilha*. Brasília: SENASP/MJ, 2010.
14. BRETAS, Marcos Luís. *Ordem na cidade: o cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907-1930*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

15. BURNS, Ronald G.; CRAWFORD, Charles E. (Orgs.). *Policing and violence*. Nova Jersey: Prentice Hall, 2002.
16. CAMARATE, André. Relatório atribui a PMs 150 assassinatos. *Folha de São Paulo*, 25 mar. 2011.
17. CAVALLARO, James. *Police brutality in urban Brazil*. Nova Iorque: Human Rights Watch, 1997. Disponível em: <<http://www.hrw.org/legacy/reports/1997/brazil>>. Acesso em: 28 nov. 2011.
18. CHEVIGNY, Paul. *Edge of the knife: police violence in the Americas*. Nova Iorque: New Press, 1995.
19. CHRISTOPHER, W. *Report of the independent commission on the Los Angeles police department*. Los Angeles: City of Los Angeles, 1991.
20. COLLINS, Allyson. *Shielded from justice: police brutality and accountability in the United States*. Nova Iorque: Humans Rights Watch, 1998.
21. COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.
22. COX, Steven M. *Police: practices, perspectives, problems*. Boston: Allyn & Bacon, 1996.
23. CRANK, John P. *Understanding police culture*. Cincinnati, OH: Anderson, 1998.
24. DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
25. DONNICI, Luiz Virgílio. *Polícia: guardião da sociedade ou parceira do crime?* Rio de Janeiro: Forense, 1990.
26. GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. Tradução de Marcello Rollemberg. São Paulo: EDUSP, 2003.
27. HASSEMER, Winfried. La Policía en el Estado de Derecho. In: _____ . *Persona, mundo y responsabilidad: bases para una teoría de la imputación en derecho penal*. Tradução de Francisco Muñoz Conde e María del Mar Díaz Pita. Valência: Tirant lo Blanc, 1999, p. 249-294.
28. HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro*. São Paulo: FGV, 1997.
29. HUGGINS, Martha K.; HARITOS-FATOUROS, Mika; ZIMBARDO, Philip G. *Operários da violência: policiais torturadores e assassinos reconstroem as atrocidades brasileiras*. Brasília: UnB, 2006.
30. IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Pesquisa SIPS*

(*Sistema de Indicadores de Percepção Social*): segurança pública. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120705_sips_segurancapublica.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2013.

31. JOBARD, Fabien. *Bavures policières? : la force publique e ses usages*. Paris: La Découverte, 2002.

32. KAPPELER, Victor E.; SLUDER, Richard D.; ALPERT, Geoffrey P. *Forces of deviance: understanding the dark side of policing*. 2. ed. Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1998.

33. KLOCKARS, Carl B.; IVKOVIC, Sanja Kutnjak; HABERFELD, Maria R. *Enhancing police integrity*. Dordrecht (Holanda): Springer, 2006.

34. _____ (Orgs.). *The contours of police integrity*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.

35. LEEDS, Elizabeth. Serving States and Serving Citizens: Halting Steps toward Police Reform in Brazil and Implications for Donor Intervention. *Policing and Society*, Londres: Routledge, v. 17, n. 1, p. 21-37, mar. 2007.

36. LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignácio. *Quem vigia os vigias? : um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

37. LIMA, Renato Sérgio; BUENO, Samira (Orgs.). *Anuário brasileiro de segurança pública*. 7. ed. São Paulo: FBSP (Fórum Brasileiro de Segurança Pública), 2013.

38. LIMA, Roberto Kant de. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

39. LYRA, Diogo Azevedo et al. (Orgs.). *Relatório Rio: violência policial e insegurança pública*. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2004. Disponível em: <<http://global.org.br/wp-content/uploads/2012/02/Relat%C3%B3rio-Rio-%E2%80%93-Viol%C3%A2ncia-policial-e-Inseguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-2004.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2012.

40. MACHADO, Bruno Amaral. *Ministério Público: organização, representações e trajetórias*. Curitiba: Juruá, 2007.

41. MNDH (Movimento Nacional de Direitos Humanos). *Nota pública à sociedade brasileira sobre a violência em São Paulo*. São Paulo: MNDH, 2012. Disponível em: <http://www.mndh.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3183>. Acesso em: 8 nov. 2012.

42. MOLLEN, Milton. *The city of New York commission to investigate allegations of police corruption and the anti-corruption procedures of the police department: commission report*. Nova Iorque: City of New York, 1994.
43. MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2006.
44. MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. São Paulo: EDUSP, 2003.
45. PAIXÃO, Antônio Luiz; MARTINS, Herbert Toledo; SAPORI, Luís Flávio. Métodos e acidentes de trabalho: violência, legalidade e polícia. *Análise e Conjuntura*, v. 7, n. 2, p. 76-91, 1992. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/revista/analiseconjuntura/viewarticle.php?id=266>>. Acesso em: 3 out. 2013.
46. PASTORE, J. Medo da polícia. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 5 abr. 1997.
47. PRENZLER, Tim. *Police corruption: preventing misconduct and maintaining integrity*. Boca Raton: CRC Press, 2009.
48. PUNCH, Maurice. *Police corruption: deviance, accountability and reform in policing*. Cullompton UK: Willan Publishing, 2009.
49. RATTON, José Luiz. Aspectos organizacionais e culturais da violência policial. In: _____; BARROS, Marcelo (Orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 139-152.
50. RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (Orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
51. REINER, Robert. *A política da polícia*. São Paulo: EDUSP, 2004.
52. RYDBERG, Jason; TERRILL, William. The Effect of Higher Education on Police Behavior. *Police Quarterly*, v. 13, n. 1, p. 92-120, mar. 2010.
53. SAPORI, Luiz Flávio. Os desafios da polícia brasileira na implementação da “ordem sob a lei”. In: RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (Orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 97-137.
54. SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência. *Revista brasileira de ciências criminais*, São Paulo: RT, n. 47, p. 60-122, mar./abr. 2004.
55. SILVA, Jorge da. Violência policial e a ideologia dos algozes vítimas. In: D.D. Oliveira, 2001:69-84.

56. SKLANSKY, David Alan. Seeing blue: police reform, occupational culture, and cognitive burn-in. In: O'NEILL, Megan; MARKS, Monique; SINGH, Manne-Marie (Orgs.). *Police Occupational Culture: New Debates and Directions*. Oxford: Elsevier Science, jan. 2007 (Sociology of Crime, Law and Evidence, v. 8). Disponível em: <<http://www.law.berkeley.edu/faculty/sklansky/conference/Seeing%20Blue.pdf>>.
57. SKOLNICK, Jerome H. Corruption and the blue code of silence. *Police Practice and Research*, v. 3, n. 1, p. 7-19, 2002.
58. _____; FYFE, James J. *Above the law: police and the excessive use of force*. Nova Iorque: The Free Press, 1993.
59. SOUZA, Antonio Candido de Mello e. Dialética da malandragem. In: _____. *O discurso e a cidade*. São Paulo: Duas Cidades, 1993. p. 19-59.
60. SOUZA, Percival de. *O sindicato do crime: PCC e outros grupos*. São Paulo: Ediouro, 2006.
61. _____. *Narcoditadura: o caso Tim Lopes, crime organizado e jornalismo investigativo no Brasil*. São Paulo: Labortexto, 2002.
62. USCCR (United States Commission on Civil Rights). *Revisiting Who is guarding the guardians?: a report on police practices and civil rights in America*. Washington D.C.: USCCR, 2000.
63. VENTURA, Zuenir. *Cidade partida*. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 1994.
64. WALDRON, Jeremy. *Torture, terror and trade-offs: philosophy for the White House*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010.
65. WALKER, Samuel. *The new world of police accountability*. Thousand Oaks: SAGE, 2005.
66. _____. *Police accountability: the role of citizen oversight*. Belmont: Wadsworth Thomson Learning, 2001.
67. WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, 1991.
68. WESTLEY, W. A. Violence and the police. *American Journal of Sociology*, v. 59, n. 1, p. 34-41, 1953.
69. ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

A INVESTIGAÇÃO PATRIMONIAL COMO FERRAMENTA PARA PREVENÇÃO, DETECÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO POLICIAL

LUCAS DE MORAIS GUALTIERI¹

1. Introdução
 2. Corrupção. Conceito e elementos
 3. Corrupção policial. Conceito e elementos
 4. A atividade policial como foco de corrupção
 - 4.1 Perspectiva quantitativa – Incidência e percepção da corrupção policial
 - 4.2 Perspectiva empírico-dogmática
 - 4.2.1 O elemento “monopólio”
 - 4.2.2 O elemento “discricionariedade”
 - 4.2.3 O elemento “accountability”
 5. O sistema de investigação patrimonial como mecanismo revelador da corrupção policial oculta
 - 5.1 O conceito de enriquecimento ilícito e o ordenamento jurídico brasileiro
 - 5.2 O sistema de divulgação de renda e ativos e a investigação patrimonial. O arcabouço legal brasileiro e a práxis adotada. Visão crítica
 6. Conclusão: uma proposta de atuação do Ministério Público em sede de controle externo da atividade policial a partir da análise patrimonial
- Referências bibliográficas

1. INTRODUÇÃO

A corrupção é fenômeno severo e maléfico à sociedade, embora seja recorrente nos dias atuais. Pelas suas características, trata-se de crime de

¹ Procurador da República desde 2013, lotado na Procuradoria da República no município de Manhuaçu/MG. Membro da Comissão de Assessoramento Permanente de Controle Externo da Atividade Policial, da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, no período de maio de 2013 a abril de 2014. Pós-graduando em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos pela Universidade Federal de Lavras/MG.

difícil prova e controle. Em se tratando de corrupção policial, a situação ganha contornos ainda mais complexos, não apenas em razão de a atividade policial reunir elementos que favorecem um ambiente propício à prática de corrupção mas também em razão de o controle sobre tal atividade reunir obstáculos adicionais em relação à corrupção comum.

Tendo em mente esse contexto, este trabalho visa a estabelecer uma estratégia diferenciada de identificação, combate e prevenção do fenômeno corrupto na atividade policial, por meio do instituto do enriquecimento ilícito e da investigação patrimonial de servidores policiais.

Para tanto, num primeiro momento, serão analisados os conceitos de corrupção em sentido amplo, bem como o de corrupção policial, e seus respectivos elementos.

Depois, justificando o corte metodológico desta análise, centrada no fenômeno da corrupção policial, serão analisados os dados que apontam a percepção e incidência da corrupção policial, para, na sequência, serem investigadas as principais causas que favorecem a ocorrência de corrupção, em cotejo com o contexto da atividade policial. Assim, será explicado dogmaticamente por que a atividade policial constitui verdadeiro foco de práticas corruptas. Nesse esforço será apreciada a “Fórmula de Klitgaard”, com investigação de seus elementos, a fim de se constatar como eles se revelam na atividade policial.

No fim, serão analisados os conceitos de enriquecimento ilícito e de investigação patrimonial, com o intuito de demonstrar que o sistema de divulgação/investigação de rendas e ativos constitui ferramenta eficiente a ser empregada pelo Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial para, de forma proativa, identificar a corrupção policial não revelada por meios tradicionais de investigação, bem como para prevenir a prática de corrupção nas carreiras policiais.

2. CORRUPÇÃO. CONCEITO E ELEMENTOS

A corrupção é um fenômeno mundial, inerente à condição humana². Embora verificada há muito tempo, mais recentemente tem

² Segundo Susan Rose-Ackerman e Bonnie J. Palifka, “*differences in culture and basic values exist across the world, but there is one human trait that is both universal and central to explaining the divergent experiences of different countries. That motivating trait is self-interest. [...] Endemic corruption suggests a pervasive failure to tap self-interest for legitimate and productive purposes*”. (*Corruption and Government*:

recebido enorme atenção não apenas dos governos e agências de controle mas também da população. De acordo com pesquisa realizada pela rede britânica BBC, na qual foram entrevistadas 24 mil pessoas em 26 (em 2010) e 23 (2011) países, a corrupção foi o assunto mais discutido pela população global, à frente da pobreza, do desemprego, da alta dos preços da comida e da energia, das mudanças climáticas e do terrorismo.³ No Brasil, pesquisa Datafolha de novembro de 2015 apontou a corrupção como o maior problema do país na atualidade, tendo sido indicada por 34% dos entrevistados como à frente da saúde (16%), do desemprego (10%) e até mesmo da educação e da segurança, empatadas com 8%.

Trata-se de fenômeno multifacetado, com características diferenciadas conforme o tempo e o lugar em que verificada, assim como conforme o ordenamento de cada país. Apesar da amplitude conceitual, é possível definir um núcleo de condutas que são consideradas como corrupção (pública, que é o objeto deste trabalho) na maior parte dos países e a partir disso extrair sua conceituação. É que existe um certo consenso de que a corrupção se refere a atos nos quais o poder de um agente público é utilizado com violação das regras do jogo, para benefício pessoal.⁴

Nesse sentido, adota-se como conceito de corrupção aquele apresentado pela Transparência Internacional, segundo o qual corrupção é “o abuso de um poder confiado, para ganhos privados”⁵.

À vista deste conceito, os elementos constitutivos do conceito de corrupção são (i) o abuso de um poder ou cargo público e (ii) a finalidade de, a partir desse abuso, obter um benefício pessoal. Esses elementos têm especial importância na medida em que a partir deles é possível identificar um ato corrupto, independentemente de variáveis de tempo e lugar, e, assim, superar as dificuldades conceituais narradas.

Causes, consequences, and Reform. 2. ed. Cambridge University Press, 2016, cap. 1, edição Kindle.)

³ HOLMES, Leslie. *Corruption: A very short Introduction*. Oxford University Press, 2015, cap. 1, versão Kindle.

⁴ JAIN, Arvind K. *Corruption: A review*. *Journal of Economic Surveys*, v. 5, n. 1. Blackwell Publishers Ltd., 2001.

⁵ The abuse of entrusted power for private gain. *Transparency International: The anti-corruption plain language guide*. Disponível em: <<http://bit.ly/1MitqRH>>. Acesso em: 7 ago. 2016.

3. CORRUPÇÃO POLICIAL. CONCEITO E ELEMENTOS

No que concerne ao conceito de corrupção policial, espécie do gênero “corrupção”, o panorama não é diferente daquele supradelineado. IVKOVIC⁶ adverte que a corrupção policial é uma forma de desvio de conduta bastante heterogênea e em constante evolução. Destaca haver um considerável desacordo sobre o que constitua corrupção policial, notadamente em razão da adoção, por alguns autores, de conceitos amplos, que consideram corrupção policial diversas formas de desvios de condutas, como o uso excessivo da força.^{7 e 8}

Parece-nos mais adequado, ao menos para o escopo da análise ora proposta, a adoção do conceito de corrupção policial de viés restrito, que considera como tal “a ação ou omissão, a promessa de ação ou omissão, ou a tentativa de ação ou omissão, praticada por um policial individualmente, ou por um grupo de policiais, caracterizada pelo uso indevido da posição oficial, motivado, significativamente, pela obtenção de ganho pessoal.”⁹

Nota-se que os elementos do conceito de corrupção em sentido amplo e de corrupção policial são coincidentes, a este último sendo

⁶ IVKOVIC, Sanja Kutnjak. *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption*. Oxford University Press, 2005, cap. 1, edição Kindle.

⁷ O principal exemplo da adoção desse conceito ampliado de corrupção policial vem da obra de Maurice Punch, um dos expoentes mundiais sobre o assunto. Para o autor, é necessário “abandonar atomísticas e limitadas definições [de corrupção policial] baseadas no ‘ganho pessoal’”, devendo-se “alocar a corrupção em um contexto mais amplo de má conduta, crimes e desvios organizacionais na atividade policial”, por ser “sociologicamente mais adequado” (PUNCH, Maurice. *Police Corruption: Deviance, Reform and accountability in policing*. Routledge, 2011, cap. 2, edição Kindle).

⁸ É importante distinguir o uso excessivo da força enquanto espécie de ato corrupto e o uso de força excessiva como modo de agir do policial corrupto, ou seja, como *modus operandi* para a corrupção em seu conceito estrito. Segundo IVKOVIC, “*despite the fact that corruption and excessive force have traditionally been separated in the literature, primarily as a consequence of the ostensibly differing motivations, descriptions provided by various independent commissions [...] and descriptions of court cases clearly indicate that the modus operandi of corruption can be the use of force, the threat to use force or the abuse of an official position*” (op. cit.).

⁹ O conceito é de IVKOVIC (op. cit.), assim aduzido na versão original: “*Police corruption is an action or omission, a promise of action or omission, or a attempted action or omission, committed by a police office or a group of police officers, characterized by the police officer’s misuse of the official position, motivated in significant part by the achievement of personal gain*”.

agregada a característica especial do agente corrupto enquanto integrante de uma força policial.

4. A ATIVIDADE POLICIAL COMO FOCO DE CORRUPÇÃO

A abordagem proposta neste trabalho tem por norte a análise da corrupção nas carreiras policiais, para a partir daí analisar os contornos e aplicações da investigação patrimonial como mecanismo de controle e combate desse fenômeno.

Esta opção metodológica, centrada na análise do fenômeno sob a perspectiva da atividade policial, tem por pressuposto o conhecimento produzido em diversas pesquisas, análises de dados estatísticos e empíricos, assim como na literatura especializada, que apontam a atividade policial como fonte notória de atos corruptos¹⁰. Nos itens seguintes exploraremos esses dados, a demonstrar que, de fato, a atividade policial reúne diversos elementos que propiciam e contribuem para a prática de atos corruptos.

4.1 Perspectiva quantitativa – Incidência e percepção da corrupção policial

O Barômetro Global da Corrupção (*Global Corruption Barometer*) 2013¹¹, elaborado pela Transparência Internacional, perguntou a 114 mil pessoas, em 107 países, se nos últimos 12 meses o entrevistado ou alguém de seu convívio, quando tiveram contato com algum dos 8 serviços públicos indicados (utilidades, tributação, educação, saúde, agricultura/terras, cartórios, judiciário e polícia), pagaram propina de alguma maneira. O número de pessoas que afirmaram terem pagado propina foi dividido pelo número de usuários daquele determinado serviço no ano (multiplicado por 100), a fim de estabelecer um “índice de incidência da propina/suborno”. Esse índice foi calculado em

¹⁰ Disso não decorre, em absoluto, a concepção generalizante de que todo policial necessariamente age de forma corrupta. Ao contrário, a afirmação se limita a assentar que a atividade policial, além de ser mais propensa à prática de corrupção, é reconhecida como tal em estudos, pesquisas e análises estatísticas.

¹¹ O GCB/TI de 2015/2016 ainda não foi publicado na íntegra, estando disponíveis até o momento apenas as pesquisas referentes ao Oriente Médio e à África, vide: <<http://bit.ly/2bfgr5A>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

espantosos 31% em relação à polícia, que ocupou o primeiro lugar entre os serviços pesquisados¹².

Segundo o relatório da pesquisa em comento¹³:

Comparando os principais serviços públicos, **as pessoas pagam propina com maior frequência quando interagem com a polícia**. De acordo com as respostas colhidas em todo o mundo, **a polícia foi a instituição mais corrompida no ano passado**, seguida do Judiciário. Das oito categorias sobre as quais foram feitas perguntas, há menor propensão de pagar propinas por utilidades. No entanto, mesmo nesse serviço, 13% das pessoas que tiveram contato com provedores dessas utilidades reportaram o pagamento de propina.

Propina da aplicação da lei. **Ao redor do mundo, 31% das pessoas que já tiveram contato com policiais reportaram terem pagado propina. Essa taxa é consistente com o resultado do Barômetro Global da Corrupção em 2010/2011, o qual também apontou a polícia como o serviço mais inclinado ao suborno.** [Tradução nossa.]

A mesma pesquisa identificou que, entre várias instituições globalmente estabelecidas, os partidos políticos foram apontados por 65% dos entrevistados como instituição corrupta ou muito corrupta. A polícia foi apontada como tal por 60% dos entrevistados, ocupando a segunda posição no *ranking*, que tem o Legislativo em terceiro lugar, com 57%.

No mesmo sentido são os dados apresentados pelo *World Justice Project's Rule of Law Index 2015*, relatório que avalia 9 fatores relacionados ao sistema de justiça ao redor do mundo, entre os quais a ausência de corrupção.¹⁴ A pesquisa, realizada em 99 países, incluindo o Brasil, considerou 3 formas básicas de corrupção – suborno; influência indevida e apropriação indevida de recursos públicos –, em 4 esferas públicas – Executivo, Legislativo, Judiciário e polícia/Forças Armadas. Em cada país, 1 mil pessoas foram questionadas sobre quais instituições, na sua opinião, eram integradas por agentes corruptos, considerados os seguintes cargos/funções: Juízes/Promotores/Procuradores, servidores públicos federais, servidores públicos municipais policiais

¹² Os resultados foram: utilidades (13%), tributação (15%), educação (16%), saúde (17%), agricultura/terras (21%), cartórios (21%), judiciário (24%) e polícia (31%).

¹³ Disponível em: <<http://bit.ly/19RWu33>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

¹⁴ Os fatores considerados são: restrições dos poderes governamentais; ausência de corrupção; governo aberto; direitos fundamentais; ordem e segurança; execução/aplicação de leis regulamentadoras; justiça civil; justiça criminal; justiça informal. Íntegra do relatório disponível em: <<http://bit.ly/1FXhGRw>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

e parlamentares. Em 32 países, a polícia foi indicada como instituição mais corrupta, atrás apenas do Parlamento, indicado por 47 países.¹⁵

Na mesma pesquisa, os entrevistados foram instados a indicar a quantidade de agentes públicos ocupantes dos cargos referidos que, na sua visão, estavam envolvidos em práticas corruptas. Consideradas as respostas que indicaram que todos ou a maioria dos agentes de cada corporação estavam envolvidos com corrupção, a polícia foi apontada como a instituição mais corrupta na América Latina (50%), no Leste Europeu e Ásia Central (45%), no Sul da Ásia (63%) e na África Subsaariana (64%).¹⁶

Especificamente em relação ao funcionalismo federal brasileiro, Relatório de Acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários no ano de 2015, divulgado pela Controladoria-Geral da União/Corregedoria-Geral da União, indica que o Ministério da Justiça, que congrega as duas principais forças policiais federais – Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal – foi a segunda pasta com maior número de demissões, apresentando índice de 15,381 servidores expulsos por mil servidores ativos.¹⁷ O mesmo relatório indica que 66,71% das expulsões, consideradas todas as pastas, se fundamentaram na prática de ato relacionado à corrupção. Logo, proporcionalmente, as carreiras vinculadas ao Ministério da Justiça ocupam a segunda colocação em número de servidores demitidos por prática de corrupção.

À vista dos dados acima, constata-se que tanto a percepção quanto a incidência da corrupção são, de fato, mais acentuadas nas carreiras policiais.

4.2 Perspectiva empírico-dogmática

Explorados os conceitos de corrupção (gênero) e de corrupção policial (espécie), bem como os respectivos elementos constitutivos, e demonstrados dados estatísticos de percepção e incidência da cor-

¹⁵ Os servidores públicos municipais foram indicados como mais corruptos por 12 países, seguidos dos servidores públicos federais, indicados por 7 países e, na última posição, Juizes/Promotores/Procuradores, indicados por 4 dos 99 países.

¹⁶ A pergunta original era: “*How many of the following people in your country do you think are involved in corrupt practices?*”. O percentual indicado levou em consideração as respostas “*All of them*” (todos) e “*Most of them*” (a maioria).

¹⁷ Relatório disponível em: <<http://bit.ly/2bxNaGM>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

rupção na atividade policial, é relevante analisarmos os fatores (causas) que contribuem para um ambiente que propicie e/ou incentive a prática de atos de corrupção. A partir dessa análise, cotejaremos as características da atividade policial, a fim de identificar a presença dos referidos elementos.

E ao fazê-lo, tem-se que as causas da corrupção devem ser analisadas sob a ótica subjetiva e objetiva.

Em relação ao aspecto subjetivo, a ética pessoal de cada um exerce papel de relevo. De acordo com Susan Rose-Ackerman e Bonnie J. Palifka, “a corrupção ocorre na intercessão de específicas situações-incentivos, instituições de toda a sociedade e a ética pessoal”¹⁸. Além disso, a opção por agir de modo corrupto leva em consideração a avaliação, pelo agente, dos custos e benefícios da corrupção. É que a corrupção, diferentemente de outros crimes, é eminentemente racional.¹⁹

Não obstante esse aspecto volitivo, não há dúvidas de que os fatores externos de cunho objetivo agem de modo mais determinante na decisão do agente de agir conforme o direito ou, ao revés, de se corromper. Willian L. Miller²⁰ explica que:

Ambos, cidadão e servidores, explicitamente condenam o uso de suborno. No entanto, muitos confessam que pagaram ou receberam suborno, ainda outros mais confessam que o pagariam, se necessário, ou o receberiam, se tivessem oportunidade. Isso não ocorre pelo fato de seus valores internos terem de se confrontar com pressões externas. Cidadãos respondem à extorsão e servidores públicos respondem à tentação – e essas pressões externas têm mais impacto do que valores internos. Consequentemente ambos, cidadãos e servidores, devem ser vistos mais como corruptíveis do que como corruptos.

Assim, para a definição das causas objetivas de incentivo à prática de corrupção, nos valem da clássica fórmula de Robert Klitgaard, a qual, de modo não exauriente²¹, apresenta as variáveis que tendem

¹⁸ *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. 2. ed. Cambridge University Press, 2016, cap. 1, edição Kindle, tradução nossa.

¹⁹ “*The economic methapor says that the agent faced with a bribe makes a calculation, trading off the potential personal benefits of accepting the bribe and undertaking a corrupt act against the potential personal costs of doing so (A similar analysis can be made of the person offering the bribe).*” (KLITGAAARD, Robert E. *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988, edição Kindle.)

²⁰ MILLER, Willian L. *Corruption and Corruptibility*. 2006. *World Development* 34(2): 371-80, tradução nossa.

²¹ Na literatura internacional sobre as causas da corrupção, há diversas formulações,

a interferir decisivamente para a prática do ato corrupto. A “Fórmula de Klitgaard” é representada pela equação “ $C = M + D - A$ ”, ou seja: Corrupção = Monopólio + Discrecionabilidade – *Accountability*. Segundo o autor:

Considere dois pontos analíticos. Primeiro, a corrupção deve ser representada conforme a seguinte fórmula: $C = M + D - A$. Corrupção é igual monopólio mais discrecionabilidade menos *accountability*.

Se a atividade é pública, privada ou sem fins lucrativos, e se ocorre em Ouagadougou ou em Washington, encontraremos corrupção quando uma organização ou pessoa tem o monopólio do poder sobre um serviço ou utilidade, tem a discrecionabilidade para decidir quem os receberá e quanto essa pessoa receberá, e se não é controlada.

Segundo, corrupção é um crime calculado, não apaixonado. É verdade que há santos que resistem a todas as tentações e funcionários honestos que resistem à maioria delas. Mas, quando as propinas são grandes, as chances de ser pego pequenas e as penas em caso de condenação escassas, muitos funcionários vão sucumbir.²²

De acordo com tal formulação, portanto, a corrupção será tanto maior quanto o grau de monopólio do poder pelo agente estatal. Ademais, quanto mais discrecionária for sua atuação, baseada em critérios subjetivos e de difícil sindicabilidade, a corrupção tende a ser mais elevada. Por fim, a prática de corrupção será tanto mais incentivada quanto menores forem as chances de o ato corrupto ser descoberto e/ou punido, diante da falta ou insuficiência de controle.²³

4.2.1 O elemento “monopólio”

O “monopólio” de certas atividades públicas propicia atos corruptos na medida em que, se apenas um ou alguns agentes são responsáveis pela prática de determinados atos, o usuário do serviço público ficará sujeito a eventuais extorsões praticadas pelo servidor ou pelos servidores, sem possibilidade de obter aqueles bens ou serviços por outros meios que não envolvam atos corruptos. Por outro lado, o usuário que

sob os mais variáveis aspectos. Suse Rose-Ackerman, por exemplo (op. cit.), agrega aos elementos elencados por Klitgaard, sob o ponto de vista dos incentivos para a corrupção, o baixo salário recebido pelo agente público.

²² KLITGAARD, Robert E. International Cooperation Against Corruption. *Finance & Development*, March 1998, tradução nossa.

²³ “[...] *Some people will never act corruptly on moral grounds, other will choose to be corrupt seemingly by habit, and still others will weigh the costs and benefits of engaging in each corrupt act.*” (ACKERMAN; PALIFKA, op. cit.)

deseje obter vantagens indevidas a partir de atos corruptos, em um ambiente de monopólio da função pública terá condições plenas de identificar o agente a ser alvo de ofertas ilícitas e assim buscar cooptá-lo. KLITGAARD explica o elemento a partir da visão inversa, tratando da solução para o problema, ou seja, da criação de um ambiente oposto ao monopolista, onde haja “competição”. Nesse diapasão, assenta:

O inimigo do monopólio é a competição. [...] O responsável deve induzir a competição entre os agentes governamentais. Um usuário deve ser capaz de evitar extorsão se houver muitos agentes públicos a que ele ou ela pode recorrer para um serviço. Em modelos simplistas, agentes honestos vão expulsar os desonestos. Por outro lado, se a corrupção envolve usuários pretendendo serviços ilícitos dos agentes, a competição deverá ter o efeito oposto: usuários vão aprender quais são os agentes desonestos e arrebanhá-los.²⁴

A atividade policial, em particular, em sua acepção mais primária, se caracteriza pelo exercício monopolista da força estatal. Às forças policiais compete, com caráter de exclusividade, garantir segurança à população. Essa função monopolista, por si, já é de grande relevância e se amolda com perfeição ao contexto exposto na “Fórmula de Klitgaard”²⁵.

Além disso, a relação mantida entre policiais e a população se difere em boa medida daquela protagonizada por outros burocratas que também são responsáveis pela execução de políticas públicas. A principal distinção é que a atividade policial se caracteriza, na sua essência, pela limitação de direitos da sociedade em prol do interesse público. Logo, diferentemente dos demais servidores, a relação, nesse especial, é marcada pelo conflito e por acentuada assimetria de poder.

Ademais, certas carreiras policiais brasileiras, em especial na esfera federal, desempenham uma extensa gama de outras atividades típicas de polícia administrativa, senão com exclusividade, com grande concentração de poderes, o que incrementa o aspecto monopolista do exercício de parcela do poder estatal.

A Polícia Federal, por exemplo, além da função investigativa, compartilhada com diversos outros órgãos, e de polícia judiciária da União,

²⁴ KLITGAARD, Robert E. *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988, edição Kindle, tradução nossa.

²⁵ “By the very nature of many public sector activities, the government will have monopoly powers over the disbursements of certain goods and services, such as police protection [...]” (KLITGAARD, op. cit.)

exerce as funções de controle migratório em território nacional. Também detém competência legal para autorizar o porte de arma de fogo de uso permitido em todo o território nacional (art. 10, Lei n. 10.826/2003²⁶, inclusive com competência para realizar o credenciamento de profissionais que atestarão a aptidão psicológica e capacidade técnica para o manuseio de arma de fogo dos interessados em obter o porte. Tem, ainda, competência legal para autorizar e fiscalizar as atividades de segurança privada e de transporte de valores, além da formação de vigilantes, nos termos da Lei n. 7.102/1983. Ademais, são de competência da Polícia Federal o controle e a fiscalização da fabricação, produção, armazenamento, transformação, embalagem, compra, venda, comercialização, aquisição, posse, doação, empréstimo, permuta, remessa, transporte, distribuição, importação, exportação, reexportação, cessão, reaproveitamento, reciclagem, transferência e utilização de produtos químicos em território nacional, conforme a Lei n. 10.357/2001.²⁷

À Polícia Rodoviária Federal, por sua vez, compete, nos termos do art. 1º do Decreto n. 1.655/1995, nas rodovias federais, entre outras atribuições, exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito; aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito e os valores decorrentes da prestação de serviços de estadia e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas excepcionais; além de credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de cargas indivisíveis.

Todas essas atividades, reitere-se, em caráter monopolista.

Vê-se, portanto, que, se é verdade que as carreiras policiais em geral já desempenham suas atividades em caráter de típico monopólio

²⁶ “Art. 10. A autorização para o porte de arma de fogo de uso permitido, em todo o território nacional, é de competência da Polícia Federal e somente será concedida após autorização do Sinarm.”

²⁷ “Art. 1º Estão sujeitos a controle e fiscalização, na forma prevista nesta Lei, em sua fabricação, produção, armazenamento, transformação, embalagem, compra, venda, comercialização, aquisição, posse, doação, empréstimo, permuta, remessa, transporte, distribuição, importação, exportação, reexportação, cessão, reaproveitamento, reciclagem, transferência e utilização, todos os produtos químicos que possam ser utilizados como insumo na elaboração de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica. [...]” “Art. 3º Compete ao Departamento de Polícia Federal o controle e a fiscalização dos produtos químicos a que se refere o art. 1º desta Lei e a aplicação das sanções administrativas decorrentes.”

do poder estatal, as instituições policiais na esfera federal, em particular, desempenham atribuições que vão além das atividades ordinárias das instituições policiais, reunindo diversas competências de polícia administrativa, inclusive em relevantes setores da economia e da vida do cidadão. Essas atividades, outrossim, são desempenhadas com alto grau de concentração de poder. O elemento “monopólio” preconizado por Klitgaard, portanto, se faz presente em grande medida.

4.2.2 O elemento “discricionariedade”

Já a “discricionariedade” assume papel complementar ao “monopólio”, na medida em que, quanto mais a atuação do agente se afasta de critérios objetivos e sindicáveis, maiores são as chances de que esta discricionariedade seja utilizada pelo agente corrupto para obter ganhos ilícitos em detrimento dos deveres funcionais.

Segundo Kenneth Culp Davis, “um servidor público tem discricionariedade quando os efetivos limites do seu poder o(a) deixam livre para escolher entre diversas possibilidades de ação ou omissão”.²⁸ Ou seja, a discricionariedade está relacionada às possibilidades de o agente, diante de determinada situação, agir ou deixar de agir, com base em sua percepção.

ACKERMAN, analisando a discricionariedade como causa da corrupção, mas sem se referir expressamente à “fórmula de Klitgaard”, exemplifica que, “se os servidores públicos agem com discricionariedade, eles podem aumentar artificialmente os ônus de empresas, na intenção de extorquir uma porção maior de seus lucros”.²⁹

Analisando a discricionariedade sob a perspectiva das carreiras policiais, a conclusão não é outra senão que os agentes policiais (em sentido amplo, incluindo todos os cargos que integram as instituições policiais) exercem suas funções com discricionariedade aquilatada, em diversos aspectos.

IVKOVIC classifica a atividade policial como naturalmente discricionária e de coerção seletiva, especialmente no que concerne aos

²⁸ Davis K. C., *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry* (Louisiana State UP, 1971), p. 4, tradução nossa.

²⁹ “Furthermore, if public servants exercise discretion, they may artificially increase the burden on firms in attempt to extort a larger proportion of their profits.”

polícias que trabalham nas ruas, em contato direto com a população e com autores de crimes. Para a autora:

[...] agentes policiais são servidores públicos encarregados de um extenso conjunto de poderes e amplo poder de apreciação no exercício das suas funções. Ao mesmo tempo, eles realizam suas tarefas diárias sem supervisão direta. Seu poder e falta de supervisão, juntamente com seu contato frequente com pessoas presas por violar a lei, cria inúmeras oportunidades para a corrupção e outros tipos de abuso. [...] A natureza do trabalho da polícia, com a sua aplicação seletiva e discricionária, especialmente no nível dos policiais que trabalham nas ruas, gera um contato regular com os cidadãos dispostos a participar em acordos de “toma-lá-dá-cá”.³⁰

Também Maurice Punch compartilha dessa visão, ao assentar que “agentes policiais têm poder e discricionariedades na aplicação da lei”.³¹

Tanto é assim que Andrew E. Taslitz defende que a Quarta Emenda à Constituição dos Estados Unidos³², a qual impôs reserva de jurisdição para buscas e apreensões bem como as condicionou à existência de causa provável do cometimento de um crime, nada mais foi do que uma forma de atenuar a discricionariedade policial.³³

Quanto às funções investigativas desempenhadas pelos órgãos policiais, a discricionariedade, embora presente, não se dá de modo determinante, já que o agente policial (em sentido amplo) não tem disponibilidade plena sobre a investigação, tampouco sobre as providências que serão adotadas a partir dos resultados obtidos, em face da exclusividade do exercício da ação penal pública pelo Ministério Público. Todavia, não há dúvidas de que o agente corrupto encontra espaço para barganhas e extorsões junto ao investigado, sobretudo mediante artifícios tendentes a procrastinar investigações em

³⁰ IVKOVIC, op. cit., cap. 4, tradução nossa.

³¹ PUNCH, op. cit., cap. 2, tradução nossa.

³² “*The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, [a] against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.*”

³³ “*But this approach ignores the many risks of error in making judgments based on first impressions, which is the situation facing most police; the difficulty of telling when ‘hunches’ are in error and when not; and the constitutional mandate of the Fourth Amendment to limit police discretion rather than blindly defer to it.*” (TASLITZ, Andrew E. Police Are People Too: Cognitive Obstacles to, and Opportunities for, Police Getting the Individualizes Suspicion Judgment Right. *Ohio State Journal of Criminal Law*, v. 8:7. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1549719>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

curso ou para direcionar os atos investigativos de modo a atender interesses escusos³⁴.

As situações de flagrante delito, por outro lado, são permeadas por alto nível de discricionariedade do policial responsável por sua condução, tanto do agente que tem o primeiro contato com o criminoso, quanto da autoridade policial que receberá o preso para os procedimentos previstos em lei. É que, no que tange ao enquadramento da situação fática nos contornos legais do flagrante, a redação do art. 302, CPP, notadamente nos incisos III e IV, deixam grande margem de interpretação, aquilutando a discricionariedade do agente³⁵.

Também o arbitramento de fiança pela autoridade policial, nas situações admitidas por lei (art. 322, CPP³⁶), é marcado por grande discricionariedade, tendo em vista a diferença considerável entre os patamares máximo e mínimo estipulados e pelos diversos outros elementos a serem considerados nesse mister.³⁷

³⁴ Notícias jornalísticas exemplificam situações nas quais essas formas de agir se verificaram. No caso da “Operação Huricanne”, por exemplo, delegados e agentes de Polícia Federal foram denunciados pelo Ministério Público Federal no Rio de Janeiro por “receber propinas para arquivar inquéritos [sic] ou mesmo produzir relatórios tendenciosos de conclusão do inquérito” e, ainda, por, no exercício de suas funções, trabalharem favorecendo a continuação da exploração do jogo ilegal (Fonte: <<http://bit.ly/2bv6dT0>>. Acesso em: 15 ago. 2016). Mais recentemente, três delegados lotados na Delegacia de Combate a Crimes Previdenciários da Polícia Federal, em São Paulo, foram presos acusados de solicitar “propina para deixar de investigar pessoas suspeitas de praticar crimes previdenciários” (Fonte: <<http://bit.ly/2bclggo>>. Acesso em: 15 ago. 2016).

³⁵ “Art. 302. Considera-se em flagrante delito quem: I – está cometendo a infração penal; II – acaba de cometê-la; **III – é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração; IV – é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.**”

³⁶ “Art. 322. A autoridade policial somente poderá conceder fiança nos casos de infração cuja pena privativa de liberdade máxima não seja superior a 4 (quatro) anos.”

³⁷ “Art. 325. O valor da fiança será fixado pela autoridade que a conceder nos seguintes limites: I – de 1 (um) a 100 (cem) salários mínimos, quando se tratar de infração cuja pena privativa de liberdade, no grau máximo, não for superior a 4 (quatro) anos; II – de 10 (dez) a 200 (duzentos) salários mínimos, quando o máximo da pena privativa de liberdade cominada for superior a 4 (quatro) anos. § 1º Se assim recomendar a situação econômica do preso, a fiança poderá ser: I – dispensada, na forma do art. 350 deste Código; II – reduzida até o máximo de 2/3 (dois terços); ou III – aumentada em até 1.000 (mil) vezes. Art. 326. Para determinar o valor da fiança, a autoridade terá em consideração a natureza da infração, as condições pessoais de fortuna e vida pregressa do acusado, as circunstâncias indicativas de sua periculosidade, bem como a importância provável das custas do processo, até final julgamento.”

O indiciamento do investigado, outrossim, embora não surta nenhum efeito jurídico relevante³⁸, acaba sendo utilizado como fator de manipulação e pressão sobre o investigado, o qual fica sujeito ao estigma decorrente de seu indiciamento, com ampla exposição, inclusive na imprensa, sobretudo em casos de grande repercussão. Logo, acaba sendo fonte de extorsão e cobrança de propina.

Esses são apenas alguns exemplos de como a discricionariedade policial se revela nas atividades quotidianas, no tocante à investigação.

Além disso, as já referidas funções típicas de polícia administrativas desempenhadas por determinadas carreiras policiais são, sem dúvida, um dos maiores focos de corrupção policial, especialmente em razão da enorme discricionariedade envolvida, já que tais atividades não raro são desenvolvidas pelo policial sem nenhuma supervisão direta e o próprio controle externo da atividade policial, embora englobe a sindicabilidade sobre tal mister, geralmente passa ao largo delas³⁹. Outrossim, muitos dos atos de competência da autoridade policial, nessa seara, estão pautados em conceitos jurídicos indeterminados, o que aumenta sobremaneira a discricionariedade.^{40 e 41}

³⁸ Já que o entendimento manifestado pelo delegado de polícia acerca da autoria não vincula a decisão do Ministério Público sobre o destino da investigação.

³⁹ Há, por parte dos órgãos policiais, extrema relutância em se sujeitar ao controle externo da atividade policial exercido pelo MP, especialmente no que tange às denominadas atividades anômalas da polícia, como é o caso do controle de químicos e a regulação dos serviços de segurança privada. O argumento é que tais matérias não se incluem no conceito de atividade-fim da polícia e, assim, estariam alijadas de referido controle. Todavia, o argumento não é procedente. Como já reconheceu o Conselho Nacional do Ministério Público na Nota Técnica n. 7, de 26 de janeiro de 2016, “a partir do momento em que tais competências foram conferidas a um órgão policial, o qual, relembre-se, é braço armado do Estado, elas se tornam parte da sua atuação-fim, e o CEAP deve ser exercido em razão das competências dos órgãos incumbidos da segurança pública, conforme determina o art. 3º, alínea “e” da LC 75/1993”. (Disponível em: <<http://bit.ly/2bsDpXi>>. Acesso em: 21 ago. 2016.)

⁴⁰ A título de exemplo, tomemos a atividade de polícia administrativa acometida à Polícia Federal, referente à concessão de porte de arma de fogo de uso permitido, nos termos da Lei n. 10.826/2003. Conforme o art. 4º do Estatuto de Desarmamento, “para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de declarar a efetiva necessidade”, atender a outros requisitos objetivos, como comprovação de idoneidade, ocupação lícita e residência, bem como comprovação de capacidade técnica e aptidão psicológica. Não é preciso esforço para perceber que a definição, pela autoridade responsável pela concessão da autorização de compra de arma de fogo, do que seja “efetiva necessidade”, atribui ao policial extrema e desmedida discricionariedade.

⁴¹ Também a atividade exercida pela Polícia Rodoviária Federal, enquanto autori-

Sob o aspecto da discricionariedade, portanto, a atividade policial também se afigura como deveras propícia à prática de corrupção.

4.2.3 O elemento “*accountability*”

O termo “*accountability*”, mais que simples controle, envolve verdadeira noção de responsabilização, prestação de contas e penalização. Segundo Grant e Keohane⁴²:

Accountability, na acepção por nós utilizada, implica que alguns atores têm o direito de vincular outros atores para um conjunto de normas ou padrões, a fim de perquirir se cumpriram as suas responsabilidades à luz dessas normas e para impor sanções se for estabelecido que essas responsabilidades não foram cumpridas. *Accountability* pressupõe uma relação entre detentores do poder e aqueles que os mantêm sob controle, onde há um reconhecimento geral da legitimidade (1) das normas operativas para prestação de contas e (2) da autoridade dos envolvidos na relação (um para exercer poderes em particular e o outro para responsabilizá-los). O conceito de *accountability* implica que os atores a ela sujeitos têm a obrigação de agir de conforme os padrões estabelecidos de comportamento e que eles serão sancionados se falharem em fazê-lo. [Tradução livre.]

A falta de *accountability* tem interferência direta na ponderação formulada pelo agente quanto a agir ou não de modo corrupto. “O monitoramento de atividades potencialmente corruptas aumenta as chances de que elas sejam detectadas e penalizadas”⁴³. Por outro lado, se

dade de trânsito, é dotada de relevante discricionariedade. Os registros judiciais de casos envolvendo corrupção praticada por policiais rodoviários federais são repletos de exemplos de como essa discricionariedade é utilizada para extorquir motoristas e ensejar a prática de atos corruptos. De modo exemplificativo, nos autos 1474-73.2013.4.01.3819, que tramitou perante a Subseção Judiciária de Manhuaçu/MG, policial rodoviário federal foi condenado por cobrar R\$ 5.000,00 de empresa seguradora para se deslocar até o local onde havia tombado uma carreta carregada, de modo a prestar segurança para a carga e evitar saques. Já nos autos 1463-44.2013.4.01.3819, policial rodoviário federal foi condenado por cobrar propina para minimizar os registros dos danos no Boletim de Acidente de Trânsito, deixando de registrar o dano como de “grande monta”. Na ação penal 496-33.2012.4.01.3819, policial rodoviário federal realizou retenções de caminhões de uma transportadora, alegando ausência de uma plaqueta de identificação do fabricante no para-choque dos semirreboques, com o único propósito de solicitar vantagem indevida para liberar os veículos, tendo sido condenado por assim agir.

⁴² GRANT, Ruth W.; KEOHANE, Robert O. *Accountability and abuses of power in world politics*. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, p. 29-43, 2005.

⁴³ “*The monitoring of possibly corrupt activities raises the chances that such activities will be detected and penalized.*” (KLITGAAARD, Robert E. *Controlling Corrup-*

maiores são as chances de o ato corrupto ser descoberto e punido, há majoração dos custos da corrupção, com conseqüente desestímulo a se agir dessa maneira. Logo, ambientes nos quais os agentes públicos desempenham suas funções sem supervisão ou controle diretos tendem a majorar as possibilidades de corrupção.

A falta de controle e responsabilização, ou mesmo a dificuldade de seu exercício, na nossa visão é o elemento que interfere mais decisivamente no volume de corrupção em determinado contexto.⁴⁴

Não ocasionalmente, a corrupção tem por característica a extrema dificuldade na sua identificação e prova, notadamente em razão das peculiaridades do ambiente em que praticada e, em especial, por ficar, no mais das vezes, restrita ao conhecimento de corrupto e corruptor, partes indispensáveis de um ciclo vicioso que se retroalimenta. Para Tony Kwok Man-wai⁴⁵:

A corrupção é considerada um dos crimes mais difíceis de serem investigados. Geralmente não existem cena do crime, impressões digitais, testemunhas visuais a serem buscadas. Pela sua própria natureza, é um crime reservado, que pode envolver apenas duas partes satisfeitas, sem nenhum incentivo para divulgar a verdade. Mesmo que haja testemunhas, elas geralmente são envolvidas com a corrupção, portanto de credibilidade questionável quando venham a se tornar testemunhas de acusação no tribunal. Os criminosos podem ser tão profissionais quanto os investigadores e saber como ocultar as pistas. Eles também podem ser poderosos e implacáveis na aplicação de um código de silêncio entre pessoas que tenham conhecimento da corrupção, mediante intimidação e violência, para prejudicar qualquer investigação.

Esses mesmos obstáculos à investigação da corrupção, por óbvio, se estendem ao controle sobre atos potencialmente corruptos. A ausência de controle direto sobre tais atividades e a forma como estas são desempenhadas, geralmente sem testemunhas e em ambientes restritos, majoram sobremaneira a probabilidade de o agente corrupto agir em descompasso com a lei.

No caso da atividade policial, essa dificuldade de controle ganha

tion. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988, edição Kindle, tradução nossa.)

⁴⁴ É exatamente nesse elemento que a investigação patrimonial, a ser tratada adiante, atuará mais decisivamente, aumentando as possibilidades de controle sobre a corrupção.

⁴⁵ Investigation of Corruption Cases. *The Eleventh International Training Course on the Criminal Justice Response to Corruption Visiting Experts' Papers*. Disponível em: <<http://bit.ly/2bH3Fy7>>. Acesso em: 20 ago. 2016. Tradução nossa.

relevo, na medida em que “a polícia ocupa uma importante posição na manutenção do estado de direito, por desempenhar um poderoso papel na interação entre a população e o sistema formal de justiça”.⁴⁶

Ademais, a atividade policial se caracteriza por ao menos dois elementos adicionais, não verificados em outras atividades públicas, que maximizam as oportunidades para o aumento da corrupção. O primeiro é a maior indisposição da população, vítima de extorsão policial ou diretamente envolvida na corrupção, ou mesmo testemunha presencial de um ato corrupto, em denunciar o fato, quando ele é praticado por um agente que representa a força armada estatal. O segundo é o próprio “código de silêncio” existente no meio policial, que desestimula a denúncia de atos corruptos por parte de outros policiais.

A dificuldade é destacada por IVKOVIC⁴⁷ da seguinte forma:

A corrupção policial é um crime invisível, difícil de detectar com os métodos regulares de investigação e que exige alguém para relatar um ato de corrupção à polícia. Bem, de quem razoavelmente se espera que deixe de lado o ajuste e reporte?

Policiais e cidadãos – participantes dispostos em atividades de corrupção – não têm motivos para relatar suas próprias atividades ilegais. Os cidadãos que são coagidos pela polícia em atos corruptos não são susceptíveis de denunciá-los, porque perderam a confiança na polícia e, provavelmente, duvidam de sua determinação para investigar a má conduta de membros de sua própria corporação. Finalmente, os cidadãos que são enganadas pela polícia ou que não têm conhecimento de quem são os verdadeiros culpados não vão rotular a atividade como corrupta e, por conseguinte, nem sequer considerarão reportar.

Qual a probabilidade de se iniciar o processo com testemunhas de uma transação corrupta? As testemunhas com maior probabilidade de estarem presentes no local incluem outros policiais. A expectativa de que eles reportem a corrupção não é alta, no entanto; o código de silêncio – a proibição informal na cultura policial de reportar má conduta de colegas oficiais – vincula os policiais. Mesmo que outras pessoas que testemunharam a transação se atrevam a denunciar o que viram, elas terão que enfrentar o obstáculo da credibilidade antes de serem levadas a sério. Até cidadãos cumpridores da lei, cuja palavra como testemunhas deve ter peso substancial, podem pensar duas vezes antes de tentar denunciar a corrupção policial às mesmas agências policiais crivadas de corrupção. [...] Na verdade, agentes policiais podem retaliar contra aqueles que relatam. [...]

⁴⁶ *World Justice Projec's Rule of Law Index 2015 Report*, p. 49. Disponível em: <<http://bit.ly/1FXhGRw>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

⁴⁷ IVKOVIC, op. cit., cap. 5, tradução nossa.

Uma fonte lógica para obtenção de informação sobre a corrupção policial é alguém que sabe sobre ela, mas todas essas pessoas (por uma variedade de razões) estão predispostas não só a evitar a comunicação mas também a escondê-la. Obter informações dos participantes na transação corrupta os deixa vulneráveis à disciplina interna (incluindo a demissão) e a uma punição criminal, bem como à desgraça pública. As informações prestadas pelos observadores dos participantes os expõem a sanções informais, decorrentes da violação do código de silêncio. Assim, embora os participantes sejam a mais valiosa fonte de informação em potencial, por causa de sua proximidade com a atividade, eles geralmente são, ao mesmo tempo, os mais relutantes em discutir o tema.

Não há dúvida de que o cidadão que venha a ser extorquido por agentes policiais ou mesmo que tenha conhecimento de um ato corrupto estará menos inclinado a reportar esse fato às autoridades competentes, na medida em que esse ato importará em ônus pessoal, inclusive com riscos à sua integridade física. Essa percepção é retratada por PUNCH⁴⁸, com números deveras interessantes:

A Comissão Presidencial sobre Aplicação da Lei e da Administração da Justiça informou que a polícia usou vários métodos de desencorajamento de cidadãos tendentes a formular reclamações. Por exemplo, quase 40% das pessoas que apresentaram queixas contra a polícia foram presas por formularem acusações falsas, em comparação com a prisão de apenas 0,3% daqueles que apresentaram acusações semelhantes contra os cidadãos privados (1967b, p. 195). Não é de surpreender, portanto, que apenas 21% dos denunciante que apresentaram queixas para a Comissão de Direitos Civis dos EUA em 1981 tenham se sentido confortáveis em fazê-lo no prédio da polícia, enquanto 44% preferiram apresentar queixa em algum outro local (*U.S. Commission on Civil Rights*, 1981, p. 51).

Sob esse aspecto, portanto, a *accountability* resta prejudicada, sobretudo em sua feição vertical – a relação entre a população e as autoridades públicas, manifestada, no caso específico, pelo controle social –, pelo temor da população em reportar atos corruptos praticados por policiais.⁴⁹

Ademais, há entre os próprios policiais um verdadeiro código informal de conduta que desestimula a denúncia de atos corruptos entre colegas. Esse fenômeno, denominado “*blue code of silence*” na

⁴⁸ PUNCH, op. cit., cap. 5, tradução nossa.

⁴⁹ Para aprofundamento da noção de *accountability* vertical e horizontal: O’DONNELL, Guilherme. *Accountability Horizontal e novas Poliarquias*. *Revista Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n. 44, 1998.

literatura americana, é esclarecido de forma mais detida por Stuart Morishita Dubois, nos seguintes termos:⁵⁰

A polícia tem a expectativa de que o público relatará à corporação o comportamento criminoso e lhe fornecerá informações quando ela estiver realizando investigações criminais. No entanto, há também uma percepção de que policiais em si não são tão propensos a relatar a conduta criminosa de colegas policiais ou a ajudar com as investigações contra os colegas, o que impede a corrupção policial de ser descoberta ou investigada de forma eficaz. Punch e Gilmour (2010) reivindicam que a grave corrupção policial é tipicamente um comportamento do grupo, “por trás de cada policial corrupto, então, sempre há outros... que, ou tomaram parte, ou sabiam disso”. Newburn (1999) lista as três principais fontes de inteligência sobre a corrupção policial como: cidadãos, policiais e investigações, e afirma que “a melhor fonte de inteligência são os agentes policiais”. É importante, portanto, explorar esse fenômeno, vulgarmente designado como o “código azul do silêncio”, que desestimula os policiais a denunciar a corrupção policial. É feita referência ao código em praticamente todos os trabalhos acadêmicos sobre corrupção policial, com diferentes tentativas de explicar a sua existência, como “a proteção de colegas” (Miller, 2003), a “relutância em ser desleal com colegas” (Richards, 2010) ou uma “atitude subcultural de como se deve comportar para ser percebido como ‘um bom oficial’ pelos seus pares” (Wolfe e Piquero, 2011). O “código azul do silêncio” é descrito por Punch e Gilmour (2010) como “o cimento social da corrupção”. A norma da não comunicação de contravenção de um colega policial é descrita como uma das “normas culturais policiais conservadoras” (Miller, 1998) com a qual os oficiais devem aprender a se conformar, por “medo de represálias” (Skolnick, 2002) e para evitar a “perseguição por delação de oficiais” (Moran, 2005).

De fato, esse código de silêncio, embora de difícil prova – tal qual o ato corrupto –, é retratado em diversos estudos sobre o tema, sendo apontado como parte da cultura policial, com resultados nefastos para o combate à corrupção e um considerável aumento na dificuldade de prova da corrupção policial.⁵¹

⁵⁰ DUBOIS, Stuart Morishita. *An Exploration of the Blue Code of Silence*. University of Portsmouth. Institute of Criminal Justice Studies. March 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2bljtER>>. Acesso em: 25 ago. 2016. Tradução nossa.

⁵¹ “*Second, police officers often resist reporting crimes and misconduct committed by fellow officers. The ‘blue code of silence’, while difficult to prove, is an integral part of the department’s culture and it exacerbates the corruption problems.*” (Crime, Corruption and Cover-ups in the Chicago Police Department. *Anti-Corruption Report*, n. 7. Disponível em: <<http://bit.ly/2bRUrA3>>. Acesso em: 25 ago. 2016. Tradução nossa.)

5. O SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO PATRIMONIAL COMO MECANISMO REVELADOR DA CORRUPÇÃO POLICIAL OCULTA

Os itens anteriores demonstraram de forma clara que a atividade policial tem características peculiares que contribuem de modo decisivo para o incremento das oportunidades da prática de atos de corrupção. Demonstraram também que, embora os índices de percepção e incidência da corrupção policial sejam altos, especialmente quando comparados com outras atividades públicas, a corrupção em geral é um ato de difícil conhecimento e prova e, por consequência, de controle também dificultado, sendo a corrupção policial, em particular, permeada por fatores que potencializam essas dificuldades.

Logo, se é verdade que a corrupção policial constitui prática recorrente e que o controle e o descobrimento de atos corruptos são tarefa árdua, buscar-se-á demonstrar, doravante, uma abordagem diferenciada sobre o fenômeno. A finalidade é delinear uma estratégia de detecção, enfrentamento e prevenção à corrupção que tenha por mérito superar os obstáculos mencionados e, de modo proativo, reunir elementos que indiquem a prática de atos corruptos pelo agente público.

Nesse desiderato, serão explorados os institutos do enriquecimento ilícito e da investigação patrimonial, os quais se apresentam como ferreamentas relevantes na estratégia sugerida. É que, como já visto, tanto a corrupção em geral quanto a corrupção policial têm como elemento comum o descumprimento ou a violação de deveres funcionais, com o fim de obter ganho pessoal.⁵²

A literatura especializada aduz que a natureza do “ganho pessoal” é irrelevante para a caracterização do ato como corrupto, posição com a qual concordamos. Não obstante, há certo consenso de que maioria dos casos de corrupção policial reportados têm por finalidade a obtenção de um ganho monetário ou que possa ser economicamente

⁵² A corrupção em geral foi conceituada neste trabalho como “o abuso de um poder confiado, para ganhos privados”. Já a corrupção policial foi definida como “a ação ou omissão, a promessa de ação ou omissão, ou a tentativa de ação ou omissão, praticada por um policial individualmente, ou por um grupo de policiais, caracterizada pelo uso indevido da posição oficial, motivado, significativamente, pela obtenção de ganho pessoal”.

apreciável. Como afirmado por IVKOVIC, “dinheiro e bens materiais parecem ser os motivos dominantes para a corrupção”.⁵³

Assim, se o conhecimento do ato corrupto é dificultado pelas suas próprias características, uma opção estratégica de combate à corrupção é monitorar alterações significativas na riqueza do agente policial, na medida em que, “geralmente, a única evidência tangível de que um crime ocorreu é o dinheiro que passa nas mãos do servidor corrupto e do seu comparsa no crime, de modo que o enriquecimento do servidor corrupto se torna a manifestação mais visível da corrupção”.⁵⁴

5.1 O conceito de enriquecimento ilícito e o ordenamento jurídico brasileiro

O instituto do enriquecimento ilícito é conceituado pela Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1996) como “o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não se possa justificar razoavelmente” (artigo IX).

No mesmo sentido é a definição da Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção (2007), que considera enriquecimento ilícito “o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativo aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente justificados por ele” (art. 20).

É essencial para a caracterização do enriquecimento ilícito, portanto, não apenas que se esteja diante da análise do patrimônio total de um servidor público, mas também que seja identificada a existência de descompasso efetivo entre esse patrimônio e as rendas lícitas (ingressos de valores) do agente público.

Embora as citadas convenções internacionais tratem do enriquecimento ilícito sob a perspectiva de sua criminalização, prática que já é adotada por diversos países⁵⁵, no Brasil a legislação ainda não se

⁵³ IVKOVIC, op. cit., cap. 2, tradução nossa.

⁵⁴ MUZILA, Lindy; MORALES, Michelle; MATHIAS, Marianne; BERGER, Tammar. *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption*. Washington, DC: World Bank, 2012. DOI: 10.1596/978-0-8213-9454-0, p. 5, tradução nossa.

⁵⁵ Argentina e Índia foram os primeiros países a criminalizar o enriquecimento ilícito, em 1964. Em 2010, mais de 40 países já o consideravam crime.

aprimorou a esse ponto⁵⁶. Entre nós, o enriquecimento ilícito ainda é tratado apenas como ilícito civil, nos termos do art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992):

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]

VII – adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público; [...].

Quanto aos elementos do enriquecimento ilícito, a doutrina aponta serem cinco: (i) um servidor público que (ii) durante certo período (iii) experimente significativo aumento em seus ativos (iv) de forma conhecida/intencional e (v) sem justificativa lícita.⁵⁷

A definição de servidor público, para os fins da caracterização do enriquecimento ilícito é trazida pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção nos seguintes termos:

a) Por “funcionário público” se entenderá: i) toda pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado-Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no cargo; ii) toda pessoa que desempenhe uma função pública, inclusive em um organismo público ou numa empresa pública, ou que preste um serviço público, segundo definido na legislação interna do Estado-Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado-Parte; iii) toda pessoa definida como “funcionário público” na legislação interna de um Estado-Parte. Não obstante, aos efeitos de algumas medidas específicas incluídas no Capítulo II da presente Convenção, poderá entender-se por “funcionário público” toda pessoa que desempenhe uma função pública ou preste um serviço público segundo definido na legislação interna do Estado-Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado-Parte.

⁵⁶ Há em tramitação no Congresso Nacional alguns projetos de lei visando à criminalização do enriquecimento ilícito, como é o caso da proposta de alteração do Código Penal apresentada pela Comissão Temporária de Estudo da Reforma do Código Penal (relator Senador Pedro Taques); do Projeto de Lei n. 5.586/2005, apresentado pela Controladoria-Geral da União; e do PL n. 4.850/2016, que congrega as “10 Medidas Contra a Corrupção”, elaboradas pelo Ministério Público Federal e apresentadas ao Parlamento como projeto de iniciativa popular, com quase 3 milhões de assinaturas.

⁵⁷ BOLES, Jeffrey R. Criminalizing the problem of Unexplained Wealth: Illicit Enrichment Offenses and Human Rights Violations. *Legislation and Public Policy*, v. 17:835. Disponível em: <<http://bit.ly/2bVtWsN>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

Já no direito interno brasileiro, a Lei n. 8.429/1992 conceitua agente público da seguinte forma:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Já o segundo elemento, denominado “período de interesse”, refere-se ao período no qual o servidor pode ser responsabilizado por apresentar enriquecimento ilícito. Comumente, os ordenamentos jurídicos ao redor do mundo apresentam três abordagens distintas: coincidente com o exercício das funções do servidor; extensivo a certo prazo após o fim do exercício das funções; ou sem período determinado. A legislação brasileira parece ter optado pelo último critério, na medida em que não existe um período de interesse claramente definido.⁵⁸

O aumento significativo nos ativos, por sua vez, conforme a legislação brasileira, é avaliado a partir do descompasso entre o patrimônio apurado e a(s) renda(s) lícita(s) do servidor público.

O elemento que exige que o enriquecimento ilícito ocorra de forma intencional também encontra respaldo no direito brasileiro, já que a jurisprudência pátria se consolidou no sentido de que os atos de improbidade administrativa tipificados no art. 9º da Lei n. 8.429/1992 somente podem ocorrer de forma dolosa.⁵⁹

No que concerne à ausência de justificativa lícita, constitui ônus da parte autora da ação de improbidade administrativa, no direito brasileiro, comprovar que determinado servidor público, no período de interesse, apresentou patrimônio incompatível com suas rendas

⁵⁸ A advertência a ser feita é no sentido de que, caso a desproporcionalidade de patrimônio ocorra em momento posterior ao desfazimento do vínculo do servidor com a Administração, “deverão ser observados os fatores tempo e nexos causal para se apurar se a desproporcionalidade pode guardar, ainda, alguma relação com o cargo ou função pública exercidos” (*Curso de sindicância patrimonial*. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2014, p. 23).

⁵⁹ “PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TIPIFICAÇÃO. INDISPENSABILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO, NAS HIPÓTESES DOS ARTIGOS 9º E 11 DA LEI 8.429/92 E CULPA, PELO MENOS, NAS HIPÓTESES DO ART. 10). PRECEDENTES DE AMBAS AS TURMAS DA 1ª SEÇÃO. RECURSO PROVIDO.” (STJ, EREsp n. 479.812/SP, 1ª Seção, relator Ministro Teori Zavascki, DJe de 27/9/2010.)

lícitas⁶⁰. A comprovação do enriquecimento sem causa induz a presunção quanto à ilicitude desse patrimônio, embora admita prova em sentido contrário. Portanto, constitui ônus da defesa demonstrar que a circunstância provada pela acusação não existe, ou seja, cabe-lhe indicar fontes lícitas para o patrimônio a descoberto identificado.⁶¹

Atendidos esses elementos, portanto, estará configurado o enriquecimento ilícito do agente público, que o sujeita às penas da lei de improbidade administrativa, enquanto não aprovados os já mencionados projetos de lei, que visam a criminalizar entre nós o enriquecimento ilícito.

⁶⁰ Embora não seja objeto específico deste trabalho, cumpre registrar que há corrente doutrinária que advoga existir inversão do ônus da prova ao se exigir que o servidor público demonstre a licitude de seu patrimônio a descoberto. Não nos parece ser esse o melhor entendimento, já que cabe à parte autora da ação de improbidade a prova do descompasso entre as rendas lícitas do servidor e o seu patrimônio efetivamente verificado. Logo, a prova da licitude do patrimônio pelo réu constitui prova de fato extintivo, impeditivo ou modificativo do direito do autor, nos termos do art. 373, CPC/2015. Nesse mesmo sentido, inclusive, é o Parecer n. 057/2006 ASJUR/CGU/PR, de 17/2/2006, da Controladoria-Geral da União.

⁶¹ A distribuição do ônus da prova, da forma como indicada, foi definida pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do AgRg no AREsp 187.235/RJ, nos seguintes termos: “ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DESPROPORCIONALIDADE ENTRE RENDA E PATRIMÔNIO. NÃO COMPROVAÇÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. – Para fins de caracterização do ato de improbidade administrativa previsto no art. 9º, VII, da Lei 8.429/92, cabe ao autor da ação o ônus de provar a desproporcionalidade entre a evolução patrimonial e a renda auferida pelo agente no exercício de cargo público.” (STJ, Primeira Turma, relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, *DJe* 16/10/2012). No Mandado de Segurança 18.460/DF, de 38/8/2013, a tese foi reafirmada. Do voto do Ministro Mauro Campbell Marques, extrai-se o seguinte: “6. Em matéria de enriquecimento ilícito, cabe à Administração comprovar o incremento patrimonial significativo e incompatível com as fontes de renda do servidor. Por outro lado, é do servidor acusado o ônus da prova no sentido de demonstrar a licitude da evolução patrimonial constatada pela, sob pena de configuração de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito. 7. No caso, restou comprovado no processo administrativo disciplinar a existência de variação patrimonial a descoberto (e desproporcional à remuneração do cargo público); e que o indiciado não demonstrou que os recursos questionados – recebidos de pessoas físicas e do exterior – advieram de aluguéis e de prestação de serviços como *ghost writer*.”

5.2 O sistema de divulgação de renda e ativos e a investigação patrimonial. O arcabouço legal brasileiro e a práxis adotada. Visão crítica

A questão que remanesce sem análise, após todas as considerações acima, é a forma de identificar o enriquecimento ilícito.

A verificação da incompatibilidade do patrimônio adquirido por determinado servidor público pode se dar de diversas formas. A maneira mais comum e natural é que as evidências do enriquecimento ilícito surjam a partir da investigação de outros crimes, especialmente daqueles que gerem o ativo financeiro, como é o caso da corrupção e delitos conexos. Todavia, essa fonte de evidência é limitada, seja porque enfrenta todas as dificuldades probatórias já analisadas neste trabalho, seja porque atua de forma estritamente reativa.

Ademais, “a chave para o controle bem-sucedido da corrupção é o desenvolvimento de mecanismos para sua identificação o quanto antes, evitando que a corrupção se torne severa, organizada e disseminada”⁶², o que reforça a necessidade de adoção de procedimentos proativos de identificação do enriquecimento ilícito.

Esses procedimentos devem ser levados a efeitos no bojo de um “sistema de divulgação/investigação de rendas e ativos” (*income and asset disclosure system – IAD system*), o qual pode ter por finalidade evidenciar conflitos de interesses por parte de servidores públicos (*COI systems*) ou identificar enriquecimento ilícito deles (*IE systems*), ou ainda, visar a ambas as finalidades (*dual objective systems*). Certo é que um sistema que vise à identificação do enriquecimento ilícito (seja exclusivamente ou juntamente com a identificação do conflito de interesses) deve, para ser efetivo, centrar seus esforços em estabelecer meios e parâmetros para analisar declarações de bens dos servidores públicos, a fim de identificar sinais de enriquecimento ilícito (*red flags*), ou mesmo identificar falsas informações prestadas pelo servidor.⁶³

A existência de um sistema de investigação de rendas e ativos eficiente traz benefícios indubitáveis ao combate à corrupção. Além

⁶² IVKOVIC, op. cit., tradução nossa.

⁶³ *Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure*. Disponível em: <<http://bit.ly/2bsca3c>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

do auxílio na detecção e prevenção de comportamentos corruptos e de conflitos de interesse na Administração Pública, esse sistema contribui para o estabelecimento de um clima de integridade no serviço público. Como afirma o magistrado americano Stephen G. Breyer no Fórum Global Contra a Corrupção (1999), “embora eu odeie preencher formulários de declaração de renda, eles são uma constante lembrança das minhas responsabilidades éticas e do meu dever de prestar contas ao público”. Ainda, o *IAD system* tem o mérito de potencializar, no público externo, a confiança na integridade do serviço público, sinalizando que os servidores públicos estão sujeitos a escrutínio e controle quanto a conflitos de interesses e enriquecimento ilícito.

Os benefícios do emprego do sistema de investigação de renda e ativos são sintetizados em cinco pontos por NICOLÁS GÓMEZ, nos seguintes termos:

1. Aumenta a probabilidade de que os funcionários transgressores sejam descobertos, uma vez que facilita o acesso à informação sobre seus aspectos econômicos e financeiros. Portanto, como pode ser visto, é menos provável que a sua conduta seja desonesta.
2. Além disso, um ambiente de maior controle da corrupção – desde que, claro, cada um deva apresentar a sua declaração – aumenta a probabilidade de apanhar valores recebidos pelos funcionários.
3. O funcionário desonesto, com a perspectiva de ter de declarar publicamente a sua renda e ativos, pode distorcer a sua declaração e subestimar os seus ativos ou, diretamente, não apresentar a declaração. No entanto, a lei e seu necessário complemento, que é o sistema de declarações de bens – fecha essa via de fuga para possíveis atos de corrupção, aumentando e estendendo as penalidades para os funcionários que praticam esses atos.
4. Além disso, os funcionários desonestos, ante o temor de serem descobertos com ativos superiores aos permitidos por sua renda, têm também a opção de esconder os seus bens imóveis mediante a nomeação de procuradores, a contratação de aconselhamento contábil especializado etc., a fim de apresentar uma declaração que não desperte suspeitas. No entanto, isso, sem dúvidas, aumentará os custos para aqueles que se envolvem em comportamentos ilícitos e reduzirá, assim, o lucro líquido de subornos recebidos. Portanto, de acordo com a nossa equação inicial, há um outro forte incentivo para que os agentes não mintam na sua declaração, permitindo que uma maior parte deles se mantenha na legalidade. Além disso, a intervenção de mais pessoas no jogo aumenta a probabilidade de que sejam violadas quaisquer regras implícitas, e, por exemplo, um consultor de contabilidade pode denunciar as maquiagens ilegais ou um “testa de ferro” pode não reconhecer um acordo firmado e se apropriar dos bens adquiridos com dinheiro de fonte ilícita.

5. A quantidade de subornos pagos é uma variável não controlada pelo Estado, mesmo que os controles sejam incrementados e, por conseguinte, pelo risco de que o funcionário seja descoberto, este exigirá uma recompensa maior para agir de forma inadequada. Dessa maneira, crescem indiretamente os custos para o particular que participa com a entrega do dinheiro (suborno).⁶⁴

Para se estruturar minimamente um sistema de investigação de rendas e ativos que vise à identificação do enriquecimento ilícito, é essencial que a legislação pátria defina a obrigação de os funcionários públicos declararem seu patrimônio⁶⁵. A partir dessas declarações, o Estado terá condições de proceder à “investigação patrimonial” ou “análise patrimonial”, compreendida como “o conjunto de procedimentos que tem por objetivo aferir a compatibilidade entre as receitas líquidas de um agente público e seu patrimônio privado.”⁶⁶

No Brasil, a declaração de ativos a ser formulada pelos servidores públicos está regulada na legislação infralegal, nos termos do art. 13 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992):

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar

⁶⁴ GÓMEZ, Nicolás. *Declaraciones Juradas de Funcionarios Públicos: Una herramienta para el control y prevención de la corrupción. Tecnología informática y gestión pública*. 2. ed. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2007, p. 23, tradução livre.

⁶⁵ “Uma legislação de declaração de ativos não existe no vácuo. Ao contrário, os objetivos de um Sistema de investigação de ativos [...] são atingidos mais eficientemente quando a obrigação de declaração está ancorada em normas legais obrigando os servidores públicos a se comportar de certa maneira.” (*Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure*. Op. cit.)

⁶⁶ SPINELLI, Mário Vinicius. *A análise patrimonial dos agentes públicos como ferramenta de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro*. 10/11 jun. 2016. Notas de aula.

a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§ 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no *caput* e no § 2º deste artigo.⁶⁷

O Decreto n. 5.483/2005, que regulamenta o art. 13 da LIA, institui a necessidade de que a declaração de rendas e ativos do servidor público, seu cônjuge, companheiro e outras pessoas que vivam sob sua dependência econômica, seja feita no momento da posse em cargo, emprego ou função públicos. A declaração fica sujeita, ainda, a atualizações anuais e no momento em que o servidor deixar o cargo. O Decreto faculta ao servidor, ainda, a opção de franquear ao serviço de pessoal de seu órgão o acesso à declaração anual de imposto de renda apresentada à Receita Federal, em vez de proceder ao preenchimento de formulário de atualização.

Não obstante esse arcabouço legal, que constitui importante ferramenta para a prevenção e o controle à corrupção, o que se percebe na prática é que os órgãos de controle têm atuado apenas reativamente, com exames pontuais e assistemáticos, analisando as declarações de servidores públicos para verificação de eventual incompatibilidade apenas quando há alguma notícia de envolvimento do agente com atos de corrupção.⁶⁸

Embora, em geral, as declarações de patrimônio dos servidores sejam colhidas anualmente (ou são colhidas as autorizações para acesso à DIRPF), a regra é a inexistência de uma rotina institucionalizada para a análise dessas informações de forma proativa, visando a identificar sinais de enriquecimento ilícito dos agentes públicos⁶⁹.

⁶⁷ Previsão semelhante é trazida também pela Lei n. 8.730/1993, a qual estabelece um rol de autoridades sujeitas à declaração anual de seu patrimônio e ativos, atribuindo ao Tribunal de Contas da União competência para exame da compatibilidade do patrimônio do servidor com seus recursos e disponibilidades lícitos.

⁶⁸ SPINELLI, Mário Vinicius. *A análise patrimonial dos agentes públicos como ferramenta de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro*. 10/11 jun. 2016. Notas de aula.

⁶⁹ Exceção digna de nota é a atuação levada a efeito pela Controladoria-Geral do Município de São Paulo, a qual, agindo de modo proativo, operacionalizou uma análise global do patrimônio dos servidores públicos municipais e, a partir de critérios previamente estabelecidos, identificou indícios da existência de focos de

Esse modo de agir acaba por subutilizar o sistema de divulgação de rendas e ativos brasileiro, minimizando sobremaneira suas potencialidades. É que, embora o servidor público saiba que suas declarações de renda serão entregues à repartição, não há, de sua parte, nenhuma expectativa de que elas serão analisadas sem provocação. Logo, ocorre o completo descarte de dois importantes efeitos que lhe são próprios: o estabelecimento de um clima de integridade no serviço público e a potencialização da confiança na integridade do serviço público.

6. CONCLUSÃO: UMA PROPOSTA DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM SEDE DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL A PARTIR DA ANÁLISE PATRIMONIAL

Nos termos do art. 129, VII, CR/1988, o controle externo da atividade policial constitui função institucional do Ministério Público. Esse controle tem por finalidade, entre outras, “a prevenção e a correção da ilegalidade ou de abuso de poder” por parte dos órgãos policiais (art. 3º, “c”, LC n. 75/1993), sobretudo porque “o controle externo deve buscar o aprimoramento das polícias, o que implica contribuir para avanços e evitar que estas trilhem caminhos equivocados que as afastem do cumprimento adequado e eficaz de seus deveres perante a sociedade, previstos nas leis e na Constituição da República”.⁷⁰

Como exposto neste trabalho, a corrupção é prática recorrente nas carreiras policiais, especialmente em razão das características das atividades que lhes são próprias, implicando grave prejuízo à própria finalidade da existência da força policial. Afinal de contas, como alerta ACKERMAN, “quando a polícia aceita suborno para negligenciar a

corrupção na Administração Pública, centrando esforços em apurar as suspeitas de desvio de condutas. O resultado foi a deflagração, em parceria com o Ministério Público Estadual, da “Operação Necator”, que resultou na identificação da existência da denominada “Máfia dos Fiscais do ISS”, grupo criminoso integrado sobretudo por fiscais tributários do município, cujos atos de corrupção implicaram prejuízo potencial de R\$ 500.000.000,00. Esse caso concreto serve de inspiração para o presente trabalho.

⁷⁰ DIANA, Roberto Antonio Dassiê. O controle constitucional pelo Ministério Público e o controle externo da atividade policial: fundamentos e natureza jurídica, necessidade, objetivo, extensão, exercício e cláusulas pétreas. In: *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 90.

coerção de atos ilegais – ou quando utiliza seu poder para extorquir propina – a aplicação da lei é minada”.⁷¹ Logo, o combate à corrupção policial deve constituir foco prioritário do controle externo da atividade policial, dados os malefícios desse fenômeno para essa atividade.

Todavia, o combate à corrupção policial é custoso e enfrenta diversas dificuldades. Além dos obstáculos que já são próprios ao combate de quaisquer atos corruptos, a prática destes por integrantes das Forças Armadas do Estado traz ao menos dois elementos dificultadores adicionais: a indisposição da população em cooperar, delatando o ato corrupto, especialmente pelo temor de represálias; e o “código de silêncio” existente na cultura policial, que desestimula que a corrupção seja reportada por outros policiais.

Em razão dessas dificuldades, a investigação patrimonial dos agentes policiais voltada à identificação do enriquecimento ilícito tem o potencial de contornar algumas das dificuldades de controle da corrupção, já que, na grande maioria das vezes, embora o ato corrupto em si seja realizado às escondidas, o ganho pessoal que dele resulta para o agente se materializa em bens ou valores, os quais são acrescidos ao patrimônio do servidor público, caracterizando-se como indicativo tangível do desvio de conduta.

Logo, o arcabouço legal brasileiro, que institui um sistema de divulgação/investigação de rendas e ativos, constitui importante ferramenta à disposição do Ministério Público para levar a cabo um controle externo da atividade policial eficiente, voltado ao combate da corrupção policial.

Estrategicamente, dada a necessidade de aparato tecnológico específico para essa atividade, é desejável que esse controle se dê, num momento preliminar, em nível de coordenação, calcado em atuação proativa. Deve, pois, basear-se no acompanhamento permanente e periódico das declarações de bens e ativos dos servidores policiais, inclusive com o confronto delas com outras fontes de informações indicativas da existência de patrimônio, como a base de dados de registro de veículos, o cadastro de imposto predial, a base de dados

⁷¹ *Corruption and Government*. Causes, consequences, and Reform. 2. ed. Cambridge University Press, 2016, cap. 2, item IV, edição Kindle, tradução nossa.

de cartórios etc., sobretudo com a finalidade de identificar eventuais dados falsos nas declarações prestadas pelo servidor.⁷²

Além disso, devem ser considerados critérios que majorem os riscos da prática de atos corruptos, com base, sobretudo, na natureza da atividade policial desenvolvida – as atividades de polícia administrativa, com alto grau de monopólio e discricionariedade, são áreas sensíveis nesse aspecto, como visto –, a fim de se priorizar e acurar a análise em relação àqueles servidores que desempenham funções com maior propensão à prática de corrupção.

O cruzamento dessas informações com a base de dados das ouvidorias e corregedorias policiais é também essencial neste processo de filtragem preliminar dos potenciais focos de corrupção, já que a existência de registros de denúncias anteriores de atos de corrupção, sobretudo quando reiteradas, mesmo quando não confirmadas, pode constituir indicativo do envolvimento do agente em atos corruptos.

Após a análise desse arsenal de informações, o Ministério Público terá condições de filtrar aquelas situações que objetivamente indiquem possível enriquecimento ilícito do agente. A partir daí, poderá provocar o órgão de execução que tem atribuição para, se entender pertinente, aprofundar as análises, a fim de verificar se a incompatibilidade identificada tem justificativa lícita ou se, ao revés, constitui, de fato, enriquecimento ilícito do agente policial, e adotar as medidas pertinentes na seara da improbidade administrativa e, num futuro que se espera próximo, na seara criminal.

Certamente, por meios desses procedimentos, o exercício do controle externo da atividade policial ganhará em eficiência e efetividade, contribuindo de forma decisiva para o desestímulo de práticas corruptas por agentes policiais (prevenção) bem como aquilutando as chances de que o ato corrupto (ou ao menos o seu resultado financeiro) seja descoberto pelo Ministério Público (detecção). Ademais, o enfrentamento ao fenômeno da corrupção policial poderá ser realizado de forma coordenada e embasada em provas diretas e concretas do

⁷² Essa circunstância, acaso apurada, já implica, *per se*, a demissão do servidor público, nos termos do art. 13, § 3º, da Lei n. 8.429/1992: “§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa”.

enriquecimento ilícito, o que implica ganho considerável na responsabilização do agente corrupto.

Assim, o elemento *accountability* da “Fórmula de Klitgaard” será potencializado, incrementando-se os mecanismos de controle e responsabilização dos agentes policiais, com potencial para redução efetiva da corrupção, como anotado pela literatura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ACKERMAN, Susan Rose; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: Causes, consequences, and Reform*. 2. ed. Cambridge University Press, 2016.
2. BOLES, Jeffrey R. Criminalizing the problem of Unexplained Wealth: Illicit Enrichment Offenses and Human Rights Violations. *Legislation and Public Policy*, v. 17:835.
3. CRIME, Corruption and Cover-ups in the Chicago Police Department. *Anti-Corruption Report*, n. 7.
4. *CURSO de sindicância patrimonial*. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2014.
5. DIANA, Roberto Antonio Dassiê. O controle constitucional pelo Ministério Público e o controle externo da atividade policial: fundamentos e natureza jurídica, necessidade, objetivo, extensão, exercício e cláusulas pétreas. In: *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2013.
6. DUBOIS, Stuart Morishita. *An Exploration of the Blue Code of Silence*. University of Portsmouth. Institute of Criminal Justice Studies. March 2014.
7. GÓMEZ, Nicolás. *Declaraciones Juradas de Funcionarios Públicos: Una herramienta para el control y prevención de la corrupción*. Tecnología informática y gestión pública. 2. ed. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2007.
8. GRANT, Ruth W.; KEOHANE, Robert O. Accountability and abuses of power in world politics. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, p. 29-43, 2005.
9. HOLMES, Leslie. *Corruption: A very short Introduction*. Oxford University Press, 2015.
10. IVKOVIC, Sanja Kutnjak. *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption*. Oxford University Press, 2005.

11. JAIN, Arvind K. Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys*, v. 5, n. 1. Blackwell Publishers Ltd., 2001.
12. K.C., Davis. *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Louisiana State UP, 1971.
13. KLITGAAARD, Robert E. *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988.
14. MAN-WAI, Tony Kwok. Investigation of Corruption Cases. *The Eleventh International Training Course on the Criminal Justice Response to Corruption Visiting Experts' Papers*.
15. MILLER, Willian L. Corruption and Corruptibility. 2006. *World Development* 34(2): 371-80.
16. MUZILA, Lindy; MORALES, Michelle; MATHIAS, Marianne; BERGER, Tammar. *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption*. Washington, DC: World Bank, 2012. DOI: 10.1596/978-0-8213-9454-0.
17. *PUBLIC Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure*. Disponível em: <<http://bit.ly/2bsca3c>>. Acesso em: 27 ago. 2016.
18. PUNCH, Maurice. *Police Corruption: Deviance, Reform and accountability in policing*. Routledge, 2011.
19. SPINELLI, Mário Vinicius. *A análise patrimonial dos agentes públicos como ferramenta de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro*. 10/11 jun. 2016. Notas de aula.
20. TASLITZ, Andrew E. Police Are People Too: Cognitive Obstacles to, and Opportunities for, Police Getting the Individualizes Suspicion Judgment Right. *Ohio State Journal of Criminal Law*, v. 8:7.
21. WORLD Justice Project. *World Justice Project's Rule of Law Index 2015 Report*.

**CONTROLE EXTERNO
E PERSPECTIVAS
PARA O FUTURO**

TESTES DE INTEGRIDADE: O COMBATE À CORRUPÇÃO POLICIAL À LUZ DOS DEVERES DE PROTEÇÃO DO ESTADO

RENATA MAIA DA SILVA¹

1. Introdução
 2. O problema da corrupção policial
 - 2.1 Definição de corrupção policial
 - 2.2 Volume da corrupção policial
 - 2.3 O combate à corrupção policial como instrumento de proteção aos direitos humanos
 3. Dos testes de integridade no direito comparado
 4. Das objeções contra os testes de integridade
 - 4.1 Da teoria do flagrante preparado
 - 4.2 Da falta de perigo concreto a bem jurídico
 - 4.3 Da doutrina do “*entrapment*”
 5. Consequências jurídicas dos testes de integridade
 6. O anteprojeto de lei
 7. Conclusão
- Referências bibliográficas

1. INTRODUÇÃO

A corrupção policial é um problema endêmico não só no Brasil mas em muitos países do mundo. Os frequentes escândalos e matérias jornalísticas sobre atos de corrupção cometidos pela própria polícia evidenciam que as técnicas tradicionais de prevenção e repressão a abusos e crimes praticados por policiais têm sido ineficientes.

A técnica mais avançada visando ao combate à corrupção policial são os “testes de integridade”. Trata-se da simulação de situações ordinariamente vivenciadas por policiais, propiciadoras de oportunidades para a prática de atos de corrupção e outras ilegalidades, com

¹ Procuradora da República no Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES. Membro do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial (GCeap) no Espírito Santo.

o objetivo de testar sua conduta moral e predisposição para cometer crimes contra a Administração Pública.

Os testes de integridade consubstanciam uma importante estratégia repressiva proativa contra a corrupção, sendo adotados em vários países do mundo e recomendados pela ONU.²

Apesar de já ser uma realidade no direito comparado, a adoção desses testes no Brasil sofre a resistência da doutrina, que, embora incipiente sobre o tema, aponta como óbice sobretudo a teoria do flagrante preparado e as implicações dela decorrentes.

2. O PROBLEMA DA CORRUPÇÃO POLICIAL

A corrupção policial é um problema extremamente maléfico para a sociedade. Para além da ilegalidade em si, cometida pelos próprios agentes do Estado, provoca distorção do trabalho policial e permeia todo o tecido social, encorajando o código de silêncio. Além disso, promove resistência à prestação de contas, diminuindo, assim, a legitimidade da polícia e do Estado.³

Para delimitar o escopo do presente trabalho, contudo, faz-se necessário definir o conceito de corrupção policial.

² “*In the early 1990s the Metropolitan Police Service (MPS) identified a serious corruption problem and realized that it had to take drastic steps to address it. Various covert units and sensitive initiatives were set in motion. The idea of the Integrity Testing Unit (ITU) emanated from these initiatives and became a proposal. [...] Results have been positive: a number of intelligence-led integrity tests have resulted in prosecutions and convictions. The quality assurance checks programme has resulted in changes of policy, changes of practice and procedures and additional training.*” (UNITED NATIONS office on drugs and crime. *The global programme against corruption*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/onu/publicacoes/arquivos/toolkit.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2014.)

³ “*What are the consequences of such behavior? They distort police work, undermine the legitimacy of the police, and permeate the fabric of the entire society. To begin with, when police officers spend their time actively engaging in corruption, planning their next corrupt enterprise, or covering up their past corrupt activities, they do not perform what the society expects them to do in the first place - regular police work. The distribution of police services become distorted and results in injustice: for some, the provision of better than usual legitimate police services (Knapp Commission, 1972, p. 163), deprivation of legitimate police services for others, and the endowment of illegitimate police services for still others (see, e.g., Knapp Commission, 1972, p. 179; Pennsylvania Crime Commission, 1974, p. 247).*” (IVKOVIC, Sanja Kutnjak. *Fallen Blue Knights: controlling police corruption*. Oxford University Press, 2005, p. 7-8.)

2.1 Definição de corrupção policial

Existem na doutrina internacional vários conceitos de corrupção. Os conceitos mais amplos abarcam todo tipo de desvio da função pública, enquanto os mais restritos envolvem apenas os abusos motivados por interesses pessoais de natureza pecuniária.⁴

Para os fins deste estudo, adotaremos a concepção mais restrita de corrupção, tal qual aquela utilizada por IVKOVIC, que se baseia em dois elementos: a) abuso da função pública e b) ganho pessoal.⁵

2.2 Volume da corrupção policial

IVKOVIC adverte que a mensuração da corrupção policial – e de qualquer outro tipo de corrupção – é surpreendentemente pouco desenvolvida. Em razão de tamanha dificuldade para calcular a real extensão da corrupção policial, cientistas sociais recorrem a diversos métodos de estimativas, tais como estudos, experimentos, estudos de casos, entrevistas e observações.⁶ Conclui a autora que a melhor forma de chegar a uma estimativa correta é combinar vários métodos

⁴ “Corrupção pública é normalmente definida sucintamente como o abuso da função pública para obter um ganho provado, embora possa ser conceituada de modo mais amplo como toda forma de abuso da função pública. Espelhando tal discussão, a doutrina internacional, na busca de um conceito de *corrupção policial*, também diverge em relação à sua amplitude, sendo possível identificar duas correntes principais: a) a primeira define corrupção policial como toda forma de abuso da função pública policial, englobando, por exemplo, o uso excessivo da força; b) a segunda delimita o conceito para restringi-lo aos abusos cometidos que se relacionam com a obtenção de um ganho pessoal. Dentro dessa segunda corrente, há autores que entendem que o ganho pessoal deve ser de cunho econômico (b1), enquanto outros sustentam que pode ser de qualquer natureza (b2).” (DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. *Corrupção policial*. In: CHEKER, Monique; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; SALGADO, Daniel de Resende (Coord.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: Jus Podivm, 2013, p. 215.)

⁵ “*Police corruption is an action or omission, a promise of action or omission, or an attempted action or omission, committed by a police officer or a group of police officers, characterized by the police officer’s misuse of the official position, motivated in significant part by the achievement of personal gain.*” (IVKOVIC, Sanja Kutnjak. *Fallen Blue Knights: controlling police corruption*. Oxford University Press. 2005, p. 16.)

⁶ Op. cit., p. 33-34.

e, aliado a isso, verificar se as conclusões atingidas alcançadas são factíveis ou pelo menos consistentes.⁷

DELTAN MARTINAZZO DALLAGNOL, em seu estudo sobre o volume da corrupção policial, relata a dificuldade de chegar a números consistentes na estimativa de tal crime, concluindo que, de todo modo, o índice no Brasil é extremamente elevado:

A International Crime Victim Survey (ICVS) de 1996-1997, disponível na página das Nações Unidas, expôs dados referentes à corrupção policial que foram analisados por IVKOVIC e comparados com as notas atribuídas em 1999 aos países pela Transparência Internacional no tocante à reputação do país no tocante à corrupção (quanto mais baixa a nota ou o valor do Índice de Percepção da Corrupção, maior a percepção de corrupção).

[...]

A ICVS, no Brasil, foi realizada no Rio de Janeiro, local que tem reputação de abrigar uma corrupção policial mais intensa. Com efeito, pesquisas de vitimização brasileiras mostram que 1,8% da população de Belo Horizonte, 3,9% daquela de Curitiba, enquanto 10,2% das pessoas do Rio de Janeiro, já foram vítimas ao longo da vida de extorsão praticada por policiais militares. De todo modo, o índice do quadro acima é extremamente elevado: aproximadamente 1 a cada 2 pessoas já foram demandadas a pagar suborno a um policial e 1 a cada 10 pessoas o foram no ano anterior à data da pesquisa.

[...]

Essa pesquisa, no que toca ao Brasil, foi feita pela Inteligência do IBOPE e teve abrangência nacional, consultando uma amostra de 1001 pessoas de ambos os sexos e variadas classes sociais, níveis de educação e idades. Observa-se, assim, que a Polícia é vista como uma das instituições mais corruptas no mundo, e que a questão da corrupção na Polícia é um problema internacional. Em 41 países dos 100 países investigados, segundo dados da pesquisa disponibilizada pela Transparência Internacional, vê-se a Polícia como a mais corrupta dentre todas essas instituições. No Brasil, a Polícia aparece como a segunda área pesquisada, excluindo o meio político (partidos e parlamento), em que há uma maior percepção de corrupção pela sociedade.⁸

⁷ Idem, p. 62.

⁸ Op. cit., p. 242-246.

2.3 O combate à corrupção policial como instrumento de proteção aos direitos humanos

Como visto, a corrupção policial gera um fenômeno de desnaturação da atividade policial. Vale dizer, o agente do Estado, que deveria estar preocupado em garantir direitos fundamentais do indivíduo – notadamente o direito fundamental à segurança –, está ocupando seu tempo planejando o próximo ato de corrupção ou arquitetando meios de escamotear um abuso anteriormente praticado.

Assim, entre as muitas consequências nefastas da corrupção, destaca-se a violação ao direito fundamental à segurança pública.⁹

Por outro lado, o ato de corrupção em si acaba por violar o direito fundamental vinculado ao bem jurídico tutelado pelo tipo penal (por exemplo, a liberdade e a propriedade, no caso da extorsão).

Nesse prisma, tem-se que a corrupção policial, na medida em que viola diretamente direitos fundamentais – tais como liberdade e propriedade – e causa uma diminuição dos esforços envidados para a promoção dos direitos fundamentais tutelados pela atividade policial – notadamente a segurança pública –, configura uma grave violação a direitos humanos.

Nesse sentido, a lição de DELTAN MARTINAZZO DALLAGNOL:

Tendo em conta os seis efeitos negativos primeiramente mencionados, o combate à corrupção tem por objetivo tutelar bens jurídicos tanto difusos como individuais. Se tomarmos por referência, como bens jurídicos, o Estado democrático, os princípios da Administração Pública e o efeito cascata, o bem jurídico tutelado será difuso, não sendo possível individualizar uma ou algumas vítimas, sendo ocupada a posição de vítima por toda a sociedade. Contudo, tendo como referência bens jurídicos individuais violados na concussão e extorsão, ou ainda bens individuais identificáveis em concreto nas formas de corrupção em geral, pode ser possível a individualização de uma ou algumas vítimas do crime de corrupção, além, evidentemente, de ocupar tal posição a própria sociedade como um todo, pois os demais bens jurídicos são concomitantemente violados. Em todos os casos, observe-se, estão em jogo **direitos fundamentais**, sejam da sociedade (segurança pública, princípios da administração pú-

⁹ “**Em segundo lugar**, deve-se observar que todos esses princípios são violados na administração de um serviço público precioso e essencial, que é a *segurança pública, um direito fundamental da sociedade*, reconhecido na Constituição Federal em vários artigos, dentre os quais se destaca o art. 5º, *caput*. Nosso Supremo Tribunal Federal já reconheceu o *status* constitucional do direito à segurança (HC 87.310/SP, 1ª T).” (DALLAGNOL, op. cit., p. 250 – grifos no original.)

blica, Estado democrático, saúde pública, patrimônio público, administração da justiça etc.), sejam de cidadãos específicos identificáveis em concreto (liberdade, propriedade, direitos que se busca junto à justiça etc.). **Assim, a corrupção policial é, sem dúvidas, uma grave forma de violação aos direitos humanos.**¹⁰ [Grifos no original.]

Em se cuidando de uma grave violação de direitos humanos, surge para o Estado o dever de proteção.^{11 e 12}

¹⁰ Op. cit., p. 255.

¹¹ “Pois bem, isso significa afirmar e admitir que a Constituição determina – explícita ou implicitamente – que a proteção dos direitos fundamentais deve ser feita de duas formas: por um lado, protege o cidadão frente ao Estado; por outro, protege-o através do Estado – e, inclusive, por meio do direito punitivo – uma vez que o cidadão também tem o direito de ver seus direitos fundamentais tutelados em face da violência de outros indivíduos. Quero dizer com isso que este (o Estado) deve deixar de ser visto na perspectiva de inimigo dos direitos fundamentais, passando-se a vê-lo como auxiliar do seu desenvolvimento (Drindl, Canotilho, Vital Moreira, Sarlet, Streck, Bolzan de Moraes e Stern) ou outra expressão dessa mesma ideia, deixam de ser sempre e só direitos contra o Estado para serem também direitos através do Estado. Insisto: já não se pode falar, nesta altura, de um Estado com tarefas de guardião de “liberdades negativas”, pela simples razão – e nisto consistiu a superação da crise provocada pelo liberalismo – de que o Estado passou a ter a função de proteger a sociedade nesse duplo viés: não mais apenas a clássica função de proteção contra o arbítrio, mas, também, a obrigatoriedade de concretizar os direitos prestacionais e, ao lado destes, a obrigação de proteger os indivíduos contra agressões provenientes de comportamentos delitivos, razão pela qual a segurança passa a fazer parte dos direitos fundamentais (art. 5º, *caput*, da Constituição do Brasil). [...] Assim, na Alemanha, há uma distinção entre os dois modos de proteção de direitos: o primeiro – o princípio da proibição de excesso (*Übermassverbot*) – funciona como proibição de intervenções; o segundo – o princípio da proibição de proteção insuficiente (*Untermassverbot*) – funciona como garantia de proteção contra as omissões do Estado, isto é, será inconstitucional se o grau de satisfação do fim legislativo for inferior ao grau em que não se realiza o direito fundamental de proteção.” (STRECK, Lenio Luiz. *O dever de proteção do Estado (Schutzpflicht)*: o lado esquecido dos direitos fundamentais ou “qual a semelhança entre os crimes de furto privilegiado e o tráfico de entorpecentes”? Disponível em: <<http://www.leniostreck.com.br/site/wp-content/uploads/2011/08/Vers%C3%A3o-final-da-Untermassverbot-08-07-art-33-1.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

¹² “*HABEAS CORPUS*. PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO DESMUNICIADA. (A) TÍPICIDADE DA CONDUTA. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS PENAS. MANDADOS CONSTITUCIONAIS DE CRIMINALIZAÇÃO E MODELO EXIGENTE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS EM MATÉRIA PENAL. CRIMES DE PERIGO ABSTRATO EM FACE DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. LEGITIMIDADE DA CRIMINALIZAÇÃO DO PORTE DE ARMA DESMUNICIADA. ORDEM DENEGADA. 1. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS PENAS. 1.1. Mandados constitucionais de criminalização: A Constituição de 1988 contém significativo elenco de normas que, em princípio, não outorgam direitos, mas que, antes, determinam a

Os deveres de proteção se caracterizam como a dimensão positiva do princípio da proporcionalidade, traduzindo a proibição de uma proteção insuficiente do Estado aos direitos fundamentais do indivíduo.

Sob a ótica do direito penal, ensina ANDRÉ DE CARVALHO RAMOS que:

No Estado Democrático de Direito, no qual o Estado deve intervir na vida social para assegurar uma sociedade justa e solidária (art. 3º da CF/88), a proibição de insuficiência fixa um mínimo de proteção adequada, necessária e proporcional em sentido estrito a um direito, que sofre a omissão do Estado ou mesmo colisão com outros direitos.

No campo penal, a proporcionalidade age com seus dois vieses: na proibição do excesso, há o combate às leis que restringem, de modo excessivo, os direitos dos acusados; na proibição da insuficiência, atua para coibir leis e decisões judiciais que, de modo desproporcional, não protejam o direito à justiça das vítimas e o direito à segurança de todos beneficiados pela prevenção geral da tutela penal. Há aqueles que denominam, essa combinação das duas facetas do critério da proporcionalidade no âmbito penal, garantismo integral ou positivo.¹³

A violação ao dever positivo de proteção dos direitos humanos pode inclusive ensejar a responsabilização do Estado brasileiro no âmbito internacional, a exemplo da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso GOMES LUND.¹⁴

criminalização de condutas (CF, art. 5º, XLI, XLII, XLIII, XLIV; art. 7º, X; art. 227, § 4º). Em todas essas é possível identificar um mandado de criminalização expresso, tendo em vista os bens e valores envolvidos. Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas proibições de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbote*), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*). Os mandados constitucionais de criminalização, portanto, impõem ao legislador, para seu devido cumprimento, o dever de observância do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso e como proibição de proteção insuficiente.” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n. 102.087. Relator: Ministro Celso de Mello. Relator para o acórdão: Ministro Gilmar Mendes. *DJe*-163, divulg. 20 ago. 2013, publ. 21 ago. 2013.)

¹³ RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. E-book.

¹⁴ “Em outubro de 2008, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) interpôs Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 153) perante o Supremo Tribunal Federal, na qual foi pedido que fosse interpretado o parágrafo único do art. 1º da Lei n. 6.683 de 1979 conforme a Constituição de 1988, de modo a declarar, à luz de seus preceitos fundamentais, que a anistia concedida pela citada lei aos crimes políticos ou conexos não se estende aos crimes comuns praticados

SILVA SÁNCHEZ, em sua obra *A expansão do direito penal*, preleciona que é manifesta a necessidade de uma resposta do Direito Penal à crescente pretensão social por segurança, *verbis*:

Seja como for, o caso é que, em medida crescente, a segurança se converte em uma pretensão social à qual se supõe que o Estado e, em particular, o Direito Penal, devem oferecer uma resposta. Ao afirmar isso, não se ignora que a referência à segurança está contida em nada menos que o art. 2 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Simplesmente se trata de destacar, como observa Prittwitz, seguindo o sociólogo Franz Xaver Kaufmann, que, apesar de incontestável a afirmação de que os homens nunca viveram tão bem e tão seguros como agora, o certo é que “*Angst und Unsicherheit (sem) zum Thema des 20. Jahrhunderts geworden*” (“O medo e a insegurança se converteram no tema do século XX”). A solução para a insegurança, ademais, não se busca em seu, digamos, “lu-

pelos agentes da repressão (civis ou militares) contra opositores políticos, durante o regime militar. Como fundamento, a OAB, tendo entre seus advogados o Professor Titular das Arcadas, Fábio Konder Comparato, invocou os preceitos fundamentais constitucionais da isonomia (art. 5º, *caput*), direito à verdade (art. 5º, XXXIII) e os princípios republicano, democrático (art. 1º, parágrafo único) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Em síntese, a procedência da ação afastaria um dos principais argumentos ao longo dos anos a favor da impunidade dos agentes da repressão durante o regime militar: a de que teriam sido anistiados. [...] No mérito, sete Ministros declararam improcedente a arguição (Ministros Eros Grau – Relator, Cármen Lúcia, Ellen Gracie, Marco Aurélio, Cezar Peluso, Celso de Mello e Gilmar Mendes) e dois votaram pela procedência parcial (Ministros Ricardo Lewandowski e Carlos Britto). Assim, para a maioria formada a lei da anistia brasileira (Lei n. 6.683/79) é aplicada aos atos criminosos cometidos pelos agentes da repressão política durante o regime militar, não se restringindo aos atos praticados pelos opositores ao mesmo regime. Além do tema (lei da anistia) e do impacto sobre os familiares que até hoje esperam por justiça, a ADPF 153 impressiona por um fato inédito: pela primeira vez uma ação perante o Supremo Tribunal Federal com efeito vinculante e *erga omnes* (características da ADPF) foi processada simultaneamente a um processo internacional com objeto semelhante em curso perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. [...] Assim, após a fase probatória, com farto conjunto de depoimentos, perícias e documentos, a Corte condenou duramente o Brasil. A sentença foi prolatada em 24 de novembro de 2010, à unanimidade, com voto concordante em separado do Juiz *ad hoc* Roberto Caldas indicado pelo Brasil. Para a Corte, foi provado que, entre os anos 1972 e 1974, na região brasileira do Araguaia, agentes estatais foram responsáveis pelo desaparecimento forçado de 62 pessoas identificadas como vítimas do presente caso. Transcorridos mais de 38 anos, contados do início dos desaparecimentos forçados, somente foram identificados os restos mortais de duas delas. Assim, ficou demonstrado que o Estado continua sem definir o paradeiro das 60 vítimas desaparecidas restantes, na medida em que, até a data da prolação da sentença em 2010, não ofereceu uma resposta determinante sobre seus destinos. A esse respeito, o Tribunal reiterou que o desaparecimento forçado tem caráter permanente e persiste enquanto não se conheça o paradeiro da vítima ou

gar natural” clássico – o direito de polícia –, senão no Direito Penal. Assim, pode-se afirmar que, ante os movimentos sociais clássicos de restrição do Direito Penal, aparecem cada vez com maior clareza demandas de uma ampliação da proteção penal que ponha fim, ao menos nominalmente, à angústia derivada da insegurança. Ao questionar-se essa demanda, nem sequer importa que seja preciso modificar as garantias clássicas do Estado de Direito: ao contrário, elas se veem às vezes tachadas de excessivamente “rígidas” e se apregoa sua “flexibilização”. Apenas como exemplo, vale aludir a demanda de criminalização em matéria de meio ambiental, econômica, de corrupção política, no âmbito sexual (especialmente nas hipóteses de abuso sexual ou pornografia infantil), ou da violência familiar etc.

E é fato que, em um mundo no qual as dificuldades de orientação cognitiva são cada vez maiores, parece mesmo razoável que a busca de elementos de orientação normativa – e, entre eles, o Direito Penal ocupa um lugar significativo – se converta em uma busca quase obsessiva. Com efeito, em uma sociedade que carece de consenso sobre valores positivos, parece que corresponde ao Direito Penal *malgré lui* a missão fundamental de gerar consenso e reforçar a comunidade.¹⁵

Conclui-se, portanto, que as fronteiras do Direito Penal clássico não podem consubstanciar óbice à promoção pelo Estado do direito fundamental à segurança – sob pena de violação ao princípio da vedação à proteção deficiente.

Assim, faz-se imperativa uma análise crítica de institutos e dogmas doutrinários que impeçam uma resposta estatal eficiente ao problema da corrupção e, aqui em particular, da corrupção policial.

Diante da constatação de que o combate à corrupção policial é um

se encontrem seus restos. Essa omissão contínua do Brasil – mesmo após a redemocratização e após o reconhecimento da jurisdição da Corte em 1998 – consistiu, para a Corte, em infração ao dever de prevenção de violações dos direitos à integridade pessoal (artigo 5º) e à vida (artigo 4º) da Convenção Americana, ainda que os atos de tortura ou de privação da vida dessas pessoas não possam ser demonstrados no caso concreto. Finalmente, a Corte concluiu que o desaparecimento forçado também implica a vulneração do direito ao reconhecimento da personalidade (artigo 3º) e liberdade pessoal (artigo 7º). [...] Consequentemente, o Brasil é responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial previstos nos artigos 8.1 e 25.1 (proteção judicial e garantias processuais) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, pela falta de investigação dos fatos do presente caso, bem como pela falta de julgamento e sanção dos responsáveis, em prejuízo dos familiares das pessoas desaparecidas e da pessoa executada.” (RAMOS, André de Carvalho *Proceso internacional de derechos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book.)

¹⁵ SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Tradução de Luiz Otávio de Oliveira Rocha. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 50-52.

dever do Estado para garantir a promoção dos direitos humanos, resta evidente que o modo de enfrentamento a esse problema precisa ser reformado.

IVKOVIC elenca cinco motivos pelos quais o controle da corrupção policial demanda uma nova abordagem.

Em primeiro lugar, porque a corrupção é uma espécie de abuso policial muito heterogênea e continuamente em evolução.

Em segundo lugar, aponta a autora o fato de que a corrupção policial é um crime invisível, difícil de detectar com métodos repressivos convencionais, exigindo que alguém reporte o ato de corrupção para a própria polícia. Além disso, existe um “código do silêncio”¹⁶, a saber, uma proibição informal dentro das corporações policiais de se reportarem abusos praticados pelos colegas policiais. Por tais razões, o receio de que os outros policiais acabem retaliando a pessoa que relatou o ato de corrupção constitui um forte fator inibidor a que se denunciem os abusos policiais.

IVKOVIC indica ainda que a maioria dos mecanismos existentes de controle da corrupção são reativos em vez de preventivos, de sorte que o que aparece nos registros das estatísticas oficiais é apenas a “ponta do *iceberg*”.

Um quarto aspecto consiste no fato de as corporações policiais, os membros do Ministério Público e os juízes normalmente focarem em casos individuais e raramente examinarem as causas subjacentes que levam à prática do ato de corrupção ou permitem que a corrupção continue.

Finalmente, conclui a autora que, por mais surpreendente que possa parecer, é impossível erradicar a corrupção policial completamente. Assim, a questão passa a ser não como eliminar a corrupção completamente, mas, sim, como mantê-la sob controle e em um nível aceitável.¹⁷

¹⁶ “*In a police agency in which police corruption is officially prohibited but unofficially tolerated, police officers develop cynical attitudes, the code of silence among the line officers strengthens, the overall extent of misconduct increases, organizational changes that limit illegal profit making are subverted (see Murphy & Caplan, 1991, p. 247), orders and rules aimed toward developing more honest policing are opposed (see Murphy & Caplan, 1991, p. 247), and respect for supervisors diminishes (see Burnham, 1974), as does supervisors' overall ability and willingness to control corruption (see Goldstein, 1975, p. 10). Eventually, it becomes more important to know how to hide corruption from the public than to curtail it (see, e.g., Knapp Commission, 1972; Mollen Commission, 1994). The word accountability may well enter into daily rhetoric, but the very concept of accountability does not appear to be internalized.*” (IVKOVIC, op. cit., p. 6-7.)

¹⁷ Idem, p. 7-9.

3. DOS TESTES DE INTEGRIDADE NO DIREITO COMPARADO

Os testes de integridade podem ser divididos em duas categorias: testes dirigidos (*targeted tests*) e testes aleatórios (*random tests*).

Os testes dirigidos de integridade são aqueles que visam a policiais específicos ou a pequenos grupos de policiais, em razão de um trabalho prévio de inteligência ou de notícia indicativa de um problema de corrupção. Já os testes aleatórios de integridade não são direcionados a nenhum policial ou grupo de policiais em específico, antes sendo aplicados de forma sistemática e randômica.

Ensina PRENZLER que os testes aleatórios são considerados um método mais confiável tanto para medir níveis de corrupção quanto para combatê-la, funcionando de forma semelhante aos testes aleatórios de alcoolemia em condutores de veículos. No entanto, na prática, os testes dirigidos são utilizados com maior frequência.¹⁸

Os testes de integridade já são amplamente adotados em outros países. PRENZLER cita exemplos de testes aleatórios¹⁹ e de testes dirigidos²⁰ aplicados nos Estados Unidos, na Austrália e na Inglaterra. IVKOVIC relata as experiências da Polícia de Nova Iorque.²¹

¹⁸ PRENZLER, Tim. *Police corruption: preventing misconduct and maintaining integrity*. CRC Press, 2009, p. 137.

¹⁹ “Random tests are more likely to be directed toward police in operational positions exposed to corruption opportunities. The most famous examples are from post-Knapp New York when wallets were left where police could find them, complaints against police were made to monitor responses by officers, or valuables were left at crimes scenes (Henry, 1990; Marx, 1992). A revived program of random testing, introduced after the 1994 Mollen Inquiry, involved the random assignment of tests within specific precincts where there was a suspected corruption problem (KPMG, 1996). In Britain, the Metropolitan Police have run a type of random testing program that operates more in terms of quality assurance checks aimed at problems other than corruption narrowly defined, such as racism, sexism, and neglect of crime victims (HMIC, 1999b).” (Idem, p. 138-139.)

²⁰ “The largest New York City corruption investigation since the Knapp Commission in the early 1970s... was in Brooklyn’s 77th Precinct. Thirteen officers were suspected following an investigation. The officers were alleged to have taken cash and drugs from addicts and dealers. A drug dealer who complained was wired and he gathered evidence against two officers. In the ‘domino’ process common to undercover investigations, under threat of prison the two officers were then wired and gathered evidence against their colleagues” (MARX, 1992, p. 160). “In Los Angeles a tip from an FBI informer passed on to the police led to the setting of a trap that caught two members of a special burglary unit. After an initial investigation, a fake burglary situation was created and the suspects took the bait and were arrested.

A aplicação dos testes de integridade na polícia é recomendada pelo Source Book 2000 da Transparência Internacional – organização não governamental, com sede em Berlim, criada em 1993 para o combate à corrupção no mundo –, o qual dedica um capítulo inteiro ao tema: ética no serviço público, mecanismos de monitoramento e testes de integridade (*public service ethics, monitoring assets and integrity testing*).

Citando o exemplo bem-sucedido da polícia de Nova York, em que 20% dos policiais submetidos a testes dirigidos são reprovados, o documento conclui que os testes de integridade, além de fornecer dados empíricos sobre os níveis de corrupção policial, têm gerado lições importantes para o desenvolvimento de medidas mais eficientes à garantia da honestidade na atividade policial:

In addition to providing valuable empirical evidence about the rate of corruption among police officers, integrity testing has produced very

They were part of a special burglar alarm response unit. After responding to the alarms, the officers would then pilfer the stores themselves. They were believed to trip the alarms of stores specializing in expensive electronic equipment and then respond to the alarms. Investigators turned the tables and set off the alarm at one such store. They then watched as the two made several trips carrying out cash and expensive goods, which had been treated to leave an indelible, invisible mark on anyone who touched them. In later searches of their homes and those of several other suspects, authorities seized almost a truckload worth of electronic equipment.” (MARX, 1992.) “Gregory Joseph Sweeney thought he’d landed a handy \$270 bonus to brighten the graveyard shift. But at the end of the night the senior constable had succumbed to one of the [New South Wales] Police Service’s first stings on its own brethren. The sting, known formally as an integrity test, had involved more than a dozen police, including two female police who had masqueraded as night-clubbers. The test began when a Nissan sedan was reported stolen to Senior Constable Sweeney from Taree police. He was told also a vanity bag in the missing car contained a sum of cash. The stolen car was recovered by Senior Constable Sweeney, who was then videotaped removing \$270 cash from the vanity bag and placing it in his pocket. Nearing the end of his shift a plain clothes detective stopped and searched Sweeney. The \$270 was recovered and the constable admitted the theft. Sweeney was charged with stealing and convicted, and placed on a two-year good behavior bond. Sweeney is one of at least 20 officers who have failed integrity tests since the integrity testing unit was established in February by Deputy Commissioner Mal Brammer. As with other targets, Sweeney was on the integrity testing unit hit-list of suspects, based on intelligence sent to the command by local area commanders and internal affairs spies” (‘Anatomy’, 1997, p. 4).” (Ibidem, p. 137-138.)

²¹ *“In the aftermath of the Mollen Commission, the NYPD’s efforts to deal with corruption included random integrity tests (see Giuliani & Bratton, 1995, p. 41). instead of targeting specific officers under suspicion, these tests are ‘targeted on the basis of statistical information, indicating precincts and tours of duty that might be prone to corruption’ (p. 42).” (Op. cit., p. 43.)*

*useful lessons about the strenghts and weaknesses of the supervision and control of police officers in the field. Such lessons are used to develop better training and more effective policies to insure that police services are provided effectively and honestly.*²²

4. DAS OBJEÇÕES CONTRA OS TESTES DE INTEGRIDADE

Contra a admissibilidade dos testes de integridade em nosso ordenamento jurídico, levantam-se uma série de argumentos jurídicos e éticos, os quais passamos agora a enfrentar.

4.1 Da teoria do flagrante preparado

Inicialmente, existe a teoria de que os testes de integridade constituiriam uma situação de flagrante preparado.

De acordo com a teoria do flagrante preparado, consagrada pela doutrina brasileira e chancelada pela jurisprudência, o flagrante ocorrido em tais condições deve ser rejeitado; primeiramente, por se tratar de uma situação em que há a intervenção decisiva de um terceiro e, em segundo lugar, pelo fato de as autoridades e os policiais estarem de prontidão, o que impossibilitaria que o crime se consumasse, sendo, de acordo com essa corrente doutrinária, uma hipótese de crime impossível.

EUGÊNIO PACELLI rebate esse argumento, entendendo que não se sustenta o óbice da vontade viciada pela provocação por um terceiro à prática do delito, uma vez que o direito penal brasileiro prevê pelo menos uma hipótese de responsabilização do agente ainda que sua vontade seja determinada pela provocação de um terceiro, a saber, a participação por determinação (art. 31 do Código Penal). Nesse sentido, ensina o autor que:

[...] basta ver que o Direito Penal prevê pelo menos uma modalidade de participação dolosa em crime, na qual a conduta do partícipe é precisamente no sentido de provocar a atuação do agente (autor). E não há a menor dúvida de que, pelo nosso Direito, ambos (tanto o partícipe quanto o autor) são punidos, na medida de sua culpabilidade (art. 29, CP).

²² TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. POPE, Jeremy. *TI Source Book 2000 – Confronting corruption: the elements of a national integrity system*, p. 192-193. Disponível em: <<http://archive.transparency.org/publications/sourcebook>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

Com efeito, na participação por determinação (art. 31, CP), a ideia do crime nem sequer existia na mente do autor, mas, por obra e graça (ainda chegaremos à questão da comédia e seu autor não ciente) da ação provocadora do partícipe, a vontade é gerada e o crime praticado. Solução: punição do autor e do partícipe.

Ora, se assim é, não vemos como afastar a responsabilidade penal do autor que age por provocação de terceiro, pelo menos sob o argumento da influência no ânimo e contaminação da vontade do agente. Como vimos, na participação por determinação há, inegavelmente, a mencionada intervenção (influência no ânimo) e a presença de suas consequências (vício ou contaminação da vontade), revelando-se, porém, insuficientes para afastar a responsabilidade penal do autor.²³

O outro fundamento para a invalidade do flagrante preparado é a tese de que ele constitui modalidade de crime impossível.

Conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), “o delito de ensaio, também denominado delito de experiência ou crime provocado, constitui modalidade de crime putativo, a cuja noção conceitual se subsume a ideia de absoluta impossibilidade de consumação do ato delituoso” (HC 82.124/SC, 2ª Turma, relator Ministro Celso de Mello, 24/9/2002).

Esse entendimento foi inclusive sumulado pelo Supremo no verbete n. 145: “Não há crime, quando a preparação do flagrante pela polícia torna impossível a sua consumação”.

Na mesma esteira, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), consoante o qual “no flagrante preparado, a polícia provoca o agente a praticar o delito e, ao mesmo tempo, impede que ele se consuma, cuidando-se, assim, de crime impossível” (HC 204.426/SP, 5ª Turma, relator Ministro Jorge Mussi, 23/4/2013).

Para PACELLI, esse segundo argumento contra a admissão do flagrante preparado, qual seja, a teoria de que configuraria hipótese de crime impossível, de igual modo, não se sustenta, uma vez que, pelo menos em tese, sempre haverá a possibilidade de fuga, não se podendo falar em impossibilidade absoluta do meio.²⁴

Partindo da mesma premissa, embora chegando a conclusão diversa (no sentido de inadmissibilidade de responsabilização penal no

²³ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de processo penal*. 14. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 484.

²⁴ Idem, p. 484.

flagrante preparado – salvo se o crime, de fato, se consumar), a lição de DENILSON FEITOZA:

Não podemos nos esquecer de que toda infração penal tem um resultado jurídico, consistente na lesão ao bem jurídico ou no perigo de lesão ao bem jurídico. Como, na hipótese, todas as cautelas possíveis foram tomadas, não houve resultado jurídico, ou seja, lesão ou perigo de lesão ao bem jurídico. Como não houve resultado jurídico, o que toda infração penal tem que ter, pois, do contrário, não será infração penal, não há fato típico, nem infração penal. Observe que, se toda infração penal tem resultado *jurídico*, diversamente ocorre com o resultado material, que nem toda infração penal tem.

Contudo, no flagrante preparado, se, apesar de todos os cuidados, ainda assim o agente conseguir consumir o crime, estaremos diante de um fato punível, bem como ocorrerá situação de flagrante delito no seu sentido próprio.²⁵

Além disso, no flagrante esperado – amplamente admitido pela doutrina e jurisprudência pátrias – também há as autoridades e agentes policiais de prontidão, a fim de impedir que a ação criminosa seja consumada. Daí por que para Pacelli é contraditória a rejeição do flagrante preparado, uma vez que nele, tal qual no flagrante esperado, a ideia é que a infração penal não se consume.

A esse respeito, o autor ressalta a incoerência de se adotarem dois pesos diferentes para situações análogas:

É necessário, antes, para a sua compreensão adequada, referirmo-nos ao denominado flagrante esperado, cuja validade é por todos aceita, sem restrições significativas.

[...]

Note-se, porém, que ambas as situações podem estar tratando de uma única e mesma realidade: a ação policial suficiente a impedir a consumação do crime (ou o seu exaurimento), tudo dependendo de cada caso concreto. Não nos parece possível, com efeito, fixar qualquer diferença entre a preparação e a espera do flagrante, no que se refere à impossibilidade de consumação do crime, fundada na ideia da eficiente atuação policial. Em ambos os casos, como visto, seria possível, em tese, tornar impossível, na mesma medida, a ação delituosa em curso. Por que então a validade de um (esperado) e a invalidade de outro (o preparado)?²⁶

De outro lado, reforçando a ideia de que não existe um óbice ontológico à responsabilização penal por crimes impossíveis, tem-se

²⁵ PACHECO, Denilson Feitoza. *Direito processual penal: teoria, crítica e práxis*. 4. ed. rev., ampl. e atual. Niterói, RJ: Impetus, 2006, p. 676.

²⁶ Idem, p. 484-485.

a constatação de que todo crime tentado, naquela situação concreta em que deixou de se consumar, é um crime impossível. Efetivamente, pela própria definição de tentativa em nosso ordenamento, o crime tentado deixa de se consumar por circunstâncias alheias à vontade do agente, o que não impede que este seja responsabilizado.

Dessa forma, do ponto de vista determinístico, toda tentativa é um crime impossível para aquele caso específico.

Cumpra também observar que a jurisprudência tem admitido o flagrante preparado nos crimes de ação múltipla, como ocorre com o tráfico de drogas, sob o entendimento de que, “ainda que o ato de venda de substância entorpecente evidencie hipótese de flagrante preparado, o delito de tráfico já estava consumado em momento anterior, pelo fato de o Paciente guardar e ter em depósito a substância entorpecente apreendida” (STJ, HC 191.622/TO, relatora Ministra Laurita Vaz, 5/2/2013).

Percebe-se, portanto, que a teoria do flagrante preparado, tal qual construída em nosso ordenamento, mais serve para fins de criminologia jurídica, não sendo, contudo, um imperativo da dogmática penal. Como visto, não se reveste de um caráter ontológico, pois, se assim o fosse, o flagrante esperado também deveria ser considerado crime impossível. Por outro lado, não existe óbice absoluto em nosso direito penal à responsabilização em face da impossibilidade de consumação do crime, o que fica evidente com as hipóteses de crime tentado.

4.2 Da falta de perigo concreto a bem jurídico

Ainda acerca da resistência da doutrina ao flagrante preparado, poder-se-ia invocar que a combinação entre os dois argumentos enfrentados *supra* – a intervenção decisiva de um terceiro e a impossibilidade (*rectius*: improbabilidade) da consumação do delito – acabaria por originar um terceiro óbice: a falta de risco concreto ao bem jurídico.

Entretanto, em alguns crimes tentados e nos crimes de perigo abstrato de igual modo se verifica a falta de risco concreto a bem jurídico, o que não isenta o agente de responsabilização.

Nos crimes tentados, a responsabilização do agente dá-se pelo só desvalor da conduta, ainda que não tenha havido um resultado naturalístico – ou mesmo o resultado jurídico decorrente da consumação

do tipo penal. Não vemos por que razão não aplicar tal raciocínio ao flagrante preparado.

Efetivamente, caso o crime deixe de se consumir – só então se podendo, de fato, falar em crime impossível –, ainda assim, parece evidente que o autor realizou uma conduta repudiada pelo ordenamento, o que, em face dos deveres de proteção do Estado, deve atrair a incidência do direito penal.

Trazendo a questão para a dogmática penal, notadamente o princípio da fragmentariedade, não se pode dizer de somenos importância, a ponto de não atrair a incidência da norma penal, o fato de um agente do Estado ser reprovado em um teste de integridade, vindo a praticar um ato de corrupção.

4.3 Da doutrina do “*entrapment*”

Numa análise metajurídica acerca da questão, PAULO RANGEL, citando HASSEMER, diz que não é permitido ao Estado utilizar os meios empregados pelos criminosos, se não quer perder, por razões simbólicas e práticas, a sua superioridade moral.²⁷

É dizer, atribui-se um desvalor ético à conduta de preparar uma “armadilha” para que o policial “caia”, o que seria uma atitude inadmissível vinda do próprio Estado.

Crítica semelhante, aliás, foi levantada em face dos acordos de colaboração premiada celebrados pelo MPF com investigados do Caso Lava Jato, argumentando-se que o Estado estaria estimulando a “traição”, o que seria antiético.²⁸

²⁷ RANGEL, Paulo. *Direito processual penal*. 12. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 300.

²⁸ “Entre as críticas ao instituto da colaboração premiada, há reflexões sérias, preocupações legítimas e também um certo exagero retórico, oco e sem sentido. Abaixo estão listadas as dez objeções mais comuns ao instituto. Procuraremos rebatê-las com argumentos jurídicos e no plano dos fatos. Vejamos quais são elas. A primeira: a colaboração premiada é antiética. De que ética tratamos? Quem a define? Tem-se como referência a ética do conjunto da sociedade ou a ética das associações criminosas? Se a esta última se referem os críticos, a resposta é sim, a colaboração premiada é antiética porque fere os deveres de lealdade e de silêncio, mafioso (*omertà*) ou não, que existem entre delinquentes. Falar demais e ‘entregar o jogo’ é ruim para os negócios. É péssimo para negociatas. Em algumas organizações criminosas, a pena por esse agir ‘antiético’ é a morte. Porém, se tivermos em mira a ética da sociedade em geral, veremos que não há vício moral algum em colaborar com o Estado para a

Aqui, vez mais, cabe lembrar que o Direito Penal é um importante instrumento de proteção dos direitos humanos e que a ineficiência estatal no combate à corrupção viola o princípio da vedação à proteção deficiente. Nesse passo, o argumento ético, levado ao extremo e desprovido de uma análise crítica acerca da possibilidade de aplicação dos testes de integridade mediante a presença de certos requisitos, acaba por revelar uma proteção voltada somente ao criminoso, trazendo aquilo que DOUGLAS FISCHER denominou “garantismo hiperbólico monocular”.²⁹

punição de criminosos, a prevenção ou a elucidação de crimes, a salvação da vida de pessoas sequestradas ou a devolução de dinheiros subtraídos da Nação. É isto o que se espera de uma sociedade equilibrada: que seus integrantes cooperem uns com os outros. Para avançar no exame do aspecto ético da delação premiada, precisamos apenas perceber ‘para onde’ olhamos, isto é, em que momento do tempo fixamos nosso olhar. O colaborador é um traidor, é o que dizem os defensores da ética criminosa. ‘Lá em casa, não deduramos ninguém’... Como se essa autorreferência pueril pudesse servir de modelo para resolver todas as intrincadas questões de segurança pública e de persecução criminal que afligem o meio social e que se relacionam a direitos difusos e a direitos fundamentais de acusados e vítimas.” (ARAS, Vladimir. *Primeira crítica ao instituto*: a colaboração premiada é antiética. Disponível em: <<https://blogdovladimir.wordpress.com/2015/05/12/primeira-critica-ao-instituto-a-colaboracao-premiada-e-antietica/>>. Acesso em: 19 jun. 2015.)

²⁹ “Se compreendidos sistemicamente e contextualizados à realidade vigente, há se ver que os pilares do garantismo não demandam a aplicação de suas premissas unicamente como forma de afastar os excessos injustificados do Estado à luz da Constituição (proteção do mais fraco). Quer-se dizer que não se deve invocar a aplicação exclusiva do que se tem chamado de ‘garantismo negativo’. Hodiernamente (e já assim admitia Ferrajoli embrionariamente, embora não nessas palavras), o garantismo penal não se esgota numa visão de coibir (apenas) excessos do Leviatã (numa visão hobesiana). Em percuciente análise do tema ora invocado, Gilmar Mendes já se manifestou de forma abstrata acerca dos direitos fundamentais e dos deveres de proteção, assentando que ‘os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção [...], expressando também um postulado de proteção [...]. Haveria, assim, para utilizar uma expressão de Canaris, não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbot*), mas também uma proibição de omissão (*Untermassverbot*). Nos termos da doutrina e com base na jurisprudência da Corte Constitucional alemã, pode-se estabelecer a seguinte classificação do dever de proteção: [...] (b) Dever de segurança [...], que impõe ao Estado o dever de proteger o indivíduo contra ataques de terceiros mediante adoção de medidas diversas; [...] Discutiu-se intensamente se haveria um direito subjetivo à observância do dever de proteção ou, em outros termos, se haveria um direito fundamental à proteção. A Corte Constitucional acabou por reconhecer esse direito, enfatizando que a não observância de um dever de proteção corresponde a uma lesão do direito fundamental previsto no art. 2º, II, da Lei Fundamental. [...]’ É o que se tem denominado – esse dever de proteção – de **garantismo positivo**. Sintetizando, em nossa compreensão, embora construídos

Em suma, o que se pretende demonstrar é que, atendidos determinados pressupostos, a adoção dos chamados testes de integridade não vulnera em absoluto a “superioridade moral” do Estado, permitindo, ao revés, que este avance no sentido de se desincumbir de seus deveres de proteção.

A jurisprudência da Suprema Corte norte-americana desenvolveu a chamada doutrina do “*entrapment*” (armadilha, provocação indevida), divisando as hipóteses do criminoso incauto e do inocente incauto, com base sobretudo na presença ou não da predisposição para a prática criminosa, sendo que, somente no caso de provocação pelo Estado somada à ausência de predisposição para a prática do crime, poderá o agente invocar validamente a defesa do “*entrapment*”:

Entrapment is a complete defense to a criminal charge, on the theory that “Government agents may not originate a criminal design, implant in an innocent person’s mind the disposition to commit a criminal act, and then induce commission of the crime so that the Government may prosecute” Jacobson v. United States, 503 U.S. 540, 548 (1992). A valid entrapment defense has two related elements: (1) government inducement of the crime, and (2) the defendant’s lack of predisposition to engage in the criminal conduct. Mathews v. United States, 485 U.S. 58, 63 (1988). Of the two elements, predisposition is by far the more important. Inducement is the threshold issue in the entrapment defense. Mere solicitation to commit a crime is not inducement. Sorrells v. United States, 287 U.S. 435, 451 (1932). Nor does the government’s use of artifice, stratagem, pretense, or deceit establish inducement. Id. at 441. Rather;

por premissas e prismas um pouco diversos, o princípio da proporcionalidade (em seus dois parâmetros: o que não ultrapassar as balizas do excesso e da deficiência é proporcional) e a teoria do garantismo penal expressam a mesma preocupação: o equilíbrio na proteção de todos (individuais ou coletivos) direitos e deveres fundamentais expressos na Carta Maior. Quer-se dizer com isso que, em nossa compreensão (integral) dos postulados garantistas, o Estado deve levar em conta que, na aplicação dos direitos fundamentais (individuais e sociais), há a necessidade de garantir também ao cidadão a eficiência e a segurança, evitando-se a impunidade. O dever de garantir a segurança não está em apenas evitar condutas criminosas que atinjam direitos fundamentais de terceiros, mas também (segundo pensamos) na devida apuração (com respeito aos direitos dos investigados ou processados) do ato ilícito e, em sendo o caso, na punição do responsável.” (FISCHER, Douglas. Garantismo penal integral (e não o garantismo hiperbólico monocular) e o princípio da proporcionalidade: breves anotações de compreensão e aproximação dos seus ideais. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 28, mar. 2009. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao028/douglas_fischer.html>. Acesso em: 21 abr. 2014 – grifos no original.)

inducement requires a showing of at least persuasion or mild coercion, United States v. Nations, 764 F.2d 1073, 1080 (5th Cir. 1985); pleas based on need, sympathy, or friendship, ibid.; or extraordinary promises of the sort “that would blind the ordinary person to his legal duties”, United States v. Evans, 924 F.2d 714, 717 (7th Cir. 1991). See also United States v. Kelly, 748 F.2d 691, 698 (D.C. Cir. 1984) (inducement shown only if government’s behavior was such that “a law-abiding citizen’s will to obey the law could have been overborne”); United States v. Johnson, 872 F.2d 612, 620 (5th Cir. 1989) (inducement shown if government created “a substantial risk that an offense would be committed by a person other than one ready to commit it”).

Even if inducement has been shown, a finding of predisposition is fatal to an entrapment defense. The predisposition inquiry focuses upon whether the defendant “was an unwary innocent or, instead, an unwary criminal who readily availed himself of the opportunity to perpetrate the crime.” Mathews, 485 U.S. at 63. Thus, predisposition should not be confused with intent or mens rea: a person may have the requisite intent to commit the crime, yet be entrapped. Also, predisposition may exist even in the absence of prior criminal involvement: “the ready commission of the criminal act,” such as where a defendant promptly accepts an undercover agent’s offer of an opportunity to buy or sell drugs, may itself establish predisposition. Jacobson, 503 U.S. At 550.³⁰

Pode-se, em resumo, dizer que a doutrina do “*entrapment*” se baseia em dois elementos: a) induzimento por agentes estatais; b) ausência de predisposição criminosa.

Inicialmente, no que toca ao induzimento, este se caracteriza quando há um ato de persuasão ou coerção do agente estatal a que o indivíduo testado pratique a conduta criminosa, ou, ainda, quando a situação simulada no teste se reveste de caráter desproporcional.

Com efeito, os testes de integridade devem emular condições presenciadas na vida real de um policial, conforme explica IVKOVIC: “*random integrity tests are conducted in real-life conditions. In fact, they are usually modeled to resemble previous realistic cases as closely as possible*”.³¹

Dessa forma, as situações simuladas nos testes de integridade aplicados a policiais não se revestem de qualquer excepcionalidade, mas consistem naquilo que o policial ordinariamente enfrenta em seu dia

³⁰ ESTADOS UNIDOS. *Criminal Resource Manual*. Disponível em: <<http://www.justice.gov/usao/>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

³¹ Op. cit., p. 43.

a dia, e para o qual deve estar preparado, porquanto intrinsecamente relacionado ao exercício de suas funções. Ou seja, o policial não está sendo testado para além das suas habilidades ordinárias.

PRENZLER reforça a necessidade de que os testes se assemelhem o máximo possível ao ato de corrupção investigado, advertindo que é crucial a presença de circunstâncias específicas para aferição da legitimidade de tais testes. Assim, conclui que o sucesso dos testes direcionados de integridade acaba fortalecendo o argumento dos defensores daqueles em detrimento dos testes aleatórios.³²

Ensina o autor que, nos países de *common law*, o “*entrapment*” só pode ser arguido como defesa quando claramente houver coerção, ou seja, quando há pressão indevida para a prática do crime, salientando que o só fato de a situação vivida no teste ser uma simulação não constitui uma objeção válida.³³

E, ainda, os testes de integridade têm de atender à proporcionalidade. Vale dizer: a provocação pelo Estado não pode simular uma situação em que a tentação seja tão grande a ponto de levar pessoas honestas (“*law-abiding citizens*”) a sucumbir.

Por outro lado, de acordo com a jurisprudência da Suprema Corte americana, mesmo que esteja caracterizado o induzimento, a exis-

³² “*Specific circumstances are therefore crucial in judging the fairness of tests. The utilitarian argument in favor of targeted testing has been strengthened by success of tests and subsequent confessions by targets of previous corrupt conduct (Daley, 1978; Prenzler & Ronken, 2001b). [...] Random tests, in contrast, are considered more difficult to justify, given lower levels of suspicion or absence of suspicions, particularly in relation to individuals. Covert surveillance associated with random testing is also said to de-professionalize policing and creates an inhibiting climate of fear and mistrust (Kleining, 1996). In contrast, others have argued that random testing covert surveillance follow logically from an employer’s responsibility to assess employee work performance and honesty (HMIC, 1999b; Marx, 1992), as in eavesdropping on telephone communications with customers and using dummy costumers to monitor the response of service personnel (Bylinsky, 1991)*”. (Op. cit., p. 139.)

³³ “*The legality of integrity testing and related covert practices has been upheld in the courts as part of the contractual rights of employers, within certain bounds of privacy and within the area of an employer’s responsibility (Cozzetto & Pedeliski, 1997). In common-law countries, entrapment can only be used as a defense where clearly there is coercion involved. Consequently, it is important that sting scenarios merely provide an opportunity for a crime to be committed without undue pressure. The fact that the situation is a simulation, e.g., the participants are actors or other alleged drugs are powder, also does not provide a defense in law (Prenzler & Ronken, 2001b)*”. (Idem, p. 140.)

tência de predisposição criminosa é fatal à invocação da defesa do “*entrapment*”. Divisam-se, neste ponto, as figuras do “criminoso incauto” e do “inocente incauto” (“*unwary criminal*” versus “*unwary innocent*”). Quando já existe esquema ou predisposição criminosa, verifica-se a figura do criminoso incauto, não havendo cogitar de provocação indevida.

Também adotando como parâmetro para a legitimidade do flagrante preparado a existência ou não da predisposição criminosa, a jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos:

Mr Teixeira de Castro complained that he had not had a fair trial in that he had been incited by plain-clothes police officers to commit an offence of which he was later convicted. He relied on Article 6 § 1 of the Convention, of which the part relevant in the present case reads as follows: “In the determination of ... any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair ... hearing ... time by [a] ... tribunal...”

He maintained that he had no previous convictions and would never have committed the offence had it not been for the intervention of those “agents provocateurs”. In addition, the police officers had acted on their own initiative without any supervision by the courts and without there having been any preliminary investigation.

32. The Government submitted that a large number of States, including most members of the Council of Europe, accepted the use of special investigative measures, in particular in the fight against drug trafficking. Society had to find techniques for containing that type of criminal activity, which destroyed the foundations of democratic societies. Article 52 of Legislative Decree no. 430/83, which was applicable to the facts of the present case – and indeed the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988 and the Council of Europe Convention of 1990 on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime –, thus allowed the use of undercover agents, whose role had however nothing in common with the activity of “agents provocateurs”. Furthermore, Article 126 § 1 and 2 (a) of the Code of Criminal Procedure laid down high standards that had to be met if the means used for obtaining evidence were to be considered legitimate and lawful.

The two police officers involved in the present case could not be described as “agents provocateurs”. A distinction had to be drawn between cases where the undercover agent’s action created a criminal intent that had previously been absent and those in which the offender had already been predisposed to commit the offence.³⁴ [Grifou-se.]

³⁴ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Case of Teixeira de Castro v.

Nesse aspecto, os testes direcionados de integridade podem se revelar mais precisos a fim de demonstrar tal predisposição, porquanto dirigidos a policiais sobre os quais já recai alguma suspeita.

PRENZLER aponta ainda a necessidade de que, sem indicar nenhuma operação em particular, seja dada publicidade acerca da existência desses testes aos policiais, até mesmo como mecanismo desencorajador da corrupção:

But it has also been argued that, without giving away any specifics of particular operations, they should be widely communicated to police as a primary deterrent mechanism (Homel, 2002). If every encounter police have with citizens, or every operation they perform, is potentially an encounter with an undercover informant or is potentially being covertly recorded, this provides a powerful disincentive to act corruptly. This is particularly important given the alleged strength of police solidarity and the power of socialization and coercive techniques for enmeshing officers in corruption webs. The possibility that colleagues are “spies”, or that situations are recorded simulations, creates a potentially powerful “functional divisiveness” (Henry, 1994, p. 167).³⁵

A jurisprudência pátria já tem aplicado a teoria do “*entrapment*”, a exemplo da decisão proferida pelo juiz federal SERGIO FERNANDO MORO, nas ações penais 2006.7000020042-0 e 2006.7000026752-5, *verbis*:

As características do caso revelam que não se trata de “*entrapment*”, instituto que seria o equivalente no Direito anglo-saxão ao “flagrante preparado” no Brasil. “*Entrapment*” ou armadilha só existe e é ilegítima quando inexistente um prévio esquema criminoso ou predisposição criminosa (cf. Jurisprudência da Suprema Corte norte-americana, *vg. Sorrell v. USA*, de 1932, ou *USA v. Russel*, de 1973, e mesmo, da Corte Europeia de Direitos Humanos, *v.g., a contrario sensu, Teixeira de Castro v. Portugal*, de 1998). Repetindo a Suprema Corte norte-americana no caso *Sherman v. USA*, de 1958, trata-se de “traçar uma linha entre a armadilha para um inocente incauto e a armadilha para um criminoso incauto”. [Grifos no original.]

Portugal (44/1997/828/1034). Disponível em: <[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58193#{%22itemid%22:\[%22001-58193%22\]}>](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58193#{%22itemid%22:[%22001-58193%22]}>)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

³⁵ *Ibidem*, p. 135-136.

5. CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DOS TESTES DE INTEGRIDADE

Nos Estados Unidos, a reprovação em testes de integridade é base suficiente para ensejar a demissão do policial.³⁶

No Brasil, ainda que seja rechaçada pela maioria da doutrina e pela jurisprudência a validade do flagrante preparado para fins de responsabilização criminal do agente, é admitida a sua aplicação para fins administrativos.

A esse respeito, o julgado do STF, no MS 22.373, Pleno, j. 14/6/2006: DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA.

DEMISSÃO. FLAGRANTE PREPARADO. 1. O Plenário desta Corte, quando do julgamento do MS 23.242, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 17.02.2002, entendeu que a alegação de flagrante preparado é própria de ação penal e que não tem pertinência na instância administrativa. [...]

Consequentemente, pelo menos para fins administrativos, já se admite, sem maiores problemas, a aplicação dos testes de integridade, até mesmo para a demissão de policiais.

Entretanto, à luz do quanto analisado neste trabalho, entendemos que, atendidos os pressupostos da teoria do “*entrapment*”, os testes de integridade devem ser admitidos em nosso ordenamento como fundamento inclusive para a responsabilização penal do policial reprovado no teste.

6. O ANTEPROJETO DE LEI

Entre as medidas contra a corrupção apresentadas pelo Ministério Público Federal por ocasião da força-tarefa do Caso Lava Jato, destaca-se a proposta legislativa que cria o teste de integridade dos agentes públicos:

Art. 1º Esta Lei cria o teste de integridade dos agentes públicos no âmbito da Administração Pública.

Art. 2º A Administração Pública poderá, e os órgãos policiais deverão, submeter os agentes públicos a testes de integridade aleatórios ou dirigidos, cujos resultados poderão ser usados para fins disciplinares, bem como para a instrução de ações cíveis, inclusive a de improbidade administrativa, e criminais.

³⁶ IVKOVIC, op. cit., p. 43.

Art. 3º Os testes de integridade consistirão na simulação de situações sem o conhecimento do agente público, com o objetivo de testar sua conduta moral e predisposição para cometer ilícitos contra a Administração Pública.

Art. 4º Os testes de integridade serão realizados preferencialmente pela Corregedoria, Controladoria, Ouvidoria ou órgão congêneres de fiscalização e controle.

Art. 5º Sempre que possível e útil à realização dos testes de integridade, poderá ser promovida a sua gravação audiovisual.

Art. 6º Os órgãos que forem executar os testes de integridade darão ciência prévia ao Ministério Público, de modo sigiloso e com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, e informarão a abrangência, o modo de execução e os critérios de seleção dos examinados, podendo o Ministério Público recomendar medidas complementares.

Art. 7º Os órgãos de fiscalização e controle divulgarão, anualmente, estatísticas relacionadas à execução dos testes de integridade, bem como manterão, pelo prazo de 5 (cinco) anos, toda a documentação a eles relacionada, à qual poderá ter acesso o Ministério Público.

Art. 8º A Administração Pública não poderá revelar a execução dos testes de integridade nem fazer menção aos agentes públicos testados.

Art. 9º Os testes de integridade também poderão ser realizados pelo Ministério Público ou pelos órgãos policiais, mediante autorização judicial, em investigações criminais ou que digam respeito à prática de atos de improbidade administrativa.

Art. 10. A Administração Pública, durante a realização dos testes de integridade, poderá efetuar gravações audiovisuais ou registrar, por qualquer outro método, o que ocorre nas repartições públicas ou nas viaturas e nos carros oficiais, respeitado o direito à intimidade.

Art. 11. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, à Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) após a sua publicação.³⁷

A justificativa do referido anteprojeto de lei ressalta que:

O objetivo central do teste de integridade é criar, preventivamente, a percepção de que todo o trabalho do agente público está sujeito a escrutínio e de que, a qualquer momento, a atividade pode estar sendo objeto de análise, inclusive sob o ponto de vista de honestidade. A realização do teste não parte da premissa da desconfiança sobre os servidores em geral, mas sim da noção de que todo agente público tem um dever de transparência e *accountability*, sendo natural o exame de sua atividade.

³⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Propostas do MPF para o combate à corrupção*. Disponível em: <http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas/docs/medida_1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

Conforme dispõe o art. 6º do anteprojeto de lei, a aplicação dos testes de integridade deve ser precedida de comunicação ao Ministério Público, informando-se a abrangência, o modo de execução e os critérios de seleção dos examinados, a fim de que o *Parquet* possa recomendar medidas complementares, caso entenda cabíveis.

O art. 9º prevê a possibilidade de realização de tais testes pelo Ministério Público e pelos órgãos policiais, mediante autorização judicial, em investigações referentes a fatos que constituam crime ou ato de improbidade administrativa.

Além disso, para garantia do agente submetido ao exame, haverá a gravação audiovisual do teste sempre que possível, respeitado o direito à intimidade (arts. 5º e 10).

7. CONCLUSÃO

Neste trabalho, pôde-se observar que os testes de integridade vêm sendo aplicados em diversos países do mundo, além de serem recomendados pela ONU e pela Transparência Internacional. De igual modo, inexistem impedimentos à sua adoção no ordenamento pátrio.

Com efeito, o estudo do problema da corrupção policial sob o enfoque dos deveres de proteção do Estado em face das graves violações a direitos humanos conduz às seguintes conclusões: a) não se sustenta o óbice doutrinário ao flagrante preparado, uma vez que: a.1) o direito pátrio prevê pelo menos uma hipótese de responsabilização do agente, ainda que sua vontade seja determinada pela provocação de um terceiro, a saber, a participação por determinação (art. 31 do Código Penal); a.2) a teoria de que configuraria hipótese de crime impossível não se sustenta, uma vez que, ao menos em tese, sempre haverá a possibilidade de fuga, não se podendo falar em impossibilidade absoluta do meio – o que, aliás, também ocorre no flagrante esperado, que é amplamente admitido pela doutrina e pela jurisprudência; b) os testes de integridade são um importante passo para a efetividade do enfrentamento estatal à corrupção; c) em uma análise de política criminal, a adoção de tais testes se revela extremamente alvissareira no Brasil, onde a corrupção é endêmica e os meios tradicionais para o seu combate têm sido insuficientes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ARAS, Vladimir. *Primeira crítica ao instituto: a colaboração premiada é antiética*. Disponível em: <<https://blogdovladimir.wordpress.com/2015/05/12/primeira-critica-ao-instituto-a-colaboracao-premiada-e-antietica/>>. Acesso em 19 jun. 2015.
2. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 102.087. Relator: Ministro Celso de Mello. Relator para o acórdão: Ministro Gilmar Mendes. *DJe*-163, divulg. 20 ago. 2013, publ. 21 ago. 2013.
3. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Case of Teixeira de Castro v. Portugal (44/1997/828/1034). Disponível em: <[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58193#%22itemid%22:\[%22001-58193%22\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58193#%22itemid%22:[%22001-58193%22])>. Acesso em: 20 jun. 2015.
4. DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. Corrupção policial. In: CHEKER, Monique; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; SALGADO, Daniel de Resende (Coord.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: Jus Podivm, 2013.
5. ESTADOS UNIDOS. *Criminal Resource Manual*. Disponível em: <<http://www.justice.gov/usao/>>. Acesso em: 23 abr. 2014.
6. FISCHER, Douglas. Garantismo penal integral (e não o garantismo hiperbólico monocular) e o princípio da proporcionalidade: breves anotações de compreensão e aproximação dos seus ideais. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 28, mar. 2009. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao028/douglas_fischer.html>. Acesso em: 21 abr. 2014.
7. IVKOVIC, Sanja Kutnjak. *Fallen Blue Knights: controlling police corruption*. Oxford University Press, 2005.
8. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Propostas do MPF para o combate à corrupção*. Disponível em: <http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas/docs/medida_1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.
9. OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de processo penal*. 14. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
10. PACHECO, Denílson Feitoza. *Direito processual penal: teoria, crítica e práxis*. 4. ed. rev., ampl e atual. Niterói, RJ: Impetus, 2006.
11. RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. E-book.

12. _____. *Processo internacional de direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book.
13. RANGEL, Paulo. *Direito processual penal*. 12. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
14. PRENZLER, Tim. *Police corruption: preventing misconduct and maintaining integrity*. CRC Press, 2009.
15. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. *A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Tradução de Luiz Otávio de Oliveira Rocha. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
16. STRECK, Lenio Luiz. *O dever de proteção do Estado (Schutzpflicht): o lado esquecido dos direitos fundamentais ou “qual a semelhança entre os crimes de furto privilegiado e o tráfico de entorpecentes”?* Disponível em: <<http://www.leniostreck.com.br/site/wp-content/uploads/2011/08/Vers%C3%A3o-final-da-Untermassverbot-08-07-art-33-1.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2014.
17. TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. POPE, Jeremy. *TI Source Book 2000 – Confronting corruption: the elements of a national integrity system*. Disponível em: <<http://archive.transparency.org/publications/sourcebook>>. Acesso em: 23. abr. 2014.
18. UNITED NATIONS office on drugs and crime. *The global programme against corruption*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/onu/publicacoes/arquivos/toolkit.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA: LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DE SUA LAVRATURA PELA POLÍCIA MILITAR E PELA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

ALEXANDRE MOREIRA TAVARES DOS SANTOS¹

1. Introdução
 2. Juizados Especiais Criminais
 3. Conceito de autoridade policial
 4. Conceito de autoridade policial para fins de lavratura de TCO
 5. O Ciclo Completo de Polícia
 6. Precedentes do Supremo Tribunal Federal quanto à constitucionalidade da lavratura de TCO pelas polícias administrativas
 7. Projeto de reforma do Código de Processo Penal (PLS n. 156/2009)
 8. Conclusão
- Referências bibliográficas

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar a legalidade e a constitucionalidade da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) – previsto no art. 69 da Lei n. 9.099/1995 – pelas polícias administrativas, notadamente pela Polícia Militar e pela Polícia Rodoviária Federal.

Com efeito, o referido dispositivo legal preceitua que a “autoridade policial” que tomar conhecimento da ocorrência de uma infração penal de menor potencial ofensivo deverá lavrar um termo circunstanciado e encaminhá-lo diretamente ao Juizado Especial. Assim, a correta interpretação sobre o significado do termo “autoridade policial” empregado

¹ Procurador da República na Procuradoria da República no Estado de Goiás. Procurador Regional Eleitoral em Goiás. Ex-Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Roraima. Ex-Procurador da Fazenda Nacional.

pelo art. 69 da Lei n. 9.099/1995, se em sentido amplo ou estrito, é o ponto central da controvérsia em análise.

Para tanto, será feito um estudo do microssistema processual dos Juizados Especiais Criminais (art. 98, inciso I, da CF/1988) e da disciplina constitucional das atribuições das polícias judiciárias e administrativas no âmbito da segurança pública (art. 144 da CF/1988), além de uma análise dos principais precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

O tema tem relevância não apenas quanto aos aspectos jurídicos envolvidos mas também de ordem prática no âmbito da segurança pública e na vida dos cidadãos, como será abordado no artigo. Por exemplo, o cidadão flagrado na prática de uma infração penal de menor potencial ofensivo em uma rodovia federal ou na zona rural do município, em local situado a dezenas (ou até mesmo mais de uma centena) de quilômetros de uma delegacia de Polícia Civil ou Federal, pode ter o TCO lavrado diretamente no local da ocorrência pelo agente da Polícia Rodoviária Federal ou da Polícia Militar e ser liberado em seguida; ou terá necessariamente de ser detido e conduzido até a delegacia de polícia para a lavratura do TCO por um delegado? Outro exemplo prático: o oficial da Polícia Militar que, no período noturno, vai atender uma ocorrência simples na periferia de uma grande cidade pode lavar diretamente o TCO no local e liberar os envolvidos, dando continuidade a seu serviço de policiamento ostensivo que objetiva garantir a segurança pública; ou terá necessariamente, e independentemente da circunstância, de deter e conduzir os envolvidos até a delegacia de polícia de plantão mais próxima, interrompendo, assim, o serviço de policiamento ostensivo por várias horas?

Passados quase dez anos desde a edição da Lei n. 9.099/1995, esse tema continua atual, sendo objeto de divergências na doutrina e na jurisprudência, além de render acirrados embates entre as corporações policiais e suas entidades associativas de classe. Enquanto delegados de polícia alegam que a lavratura de TCO é ato privativo de polícia judiciária e que têm a prerrogativa exclusiva de lavrá-los; policiais militares e policiais rodoviários federais defendem que podem lavar TCO no exercício de suas funções institucionais de segurança pública.

2. JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS

O constituinte de 1988 procurou desburocratizar e simplificar o sistema de justiça criminal², que se encontrava abarrotado com um número astronômico de infrações penais de pouca gravidade, a emperrar a máquina judiciária sem nenhum resultado prático, uma vez que, regra geral, ocorria a prescrição ou absolvição em virtude da falta de provas. Assim, seguindo a tendência contemporânea de outros países de adotar um direito penal consensual, prescreveu que a União e os Estados deveriam criar Juizados Especiais competentes para o julgamento de infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante procedimentos oral e sumaríssimo, permitida a transação e o julgamento por turmas de juízes de primeiro grau (art. 98, I, da Constituição Federal)³.

Portanto, a instituição dos Juizados Especiais no âmbito criminal decorreu da vontade do constituinte de encontrar medidas alternativas àquelas concebidas no sistema de justiça criminal clássico, que pudessem possibilitar uma resposta rápida do Estado à pequena criminalidade.⁴

Nesse contexto, os Juizados Especiais foram criados pela Lei n. 9.099/1995 e, no âmbito federal, pela Lei n. 10.259/2001, com a competência criminal para o julgamento das infrações penais de menor potencial ofensivo, quais sejam: as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 anos, cumulada ou não com multa (art. 61 da Lei n. 9.099/1995).

Assim, com a finalidade de concretizar o comando normativo do art. 98, inciso I, da Constituição Federal, a Lei n. 9.099/1995 estabeleceu para os Juizados Especiais verdadeiro microsistema processual, que, diversamente do Código de Processo Penal, é regido pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação, além da aplicação de pena não privativa de liberdade (arts. 2º e 62).

² OLIVEIRA, Beatriz Abraão de. *Juizados Especiais Criminais: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 3.

³ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Comentários à Lei dos Juizados Especiais Criminais*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1.

⁴ Idem.

3. CONCEITO DE AUTORIDADE POLICIAL

O art. 144 da Constituição Federal dispõe que a segurança pública é um dever do Estado, além de ser também direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Para tanto, em vez de prever um modelo de corporações policiais de ciclo completo, como ocorre em outros países, o constituinte optou por fazer uma divisão entre órgãos de polícia administrativa cuja finalidade institucional principal é o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública; e a polícia investigatória ou judiciária, cujo principal objetivo institucional é a investigação de infrações penais.

Nesse contexto, a Polícia Federal e as Polícias Cíveis são os órgãos policiais da União e dos Estados, dirigidas por delegados de polícia, que foram instituídas precipuamente para a investigação e apuração das infrações penais e sua autoria (art. 144, § 1º, I, e § 4º, da CF/1988). Além das funções de polícia judiciária, a Polícia Federal também funciona como polícia administrativa com atuação preventiva em relação ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, e ao exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (art. 144, § 1º, II e III, da CF/1988).

Por outro lado, foram instituídas como polícias administrativas: a Polícia Militar, a quem compete o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública (art. 144, § 5º, da CF/1988); a Polícia Rodoviária Federal, destinada, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais (art. 144, § 2º, da Constituição Federal); e a Polícia Ferroviária Federal, destinada, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais (art. 144, § 3º, da CF/1988). Aos municípios foi facultada a constituição de guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (art. 144, § 8º, da CF/1988).

Logo, enquanto as polícias administrativas têm um papel preponderante de natureza preventiva, na medida em que objetivam garantir a ordem pública e inibir a prática de atos ilícitos; as polícias judiciárias (investigativas) têm finalidade precipuamente repressiva, haja vista que se destinam à responsabilização penal do indivíduo, após a prática de uma infração penal, por meio de investigação policial na qual se

recolham elementos probatórios para que o Ministério Público ou a vítima possam propor a ação penal pública ou privada.

Porém, a referida distinção não é absoluta. A polícia judiciária também pode atuar preventivamente, para evitar a prática de crime; enquanto a polícia administrativa também atua repressivamente em várias circunstâncias que são inerentes a sua própria atividade policial⁵, como, por exemplo, quando registra uma nota ou boletim de ocorrência (registro oficial de infração penal de que tomou conhecimento) ou quando efetua uma prisão em flagrante e encaminha os suspeitos presos à polícia judiciária.

A atividade policial, seja ela judiciária ou administrativa, pressupõe exercício de poder de polícia do Estado, no sentido de que, a fim de garantir a segurança pública, impõe a restrição e o condicionamento dos direitos e liberdades das pessoas em conformidade com as normas legais.⁶ Nesse sentido, ensina José dos Santos Carvalho Filho que:

em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade. É nesse sentido que foi definido por RIVERO, que deu a denominação de polícia administrativa. [...] Costumam os estudiosos do assunto dividir o poder de polícia em dois segmentos: a Polícia Administrativa e a Polícia Judiciária. Não obstante, antes de traçar a linha diferencial entre cada um desses setores, cabe anotar que ambos se enquadram no âmbito da função administrativa, vale dizer, representam atividade de gestão de interesses públicos.⁷

Portanto, em sentido amplo, autoridade policial é todo agente administrativo que exerce atividade policial, preventiva ou repressiva, tendo a prerrogativa de, em conformidade com a lei, exercer poder de polícia sobre as pessoas, submetendo-as ao exercício da atividade de policiamento.⁸ Nesse tocante, anota ÁLVARO LAZZARINI:

Autoridade Policial é um agente administrativo que exerce atividade policial, tendo o poder de se impor a outrem nos termos da lei, conforme o consenso daqueles mesmos sobre os quais a sua autoridade é exercida,

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 67.

⁶ LAZZARINI, Álvaro. Do poder de polícia. *Justitia*, São Paulo, 73:45 e 52.

⁷ *Ibidem*, p. 62 e 66.

⁸ JESUS, Damásio E. de. *Lei dos Juizados Especiais Criminais anotada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 56.

consenso esse que se resume nos poderes que lhe são atribuídos pela mesma lei, emanada do Estado em nome dos concidadãos.⁹

Porém, o Código de Processo Penal, ao cuidar das atividades da polícia judiciária, emprega o termo autoridade policial em sentido mais restrito, identificando-o com o delegado de polícia de carreira, a quem compete a presidência do inquérito policial¹⁰.

Com efeito, o CPP, em diversos dispositivos, utiliza o termo “autoridade policial” ao tratar de atribuições inerentes ao cargo de delegado de polícia, como arbitrar e conceder fiança (art. 322), relatar o inquérito policial (art. 10, § 1º), entre outras. Essa compreensão fica muito clara no art. 301 do CPP, que, ao disciplinar o flagrante compulsório, faz expressamente a distinção entre os termos “autoridade policial” e “agente policial”.

A Lei n. 12.830/2013, ao tratar da investigação criminal na seara policial, também empregou o termo “autoridade policial” em sentido estrito, ao prescrever que “ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.”

Dessarte, o termo “autoridade policial” pode ser compreendido em sentido amplo, como todo agente administrativo que exerce atividade policial, seja ela preventiva ou repressiva; ou, ainda, em sentido estrito, como delegado de polícia.

4. CONCEITO DE AUTORIDADE POLICIAL PARA FINS DE LAVRATURA DE TCO

O art. 69 da Lei n. 9.099/1995, na linha dos princípios orientadores e do microsistema processual dos Juizados Especiais, a fim de desburocratizar e gerar eficiência, simplicidade e celeridade na persecução das infrações penais de menor potencial ofensivo, que em sua grande maioria são de baixa complexidade, instituiu o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), o qual deverá ser lavrado pela

⁹ LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 269.

¹⁰ Nesse sentido: JESUS, op. cit., p. 69.

“autoridade policial” que tomar conhecimento da ocorrência e encaminhado imediatamente ao Juizado Especial ou ao Ministério Público.¹¹

O TCO nada mais é do que um Boletim de Ocorrência um pouco mais detalhado (circunstanciado), no qual se descreve, ainda que de forma sucinta, o fato com suas circunstâncias, sem sequer haver necessidade de tipificação legal do fato, bastando a probabilidade de que constitua alguma infração penal.

É, portanto, apenas um registro oficial da ocorrência, que não enseja nenhuma constrição à liberdade do cidadão nos casos de flagrante, bastando o suposto autor do fato assumir o compromisso de comparecer ao Juizado Especial quando chamado (parágrafo único do art. 69 da Lei n. 9.099/1995). Apenas na hipótese de recusa do autor do fato em firmar compromisso de comparecer aos Juizados Especiais, não deverá ser lavrado TCO, mas, sim, um auto de prisão em flagrante pela polícia judiciária.

Nesse ponto, deve ser esclarecido que registrar a ocorrência em nota, boletim ou termo circunstanciado não é o mesmo que investigar. E a autoridade competente para conferir tipificação aos fatos para fins de arquivamento da *notitia criminis* ou para a propositura de proposta de transação penal ou para a ação penal não é a policial, e sim o Ministério Público (art. 129, I, da CF/1988 c/c arts. 76 e 77 da Lei n. 9.099/1995).

Assim, o TCO não se configura como ato ou procedimento de natureza investigatória, típico de polícia judiciária; mas, sim, como simples ato de reduzir a termo os fatos delituosos de que se tomou conhecimento no exercício da atividade policial, indicando quem são o autor do fato, a vítima e as testemunhas, com seu posterior encaminhamento aos Juizados Especiais Criminais. Trata-se, portanto, de ato inerente às atribuições constitucionais de todos os órgãos policiais previstos no art. 144 da Constituição Federal.

¹¹ Apesar de a lei não mencionar o Ministério Público, também é possível, sempre que se mostrar conveniente em decorrência do princípio da celeridade, que a autoridade policial encaminhe o TCO diretamente ao *Parquet*, a fim de que, na qualidade de titular a ação penal, forme sua *opinio delicti* quanto à tipificação do fato e às providências processuais cabíveis, quais sejam: arquivamento do TCO ou solicitação ao Juizado Especial de designação de audiência preliminar para fins de composição do dano e transação penal, ou, ainda, solicitação de diligências complementares pela polícia judiciária quando isso for necessário (art. 129, I, da CF/1988 c/c art. 77 da Lei n. 9.099/1995).

Dessarte, a “autoridade policial” referida pelo art. 69 da Lei n. 9.099/1995 deve ser compreendida em sentido amplo, e não em sentido estrito; ou seja, não é apenas o delegado de polícia que pode lavrar o TCO (registro oficial da ocorrência, que não implica constrição alguma), mas também as autoridades policiais integrantes das polícias administrativas, tais como a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Militar.¹²

Nesse sentido, é precisa a lição de Damásio de Jesus:

A função de polícia judiciária, que compreende toda a investigação e produção extrajudicial de provas, é conduzida por Delegado de Polícia de carreira e não policial militar. No caso da Lei n. 9.099, contudo, não existe função investigatória nem atividade de polícia judiciária. A lei, em momento algum, conferiu exclusividade da lavratura do termo circunstanciado às autoridades policiais, em sentido estrito. Trata-se de um breve, embora circunstanciado, registro oficial da ocorrência, sem qualquer necessidade de tipificação legal do fato, bastando a probabilidade de que constitua alguma infração penal. Não é preciso qualquer tipo de formação técnico-jurídica para se efetuar esse relato. Quanto à requisição de algum exame pericial, poderá ser feita pelo representante do Ministério Público. Seria uma superposição de esforços e uma infringência à celeridade e economia processual sugerir que o policial militar, tendo lavrado o respectivo talão de ocorrência, fosse obrigado a encaminhá-lo

¹² Nesse sentido, cf.: ARAS, Vladimir. *A lavratura de TCO pela PRF e pela PM*. Disponível em: <<http://www.ibadpp.com.br/1392/a-lavratura-de-tco-pela-prf-e-pela-pm-por-vladimir-aras>>. Acesso em: 16 jun. 2015. BATISTA, Weber Martins; FUX, Luiz. *Juizados especiais cíveis e criminais e suspensão condicional do processo penal*: a Lei n. 9.099/95 e sua doutrina mais recente. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 308/309. DINAMARCO, Cândido Rangel. Lei 9.099/95, por que burocratizar? *Jornal do Estado do Paraná, Direito e Justiça*, 17 dez. 1995, p. 1. GIACOMOLLI, Nereu José. *Juizados Especiais Criminais*: Lei 9.099/95. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 88. GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antônio Magalhães; FERNANDES, Antônio Scarance; GOMES, Luiz Flávio. *Juizados Especiais Criminais*: comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995. 4. ed. São Paulo: RT, 2002, p. 109/110. JESUS, Damásio de., op. cit., p. 59/60; MORAES, Alexandre de; SMANIO, Gianpaolo; VAGIONE, Luiz Fernando. *Juizados Especiais*: aspectos práticos da Lei 9.099/95. São Paulo: Atlas, 1997, p. 37/38. CAPEZ, Fernando. *Legislação penal especial*. 3. ed. São Paulo: EDJ, 2003. v. 2. Em sentido contrário, defendendo que apenas os delegados de polícia podem lavrar TCO, cf.: MIRABETE, Julio Fabbrini. *Juizados Especiais Criminais*: comentários, jurisprudência, legislação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 85. MOREIRA, Rômulo de Andrade. *Juizados Especiais Criminais*. Bahia: JusPodivm, 2007. NUCCI, Guilherme de Souza. *Leis penais e processuais penais comentadas*. São Paulo: RT, 2006. OLIVEIRA, Beatriz Abraão de., op. cit., p. 35. TOURINHO FILHO, Fernando da Costa, op. cit., p. 75/77.

para o Distrito Policial, repartição cujo trabalho se quis aliviar, a fim de que o Delegado, após um período variável de tempo, repetisse idêntico relato, em outro formulário, denominado boletim de ocorrência. O policial militar perderia tempo, tendo de se deslocar inutilmente ao Distrito. O Delegado de Polícia passaria a desempenhar a supérflua função de repetir registros em outro formulário. O Juizado não teria conhecimento imediato do fato. [...] e) Deste modo, como as autoridades policiais, na linguagem da Lei, só têm o encargo de elaborar o registro da ocorrência, nada impede que tal atribuição seja desempenhada por qualquer agente encarregado da função policial, preventiva ou repressiva. O policial militar, ao tomar conhecimento da prática de uma contravenção penal ou de um crime de menor potencial ofensivo, poderá registrar a ocorrência de modo detalhado, com a indicação e qualificação das testemunhas, e conduzir o suspeito diretamente ao Juizado Especial Criminal. Havendo dúvida sobre a incidência da Lei sobre o fato cometido, esta será resolvida na própria sede do Juizado. A conclusão coincide com a da Comissão Nacional de Interpretação da Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995, sob coordenação da Escola Nacional da Magistratura e presidida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça Sálvio de Figueiredo Teixeira.¹³

Na mesma esteira, também anota NEREU JOSÉ GIACOMOLLI:

Ocorre que nas infrações afetas à Justiça Consensual não haverá propriamente uma investigação policial, uma apuração pormenorizada, um inquérito policial, ou seja, uma atividade típica de polícia judiciária. Basta a lavratura de um termo circunstanciado, isto é, a materialização do fato e de suas circunstâncias, com a identificação dos envolvidos e das possíveis testemunhas, consignando-se uma sintética conclusão do que foi informado.

A infração de menor potencial ofensivo tanto pode chegar ao conhecimento da autoridade policial civil, da autoridade policial militar, ou do Ministério Público. O registro sumário do fato pela polícia militar, com o encaminhamento à polícia civil para lavratura do termo circunstanciado, e posterior remessa a juízo, vai de encontro ao princípio da celeridade preconizado na nova lei.¹⁴

Essa mesma conclusão, também foi sufragada em diversos encontros promovidos para a discussão da Lei n. 9.099/1995, tais como se verifica no Enunciado n. 34 do Fórum Nacional de Juizados Especiais¹⁵, na Conclusão n. 9 da Comissão Nacional de Interpretação da

¹³ JESUS, op. cit., p. 59/60.

¹⁴ GIACOMOLLI, op. cit., p. 88.

¹⁵ “ENUNCIADO 34 – Atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar.” (Fórum Nacional de Juizados Especiais, VII Encontro Nacional de Coordenadores de Juizados Especiais, em março de 2002.)

Lei n. 9.099/1995¹⁶, na Conclusão do Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça¹⁷ e na 1ª Conclusão da reunião da Confederação Nacional do Ministério Público.¹⁸

Com efeito, a interpretação do art. 69 da Lei n. 9.099/1995 deve ser feita em sintonia com a integralidade do microssistema processual dos Juizados Especiais, o qual, diversamente do sistema criminal clássico previsto no CPP, é regido pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, e busca, sempre que possível, a conciliação ou a transação, além da aplicação de pena não privativa de liberdade (art. 98, I, da CF/1988 e arts. 2º e 62 da Lei n. 9.099/1995).

O legislador pretendeu, com esse microssistema dos juizados, resolver de forma simplificada, célere e consensual o problema da pequena criminalidade, com a finalidade de desafogar os aparatos policial e judiciário integrantes do sistema de justiça criminal clássico, de forma que pudessem se dedicar com mais eficiência aos crimes graves.

Nesse contexto, foi expressamente dispensado o inquérito policial para o oferecimento de denúncia (art. 77, § 1º, da Lei n. 9.099/1995), que é o instrumento investigatório típico e exclusivo da polícia judiciária, no qual a presidência das investigações é privativa do delegado de polícia (art. 2º, § 1º, da Lei n. 12.830/2013).

Na realidade, da interpretação teleológica e sistemática daquele primeiro dispositivo, infere-se que foi dispensada qualquer investigação criminal por parte da polícia judiciária ou do Ministério Público para o oferecimento de proposta de transação penal ou denúncia,

¹⁶ “Conclusão n. 9: A expressão autoridade policial, referida no art. 69, compreende quem se encontra investido em função policial, podendo a Secretaria do Juizado proceder à lavratura do termo de ocorrência e tomar as providências previstas no referido artigo.” (Comissão Nacional de Interpretação da Lei n. 9.099/1995, Coordenação da Escola Nacional da Magistratura, Presidência do Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, reunião em Belo Horizonte/MG, em 28 e 29 out. 1995.)

¹⁷ “Pela expressão autoridade policial se entende qualquer agente policial, sem prejuízo da parte ou ofendido levar o fato diretamente a conhecimento do Juizado Especial” (Conclusão do Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça, na cidade de Vitória/ES, em 19 e 20 out. 1995).

¹⁸ “1) A expressão ‘autoridade policial’, prevista no artigo 69 da Lei n. 9.099/95, abrange qualquer autoridade pública que tome conhecimento da infração penal no exercício do poder de polícia” (Confederação Nacional do Ministério Público, em Brasília/DF, em 14 dez. 1995).

bastando o registro dos fatos e circunstâncias da ocorrência feitos no TCO para lastrear a acusação.¹⁹

Assim, apenas se o Ministério Público entender que os elementos do TCO são insuficientes para formação de sua *opinio delicti*, haverá necessidade de investigação criminal, a ser realizada em sede de inquérito policial pela polícia judiciária (art. 77, § 2º, da Lei n. 9.099/1995) ou em procedimento investigatório conduzido diretamente pelo Ministério Público, na qualidade de titular da ação penal (art. 129, I, da CF/1988).²⁰ Do contrário, na hipótese de não ocorrer a composição dos danos ou a transação penal e o autor do fato vier a ser processado, as testemunhas indicadas no TCO serão ouvidas diretamente no curso do próprio rito sumaríssimo dos Juizados Especiais, sob o crivo do contraditório e da ampla defesa.

Além disso, os princípios constitucionais da proporcionalidade e da eficiência dos órgãos responsáveis pela segurança pública (arts. 5º, LIV, 37 e 144, § 7º, da CF/1988), como mandamentos de otimização de hierarquia normativa superior²¹, e a própria finalidade constitucional da criação dos Juizados Especiais (art. 98, I, da CF/1988), preconizam que o TCO em várias circunstâncias, sobretudo nos casos

¹⁹ Nesse sentido, cf. precedente do STF: “*HABEAS CORPUS. ALEGAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA A AÇÃO PENAL. DENÚNCIA BASEADA APENAS NO REGISTRO DE OCORRÊNCIA FEITO PELA VÍTIMA. CRIME DE AMEAÇA. IMPORTÂNCIA DA PALAVRA DA VÍTIMA. JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS. Apesar de lastreada apenas no Registro de Ocorrência, a denúncia preenche os requisitos minimamente necessários a dar início à persecução penal, portando consigo elementos suficientes para que o acusado conheça o fato que lhe é imputado e possa dele se defender. Nos crimes de ameaça, a palavra da vítima se reveste de importância para a formação dos indícios de autoria, capazes de deflagrar a ação penal. Nos juizados especiais criminais, a acusação pode ser oferecida exclusivamente com base no Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO, dispensando-se o próprio inquérito policial. Daí se mostrar prematuro o trancamento da ação penal. Habeas corpus indeferido” (HC n. 85.803/RJ, relator Ministro Ayres Britto, 1ª Turma, julgado em 30/8/2005, RTJ 199/318). Na mesma linha: STJ – HC n. 113.852/PE, rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 5ª Turma, julgado em 19/3/2009, DJe 27/4/2009.*

²⁰ O STF, no julgamento do RE n. 593.727/MG, rel. para o acórdão Ministro Gilmar Mendes, Pleno, decidiu que o Ministério Público detém poder para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado.

²¹ ALEXY, Robert. *El concepto y la validez del derecho*. 2. ed. Barcelona: Gedisa, 1997, p. 162.

registrados em locais distantes das delegacias de polícia, seja lavrado diretamente no próprio local pelo policial que tomou conhecimento da ocorrência, seja ele da Polícia Militar ou da Polícia Rodoviária Federal. O propósito é evitar que o suposto autor do fato, que esteja em situação de flagrância, tenha de ser detido e conduzido até uma delegacia de polícia (que na prática acaba sendo uma forma de prisão prolongada); ao mesmo tempo que essa providência gera obstáculo e prejuízo ao trabalho preventivo da polícia administrativa na segurança pública (art. 144 da CF/1988), haja vista que a detenção e condução até a delegacia mais próximas muitas vezes poderá demorar longo período, durante o qual o policiamento ostensivo não será feito.²²

Nesse ponto, cabe lembrar que, considerada a realidade brasileira, de dimensão geográfica continental e de carência estatal de recursos materiais e humanos, diversos municípios do interior do país têm zonas rurais extensas ou não contam com delegacias de polícia, mas apenas com um posto da Polícia Militar. Portanto, é comum que a delegacia de polícia civil mais próxima esteja localizada a dezenas ou até mesmo a mais de uma centena de quilômetros do local da ocorrência. Nas rodovias federais, os postos da Polícia Rodoviária Federal e as ocorrências também são verificadas em situação de flagrante a muitos quilômetros da delegacia de polícia federal ou civil mais próxima.

Nesses casos, um único flagrante de infração penal de menor potencial ofensivo, que demande o simples registro em TCO, pode

²² A título de exemplo, vale registrar as informações divulgadas pela Associação dos Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais (AOPMBM): “é notório que a gestão atual de encerramento de ocorrências por ocasião do plantão regionalizado da Polícia Civil, tem represado as atividades de polícia preventiva/ostensiva da PMMG. Somente no mês de dezembro de 2015 (*sic*, 2014), conforme dados estatísticos, as viaturas da PMMG deslocaram cerca de 185 mil quilômetros para realizar o encerramento das ocorrências. Um tempo médio de 14 horas nas dependências das delegacias (incluindo vítimas, testemunhas, agentes e os próprios policiais militares), o que além de não se mostrar razoável, denota, em tese, a prática do crime de cárcere privado com o cidadão, que nada pode fazer. Ademais, para robustecer o problema crônico quanto ao plantão regionalizado, vê-se prejuízo de ordem financeiro/econômico/legal (na medida do uso irracional dos bens do Estado), violação de direitos humanos (vítimas, autor, PM e PC – por ocasião do exagerado lapso temporal dos envolvidos no fato), descumprimentos de princípios constitucionais (legalidade, razoabilidade e eficiência) dentre outros”. Disponível em: <<http://www.aopmbm.org.br/home/1203-eficiencia-e-razoabilidade-na-lavratura-do-tco-pela-policia-militar-e-corpo-de-bombeiro-militar>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

inviabilizar o trabalho de um dia inteiro de policiamento ostensivo no município ou de patrulhamento nas rodovias federais (v.g., uma *blitz*), caso o cidadão suspeito tenha obrigatoriamente de ser detido e conduzido até a delegacia mais próxima apenas para a lavratura de TCO pelo delegado; ou seja, para mera atividade burocrática de redução a termo da ocorrência. Nos plantões policiais realizados nas periferias das grandes cidades durante o período noturno ou em fins de semana e feriados, a situação é similar²³. Essa obrigatoriedade burocrática, portanto, representaria uma situação de constrangimento desnecessário e desproporcional do cidadão detido e conduzido até a delegacia, além de ineficiência e prejuízo para a segurança pública.

Com efeito, consoante já exposto, não há necessidade de formação técnico-jurídica de nível superior de bacharel em direito para a simples lavratura de um TCO (registro circunstanciado da ocorrência). Os policiais da Polícia Militar e da Polícia Rodoviária Federal, assim como os agentes e escrivães que normalmente fazem o atendimento e a filtagem dos registros de ocorrência nas delegacias,²⁴ apesar de não serem bacharéis em direito, têm treinamento e noções de direito penal suficiente para a simples lavratura de BOs e TCOs, que não implica nenhuma constrição à liberdade do cidadão.²⁵

Além disso, com a lavratura de TCO nas infrações penais de menor potencial ofensivo no local da ocorrência e diretamente pelas polícias administrativas, as quais contam com efetivo policial muito maior e com mais capilaridade no interior do país, possibilita-se que a polícia judiciária concentre seus limitados recursos materiais e humanos na apuração de crimes mais graves e complexos, cuja taxa de elucidação é baixíssima no Brasil. Estima-se, por exemplo, que apenas de 5% a 8% dos homicídios são elucidados no país, ao passo que o percen-

²³ Cf. BURILLE, Nelson. *Termo Circunstanciado*: possibilidade jurídica da sua elaboração pela Polícia Militar e os aspectos favoráveis e desfavoráveis decorrentes. Disponível em: <<http://www.jusmilitaris.com.br/novo/uploads/docs/termocircunstanziado.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

²⁴ Cf. MISSE, Michel. *O inquérito policial no Brasil*: uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: Booklink, 2010, p. 35/41.

²⁵ Nesse ponto, Nelson Burille aborda o tema, trazendo o registro da opinião positiva de Juizes de Direito de Juizados Especiais no Estado do Rio Grande do Sul quanto à ampliação de casos que chegam aos juizados (diminuição da cifra negra) e a melhoria na qualidade dos TCOs após começarem a ser lavrados pela Polícia Militar daquele Estado. (Idem.)

tual nos Estados Unidos é de 65%, no Reino Unido é de 90% e na França é de 80%.²⁶

O referido quadro de ineficiência e baixa taxa de elucidação de crimes graves pela polícia judiciária também ficou evidenciado em minuciosa pesquisa desenvolvida por MICHEL MISSE:

Mostra-se, em geral, muito baixa a capacidade de elucidação de crimes graves, como o roubo e o homicídio, como também o é a de produção de provas periciais em homicídios, um tipo de crime com alto grau de elucidação nos países modernos. [...] é evidente que 7,5% dos registros de homicídios doloso (consumado e tentativa), 98,2% das ocorrências de roubo e 63,5% dos estelionatos registrados pela polícia da capital do estado do Rio de Janeiro não chegam ao conhecimento do Ministério Público até quatro anos depois de ocorridos [...] Embora 92% dos inquéritos de homicídios dolosos tenham chegado ao conhecimento do MP, apenas 3,6% transformaram-se em ação penal até quatro anos depois das ocorrências, a grande maioria ficou no “pingue-pongue”. No caso de roubo, embora já fosse muito pequeno o número de inquéritos que chegaram ao MP, apenas 30% levaram à denúncia dos indiciados, mais da metade retornaram ao pingue-pongue. Se comparado ao volume de ocorrências, apenas 0,5% transformou-se em ações penais, se excetuados os flagrantes. Mesmo no caso de estelionato, que apresentava volume relativamente maior de inquéritos conhecidos do MP, o número deles que se transformou em ação penal não ultrapassou 16%.²⁷

Portanto, verifica-se que a exclusividade da lavratura de TCO por delegado de polícia não atende nem ao interesse público, que reclama eficiência na atividade de segurança pública, com policiais nas cidades e rodovias efetuando policiamento ostensivo e com a polícia judiciária focada na investigação e apuração de crimes graves, sem perda de tempo desnecessária e burocrática com a pequena criminalidade; nem ao interesse privado do autor do fato, qual seja, ser liberado o mais rápido possível, sem constrição alguma, após ser flagrado em situação que a polícia administrativa considere infração penal de menor potencial ofensivo.

²⁶ Nesse sentido, pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Criminalística em 2011. Apud GOMES, Luiz Flávio; BUNDUKY, Mariana Cury. Homicídios: apenas 5% a 8% são elucidados no Brasil. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3353, 5 set. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22562>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

²⁷ MISSE, Michel. O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 35-50, jan./mar. 2010.

Sobre esses relevantes aspectos práticos, também anotou DAMÁSIO DE JESUS:

Muitas razões de ordem prática aconselham a condução imediata ao Juizado Especial: a) o prejuízo para o policiamento ostensivo, pois haveria duplo deslocamento da viatura, com desnecessária perda de tempo; b) o acúmulo injustificado de serviço para a repartição policial, contrariando o espírito e a finalidade da lei; c) a valorização do trabalho dos Delegados de Polícia, que atualmente consomem a maior parte de seu tempo instruindo inquéritos policiais de delitos de diminuta significância social; d) a criação de transtornos injustificados para as partes e as testemunhas, com retardamento da solução do problema; e) a inequívoca ofensa aos princípios da celeridade, informalidade e economia processual. Entendemos, portanto, que, para os fins específicos do disposto no art. 69 da Lei n. 9.099/95, a expressão “autoridade policial” significa qualquer agente público regularmente investido na função de policiamento preventivo ou de polícia judiciária. Ao lado dessa interpretação teleológica, o método literal de hermenêutica conduz a idêntico posicionamento.²⁸

Nesse sentido tem sido o entendimento dominante no âmbito do Ministério Público, consoante se infere de julgamentos unânimes do CNMP e da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (responsável pelo controle externo da atividade policial), respectivamente no Pedido de Providência n. 0.00.000.001461/2013-22²⁹ e no Procedimento n. 1.00.000.012873/2013-32³⁰, nos quais se considerou lícita a lavratura de TCO pela Polícia Rodoviária Federal, nos termos do art. 69 da Lei n. 9.099/1995. Desses julgamentos, vale transcrever trecho do voto proferido pelo Conselheiro FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA no CNMP quanto às questões práticas da controvérsia:

Finalmente, não há que se perder de vista duas questões fáticas fundamentais envolvidas na presente discussão.

A primeira delas se revela na feliz lembrança do eminente Relator ao proferir seu voto neste processo, em Plenário: o Brasil é um país continental, o que implica, a um só tempo, disparidade de situações entre regiões e o desafio de o Estado se fazer presente em todas elas, levando a cada canto do país a sua atuação, empreendida, também, na pacificação social. Como, então, permitir-se que, especialmente em regiões do interior, à vista de infrações penais de menor potencial ofensivo, um simples ter-

²⁸ Op. cit., p. 60.

²⁹ CNMP – Pedido de Providência n. 0.00.000.001461/2013-22, relator Conselheiro Luiz Moreira, j. 1º/9/2014, unânime.

³⁰ 7ª CCR – Procedimento n. 1.00.000.012873/2013-32, relator Subprocurador-Geral da República Mario Luiz Bonsaglia, j. 27/5/2015, unânime.

mo circunstanciado de ocorrência não possa ser lavrado pela Polícia Rodoviária Federal, que estaria obrigada, por dever de ofício, a deter e levar o infrator à polícia judiciária mais próxima – situada, por vezes, a centenas de quilômetros de distância?

Ora, tempo significativo seria dispendido nessa forma de atuar, provocando concomitantemente o envidamento de esforços da PRF e da polícia judiciária que poderiam – e estão sendo – sintetizados.

Não custa frisar que os próprios cidadãos envolvidos na prática de atos infracionais de menor potencial ofensivo seriam prejudicados caso viesse a se afirmar o monopólio da polícia judiciária na confecção de tais termos, já que estes teriam que ser conduzidos e, portanto, seriam mantidos detidos, por horas e horas, até que pudessem tais registros ser feitos nas delegacias de polícias.

[...]

Também por isso é que se afirma que os convênios em tela, na forma como firmados, atendem ao princípio constitucional da eficiência administrativa, essa também a máxima que orientou a criação dos Juizados Especiais Criminais, ao lado da celeridade e da economia processual, com a simplificação de procedimentos, como já dito.

A segunda questão fática a ser observada, por fim, é realidade da qual não se pode descurar: a imensa quantidade de infrações de menor potencial ofensivo detectadas pelas Polícias Militar, Rodoviárias Federal e Estadual, Legislativa e Ambiental, esta última responsável pela quase totalidade das detecções de crimes ambientais.

Prescindir-se, no atual estado de coisas, dessa contribuição conjunta de diversos órgãos estatais para a formulação de meros atos administrativos que atestam fatos que são potencialmente infrações de menor lesividade, findaria por enfraquecer a atuação estatal na pacificação social – o que, certamente, não é o desejo de qualquer órgão ou servidor público brasileiro. Nesse tocante, só para enfatizar a importância da atuação da Polícias Rodoviária e Militar na lavratura de TCOs, calha o destaque dos seguintes registros.

A Polícia Rodoviária Federal está presente por todo o país, monitorando, com cerca de 10.000 (dez mil) homens, quase 70.000 (setenta mil) kms de rodovias federais, com postos que se situam, em média, a cada 130 kms. Com essa estrutura, muito melhor distribuída do que a Polícia Federal, a PRF vem realizando, já há 10 (dez) anos, de maneira ininterrupta, eficiente e sem qualquer resistência, essa atividade de lavratura de TCOs. As próprias Polícias Militares possuem efetivo bem superior ao das Polícias Judiciárias Estaduais e também se encontram bem melhor distribuídas em todas as regiões do país, pela realização das atividades de polícia ostensiva.

Somente a Polícia Militar do Rio Grande do Sul lavrou, até este momento, mais de 100.000 (cem mil) TCOs.

Ali, o Grupo de Controle Externo da Atividade Policial do MPF constatou que, corriqueiramente, postos policiais situados nas faixas de fronteiras e em localidades longínquas acabam desguarnecidos quando há a necessidade de realização de flagrantes, o que provoca a insegurança dos condutores e, até mesmo, dos postos policiais, nos quais há equipamentos e armamentos que necessitam de vigilância constante. Não é razoável, assim, que esse seja o procedimento a ser adotado sempre, inclusive nos casos de infrações de menor potencial ofensivo, nas quais, como se vê, a simples lavratura de um TCO, pela PRF ou pela PM, já seria o bastante para evitar essa situação de insegurança.

Já a Polícia Militar de Santa Catarina, de tão bem aparelhada para a realização da atividade em discussão, possui os seus sistemas completamente integrados aos dos juizados especiais criminais, de maneira a permitir que os autores dos fatos já saiam intimados, no momento da lavratura do TCO, da data da audiência conciliatória a ser realizada no âmbito do Poder Judiciário.

Outrossim, o entendimento de que não há nenhuma inconstitucionalidade ou ilegalidade na lavratura de TCO pelas polícias administrativas, notadamente pela Polícia Rodoviária Federal e pela Polícia Militar, tem sido majoritário na jurisprudência, conforme se infere de precedente da 6ª Turma do STJ³¹, dos TRFs da 4ª e 5ª Região³² e dos Tribunais de Justiça de Santa Catarina³³ e do Rio Grande do Sul³⁴, além de várias outras recentes decisões judiciais.³⁵

³¹ STJ – HC n. 7.199/PR, relator Ministro Vicente Leal, 6ª Turma, j. 1º/7/1998, *DJ* de 28/9/1998, p. 115: “Nos casos de prática de infração penal de menor potencial ofensivo, a providência prevista no art. 69, da Lei n. 9099/95, é da competência da autoridade policial, não consubstanciando, todavia, ilegalidade a circunstância de utilizar o Estado o contingente da Polícia Militar, em face da deficiência dos quadros da Polícia Civil”.

³² TRF da 4ª Região – AC n. 2006.72.05.001485-4, Desembargador Federal Valdemar Capeletti, 4ª Turma, *D.E.* 9/6/2008; e TRF da 5ª Região – REOCR n. 00011318120144058200, Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro, 3ª Turma, *DJE* de 9/3/2015, p. 113: “[...] Não há que se falar em inconstitucionalidade na lavratura de TCOs pela PRF, pois a Constituição não assegura exclusividade para o registro da ocorrência de crimes [...]”.

³³ TJSC – *Habeas Corpus* n. 2000.002909-2, de Blumenau, relator Desembargador Nilton Macedo Machado, j. 18/4/2000: “A Constituição Federal, ao prever uma fase de consenso entre o Estado e o agente, nas infrações penais de menor potencial ofensivo, criou um novo sistema penal e processual penal, com filosofia e princípios próprios. Para a persecução penal dos crimes de menor potencial ofensivo, em face do sistema previsto na Lei dos Juizados Especiais Criminais, e dando-se adequada interpretação sistemática à expressão “autoridade policial” contida no art. 69 da Lei n. 9.099/95, admite-se lavratura de termo circunstanciado por policial militar, sem exclusão de idêntica atividade do Delegado de Polícia. O termo circunstanciado, que

Dessarte, pela interpretação teleológica e sistemática do art. 69 da Lei n. 9.099/95, em conformidade (a) com as competências inerentes às atividades de policiamento previstas no art. 144, § 2º e § 5º, da Constituição Federal; (b) com o microsistema desburocratizante dos Juizados Especiais instituído pelo art. 98, I, da CF/1988; e (c) com o princípio constitucional da eficiência dos órgãos responsáveis pela segurança pública (arts. 37 e 144, § 7º, da CF/1988), conclui-se que a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Militar têm atribuição para lavrar TCO nas infrações penais de menor potencial ofensivo.

5. O CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

Tem-se como Ciclo Completo de Polícia ou Polícia de Ciclo Completo a atribuição a um mesmo organismo policial das atividades de polícia ostensiva e preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, tornando mais eficaz a remessa dos autos ao Ministério Público e agilizando a persecução penal.

Atualmente, a proposta está sendo discutida na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 431, de 2014, que pretende conferir nova redação ao art. 144, § 11, nos seguintes termos:

nada mais é do que “um registro oficial da ocorrência, sem qualquer necessidade de tipificação legal do fato”, prescindindo de qualquer tipo de formação técnico-jurídica para esse relato (Damásio E. de Jesus)”.

³⁴ TJRS – Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 70014426563, Tribunal Pleno, relatora Desembargadora Maria Berenice Dias, j. 12/3/2007: “[...] Não verifica afronta à repartição constitucional das competências entre as polícias civil e militar. Expressão autoridade policial referida no art. 69 da Lei n. 9.099-95 compreende quem se encontra investido em função policial, ou seja, a qualquer autoridade. [...]”.

³⁵ Cf. sentença proferida pelo Juiz Federal Euler de Almeida Silva Júnior no Processo n. 0036187-95.2012.4.01.3500, da 9ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Goiás, em 3 de junho de 2014, no sentido do parecer do MPF apresentado pelo autor do presente artigo nos respectivos autos, que julgou improcedente ação civil pública na qual o Sindicato dos Delegados de Polícia Civil do Estado de Goiás objetivava a anulação do Termo de Cooperação n. 009/2012 firmado entre o Ministério Público do Estado de Goiás e a Polícia Rodoviária Federal para regulamentar a lavratura de TCO. No mesmo sentido, ao julgar caso análogo no Processo n. 707-47.2013.4.01.4300, envolvendo mandado de segurança coletivo impetrado pelo Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado do Tocantins no qual se pretendia a declaração de nulidade do termo de cooperação firmado entre o MPTO e a PRF para a lavratura do TCO, também foi proferida sentença de improcedência, em 31 de janeiro de 2014, pelo Juiz Federal Substituto Diogo Souza Santa Cecília da 1ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Tocantins.

Art. 144 [...]

§ 11. Além de suas competências específicas, os órgãos previstos nos incisos do *caput* deste artigo, realizarão o ciclo completo de polícia na persecução penal, consistente no exercício da polícia ostensiva e preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo a atividade investigativa, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público, e a ele encaminhada. (NR)

Transcreve-se parte da justificativa da referida PEC, a evidenciar a importância da implementação do Ciclo Completo:

Em síntese, o chamado Ciclo Completo nada mais é do que a capacidade de desenvolver a persecução criminal pré-processual com a captura, a condução à presença da autoridade, a lavratura de um APF (instauração de um IP ou TCO), bem como o recolhimento ao cárcere, como fases do flagrante delito.

O Ciclo Completo se aperfeiçoa nesta capacidade pré-processual. Hoje, as Polícias Militares, nas infrações penais comuns, capturam e conduzem à presença das autoridades de polícia judiciária (delegados) que lavram APF (instauram IP ou lavram TCO), bem como recolhem ao cárcere. Na maioria dos países democráticos temos várias agências policiais atuando em conjunto, com a prevalência de mais de uma corporação exercendo prerrogativas de polícia auxiliar de justiça, ou seja, de captura e condução, mas também de lavratura de auto e recolhimento ao cárcere, além da investigação e da persecução penal como um todo, a exemplo do Chile. No Brasil não há previsão de interpenetração nas atividades típicas de polícia civil ou militar, o que chancela um vetusto sistema de persecução carente de reforma.

É importante ressaltar que a formação e o treinamento das Polícias Militares, há muito é fundamentada nos princípios da segurança pública voltada para a proteção da vida, da dignidade humana, da liberdade e do respeito aos direitos humanos. Ao mesmo tempo que é reconhecida sua eficiência e eficácia em razão de seus valores de disciplina e hierarquia. A presente proposta traz consigo, por óbvio, a necessidade de se construir o entendimento de como se dará a atuação no modelo de Ciclo Completo, em contraposição ao atual modelo. Existem vários modelos já experimentados no mundo, com razoável eficácia. Propor, como previsto no art. 2º da presente proposta, que os Estados, DF e Territórios deverão regulamentar a forma de atuação de suas Polícias em Ciclo Completo, é respeitar a federação e pacto federativo imposto pela Carta Magna Brasileira, e leva em conta os atuais modelos e níveis de construção política e organizacional, que não são simétricos. É respeitar, portanto, a cultura e estrutura organizacional de cada estado, suas complexidade e extensão territorial. Apenas a título de exemplo, Minas Gerais, possui 853 municípios que são atendidos em sua integralidade pela Polícia Militar, único órgão do Estado presente em todas estas localidades e em mais de 200 distritos.

Neste Estado, a Polícia Civil consegue manter seu atendimento 24 horas por dia (atendimento noturno, feriados e finais de semana) em apenas 64 Municípios, o que leva, às vezes, a um deslocamento de policiais militares por mais de 300 km de suas sedes para fazer um registro de ocorrência, na maioria das vezes de crime de menor potencial ofensivo. Com o agravante de ter que conduzir vítima, agente e testemunha, num verdadeiro cárcere privado deste.

Tudo isto, em flagrante desrespeito à legislação processual penal que garante ao cidadão cujo ato praticado se enquadre na Lei 9.099/95 de sequer ser conduzido, bastando para tanto, a assinatura de um Termo Circunstanciado de Ocorrência, e o compromisso de comparecimento perante a Justiça em dia e hora previamente determinado, o que poderia ser levado a efeito pelo próprio policial militar no momento do atendimento da ocorrência. Nas polícias modernas, principalmente nos grandes e complexos centros urbanos, o controle policial da criminalidade só pode ser realizado com razoável eficácia se houver um flexível ajuste das atividades de prevenção e investigação, baseadas em constante e inteligente análise de dados.

Obviamente o planejamento e a execução dessas atividades, devem estar sob responsabilidade de um só chefe que terá sua competência regularmente avaliada pelo uso econômico dos recursos, pela qualidade do atendimento dispensado à sua comunidade e pelos resultados positivos obtidos em sua área de atuação, em termos de redução dos índices de criminalidade e de desordem, seja ele de uma ou outra corporação policial. É importante observar que, mesmo nas polícias estruturadas em Ciclo Completo, em uma única organização, formados na mesma academia, atuando sob mesmos códigos de conduta e obediência ao mesmo chefe, é sempre complexo o ajustamento entre os policiais. Complexo sim, porém muito mais eficaz em relação ao modelo brasileiro.

Insistir na existência de dois organismos diferenciados de meia polícia, para executar a mesma função policial de prevenção do crime, é investir na continuidade da espiral de violência e comprometer o futuro da sociedade.

A eficácia da atuação policial como instrumento de contenção da violência e controle da criminalidade, passa necessariamente pela ampliação das competências de todas as polícias (Militar, Civil, Rodoviária Federal, Federal) para realizar o ciclo completo. Precisamos desenvolver o formato de polícia nos moldes das polícias modernas que desenvolvem o Ciclo Completo do trabalho policial (policiamento ostensivo e investigação) tendo com isso o controle de todos os atos e procedimentos, sem solução de continuidade.

Assim, esta proposta faz alteração pontual na Constituição Federal, deixando no corpo da emenda o modelo a ser adotado pelos Estados-Membros e pelo Distrito Federal, para que seja respeitado o modelo federativo e também impeça a desconstitucionalização, que ensejaria uma insegurança

jurídica, onde cada Ente Federativo criaria um modelo diferente de polícia, que com certeza causaria um caos para todo o sistema de justiça do País.

O Ciclo Completo, por sua vez, vem fazer desaparecer um resquício da época da ditadura militar. O Decreto-Lei n. 667, de 2 de julho de 1969, que reorganizou as polícias militares, deixou peremptória a função exclusiva da polícia militar no que tange à repressão e à manutenção da ordem. Até então havia em muitos estados as guardas civis, que faziam o policiamento preventivo, fardado e ostensivo, sob o comando da polícia civil.

Em São Paulo, por exemplo, a Guarda Civil se fundiu com a Polícia Militar, para cumprir o decreto da ditadura. No Paraná, a fusão foi com a Polícia Civil. Nota-se, assim, que ser contra o ciclo completo de polícia é ser favorável a um modelo reafirmado pela ditadura militar, que focava na repressão, não na prevenção e investigação eficaz.

Não há razão para manter duas polícias com funções rigorosamente diversas, abrindo-se mão de força policial na prevenção e na repressão de crimes. É algo ineficaz. Não à toa, o Ciclo Completo é adotado por países da América do Norte, da América do Sul e da Europa, com índices altíssimos de elucidação de crimes, sendo o Brasil uma exceção.

A possibilidade de lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência pela Polícia Militar e pela Polícia Rodoviária Federal respeita o Ciclo Completo na medida em que permite que o órgão policial mais próximo aos fatos já tome todas as providências inerentes ao seu registro até o encaminhamento ao Ministério Público, sem ter de se deslocar quilômetros de distância ou esperar por horas em uma delegacia até a chegada do delegado de polícia. Como bem deixa claro a PEC n. 431, de 2014, o Ministério Público coordena e fiscaliza toda a atividade.

6. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE DA LAVRATURA DE TCO PELAS POLÍCIAS ADMINISTRATIVAS

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI n. 2.618/PR, em 12 de agosto de 2004, relator o Ministro CARLOS VELLOSO, sobre a constitucionalidade do Provimento n. 34/2000 da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, o qual disciplinava a lavratura de TCO de crime de menor potencial ofensivo pela Polícia Militar, não conheceu da ação por considerar que não havia inconstitu-

cionalidade direta no referido ato normativo. O provimento impugnado foi considerado ato normativo secundário, pois apenas interpretava o art. 69 da Lei n. 9.099/1995, sem inovar o ordenamento jurídico.

Nessa ação direta, o Ministro GILMAR FERREIRA MENDES, então Advogado-Geral da União, também havia se manifestado pelo não conhecimento da ação ou, no mérito, por sua improcedência. Na mesma linha, havia sido o parecer do Procurador-Geral da República, que foi transcrito como parte da fundamentação do voto do relator:

Destaco do parecer do ilustre Procurador-Geral da República, Professor Geraldo Brindeiro:

“[...] 8. Afirma o autor que o Provimento n. 34/2000, de 28 de dezembro de 2000, da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, não tem natureza regulamentar, e, se regulamento fosse, seria da competência do Poder Executivo. 9. Observa-se, sim, que o referido ato impugnado, apenas visou interpretar a legislação infraconstitucional. Logo, não tendo invocado no ordenamento jurídico, consequentemente, não existe afronta ao princípio da legalidade (art. 5º, II, CF). 10. Ademais, já existindo a lei, a questão só pode ser dirimida no campo da legalidade e não da inconstitucionalidade. [...] 12. É de se concluir, pois, que a presente ação direta de inconstitucionalidade não pode ser conhecida. **No concernente ao mérito, também, não assiste razão ao Partido requerente, porquanto inexistente afronta ao art. 22, inciso I, da Constituição Federal, visto que o texto impugnado não dispõe sobre direito processual ao atribuir à autoridade policial militar competência para lavrar termo circunstanciado a ser comunicado ao juizado especial. Não se vislumbra, ainda, nem mesmo afronta ao disposto nos incisos IV e V, e § 4º e 5º, do art. 144, da Constituição Federal, em razão de não estar configurada ofensa à repartição constitucional de competências entre as polícias civil e militar, além de tratar, especificamente, de segurança nacional. [...]**” Está correto o parecer. O ato normativo impugnado não é um ato normativo primário, mas secundário, interpretativo de lei ordinária, a Lei 9.099, de 1995. A questão, pois, não é de inconstitucionalidade. Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade.”

Portanto, apesar de não conhecida a ação direta, constou como *obiter dictum* no voto condutor do Ministro CARLOS VELLOSO, ao acolher integralmente o parecer da PGR, que a lavratura de TCO pela Polícia Militar não ofenderia a repartição de competência entre as polícias civil e militar disciplinada no art. 144 da Constituição Federal.

Nessa mesma linha, ao julgar a ADI n. 2.862/SP, em 26 de março de 2008, relatora a Ministra CÁRMEN LÚCIA, acerca da constitu-

cionalidade do Provimento n. 758/2001 do TJSP e de Resoluções da SSP-SP que disciplinavam a lavratura de TCO de crime de menor potencial ofensivo pela Polícia Militar, o STF, por unanimidade, também não conheceu da ação, por considerar que não havia inconstitucionalidade direta nos referidos atos normativos.³⁶

O Ministro CEZAR PELUSO, ao acompanhar o voto da relatora pelo não conhecimento da ação, aduziu que:

é fora de dúvida que o ato regulamentar, aí, nada introduz de novo na ordem jurídica, mas se destina explicitamente a regulamentar a atividade da autoridade policial, tal como previsto no artigo 69 da Lei n. 9.099/95. [...] Ademais e a despeito de tudo, ainda que, para argumentar, se pudesse ultrapassar o plano de estrita legalidade, não veria inconstitucionalidade alguma, uma vez que, na verdade, não se trata de ato de polícia judiciária, mas de ato típico de polícia ostensiva e de prevenção da ordem pública – de que trata o § 5º do art. 144 –, atos típicos da competência própria da polícia militar, e que está em lavrar boletim de ocorrência, e, em caso de flagrante, encaminhar o autor e às vítimas à autoridade, seja policial, quando seja o caso, seja judiciária, quando a lei o prevê. [...] Esse provimento não cria competência alguma da polícia militar, senão que explicita o que a polícia militar faz costumeiramente e tem de fazê-lo dentro da sua atribuição.

Em seguida, acrescentou o Ministro AYRES BRITTO em seu voto que “esse termo circunstanciado apenas documenta uma ocorrência. E essa documentação pura e simples não significa nenhum ato de investigação, porque, na investigação, primeiro se investiga e, depois, documenta-se o que foi investigado. [...] Aqui não. Aqui se documenta, para que outrem investigue. É uma operação exatamente contrária; é uma lógica contrária”; no que foi acompanhado no raciocínio pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI: “é um mero relato verbal reduzido a termo.”

Portanto, apesar de o STF não ter conhecido a ADI n. 2.862/SP, alguns Ministros adentraram o mérito da questão em seus votos para sinalizar, em *obiter dictum*, que não havia nenhuma inconstitucionalidade na lavratura de TCO pela Polícia Militar. Ao revés, consideraram que essa atribuição lhe é inerente, tendo em vista sua competência constitucional para o policiamento ostensivo e de prevenção da ordem pública (art. 144, § 5º, da CF/1988).

Ressalte-se que essa mesma compreensão também pode ser extraída da fundamentação de vários votos vencedores proferidos no

³⁶ Cf. RTJ 205/1125.

juízo de julgamento da Medida Cautelar na ADI n. 1.413/DF, em 23 de maio de 1996, que indeferiu a liminar pleiteada. Nesse caso, por ampla maioria, o STF não reconheceu o *fumus boni juris* na tese de inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto n. 1.655/1995, que tratava das atribuições da Polícia Rodoviária Federal, quais sejam: a) realizar perícias; b) fazer investigações; c) atuar na repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em lei ocorridos nas rodovias federais.³⁷

Porém, a ADI n. 1.413/DF não teve seu mérito julgado ao final, tendo em vista a extinção do processo por ilegitimidade ativa da parte autora.

Posteriormente, no julgamento do Agravo Regimental no RE n. 702.617/AM, em 26 de fevereiro de 2013, relatado pelo Ministro LUIZ FUX, que versava sobre a declaração de inconstitucionalidade de lei do Estado do Amazonas (Lei n. 3.514/2010) que previa a atribuição da Polícia Militar para lavrar TCO, a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal não conheceu parte do recurso extraordinário, por ausência de prequestionamento (Súmula n. 282 do STF). Entretanto, na parte final de seu voto condutor, ao tratar do mérito, o Ministro LUIZ FUX limitou-se a considerar correta a compreensão do TJAM de que o STF teria decidido na ADI n. 3.614/PR que a lavratura de TCO

³⁷ O Ministro CARLOS VELLOSO pontuou em seu voto condutor que “o decreto dispõe, em verdade, sobre questões que são inerentes à natureza da Polícia Rodoviária Federal, que são, indiscutivelmente, da competência desta, na forma do que dispõe o art. 144, § 2º, da Constituição Federal”. Por sua vez, o Ministro Néri da Silveira destacou que “não cabe, assim, interditar o exercício dessa competência constitucional da Polícia Rodoviária Federal que, organizada, tem postos ao longo de todas as rodovias federais. É sabido que, ao ocorrer acidente numa estrada federal, a Polícia Rodoviária Federal vem até o local e procede a levantamentos, perícias, etc. Sabemos que a atividade policial é uma atividade pré-judicial, é uma atividade de natureza administrativa. Não há, pois, pretender formalismo demais no exercício de funções que são tipicamente policiais: levantamentos, laudos, perícias. Não se justifica, assim, impedir que essa organização, que existe em todo território nacional, opere, tendo em conta particularmente a deficiência das organizações policiais estaduais, pois, em muitas Unidades da Federação, às vezes, municípios extensos, dispõem apenas de três, quatro ou cinco policiais e a perícia para ser feita dependeria de chamar, a centena de quilômetros do local do acidente, a Polícia Estadual, quando já poderia, desde logo, a polícia rodoviária federal desembaraçar as partes com o levantamento feito por técnicos ou funcionários especializados, investidos regularmente em funções policiais.”

seria atribuição privativa da polícia judiciária, sendo inconstitucional sua lavratura pela Polícia Militar.

A referida premissa, porém, decorreu de um equívoco na análise da *ratio decidendi* da ADI n. 3.614/PR. Esse julgamento não versou especificamente sobre a inconstitucionalidade da lavratura de TCO pela Polícia Militar ou outras corporações policiais. Nesse ponto, a Ministra CÁRMEN LÚCIA, relatora da referida ação direta, esclareceu com muita propriedade, em decisão proferida na Rcl n. 6.612/SE, em 26 de fevereiro de 2009, que “a matéria particular e especialmente posta da lavratura de termo de ocorrência circunstanciado por policial militar não foi objeto de análise específica pelo Supremo Tribunal na Ação Direta da Inconstitucionalidade n. 3.614/PR.”

Com efeito, na ADI n. 3.614/PR, o Conselho Nacional da OAB questionava o Decreto n. 1.557/2003 do Estado do Paraná, o qual autorizava e disciplinava a atuação de subtenentes e sargentos da Polícia Militar daquele Estado no desempenho do “atendimento nas delegacias de polícia” nos municípios que não contassem com servidor de carreira para o desempenho das funções de delegado de polícia (art. 1º). Ou seja, a delegacia de Polícia Civil ficaria sob a direção da Polícia Militar. O Decreto também estabelecia a lavratura de TCO pelos oficiais da PM **nas sedes das delegacias**, inclusive nos crimes de maior potencial ofensivo, para serem encaminhados às delegacias de polícia da sede da comarca (art. 5º).

Nesse julgado, verifica-se da leitura dos debates que os votos vencedores declararam a inconstitucionalidade do referido decreto, pois consideraram que há desvio de função e afronta ao art. 144, § 4º, da CF/1988 na permissão de oficiais da Polícia Militar assumirem a **condução de delegacias de Polícia Civil**, em substituição aos delegados de polícia. Infere-se de alguns dos votos vencedores, porém, que **o atendimento das ocorrências e TCOs pelos policiais militares poderiam ser feitos regularmente em posto da Polícia Militar**, mas não em uma delegacia da Polícia Civil.

Em face das circunstâncias do caso, disse a Ministra CÁRMEN LÚCIA: “tenho medo de que o desvio de função, algo inaceitável no sistema administrativo, esteja sendo legitimado”. O Ministro CEZAR PELUSO, por sua vez, esclareceu que:

o art. 1º dispõe que serão atendidos na delegacia. **Poderia ter previsto que, onde não houvesse delegacia, as ocorrências policiais poderiam**

ser atendidas no posto da Polícia Militar. Não, mas estatui que sejam atendidos na delegacia. Não é por uma mera questão de lugar físico, mas porque **a delegacia é o lugar simbólico da competência de polícia judiciária.** Na verdade, eles estão sendo, pelo Decreto, travestidos em agentes que têm competência para o exercício de polícia judiciária.

De outro lado, fundamentou o Ministro MARCO AURÉLIO que, “no caso da Polícia Militar, está previsto que cabe a ela a polícia ostensiva e a preservação da ordem, **mas não a direção de uma delegacia de polícia**”. O Ministro RICARDO LEWANDOWSKI argumentou: “permito-me acrescentar às ponderações do Ministro Direito que o artigo 1º diz que estes servidores – Subtenentes ou Sargentos da Polícia Militar – irão desempenhar funções de Delegado de Polícia. Vão praticar atos típicos, próprios do Delegado de Polícia. E isso, data vênua, se me afigura claramente inconstitucional”.

Dessarte, conforme demonstrado, a ADI n. 3.614/PR não versou especificamente sobre a questão da constitucionalidade da lavratura de TCO pela Polícia Militar, consoante corretamente assinalado pela Ministra CÁRMEN LÚCIA na decisão proferida na Rcl n. 6.612/SE; mas, sim, sobre a inconstitucionalidade de condução de delegacia de Polícia Civil por oficial da Polícia Militar.

Portanto, deveria ter sido feito o devido *distinguishing* entre os casos, razão pela qual a premissa adotada pelo Ministro LUIZ FUX na decisão monocrática e no voto proferido no RE n. 702.617/AM quanto à *ratio decidendi* da ADI n. 3.614/PR se afigura equivocada. Assim, esse julgado, cuja matéria de fundo não foi efetivamente discutida pelo colegiado da 1ª Turma do STF, não tem o condão de servir como precedente persuasivo.

Logo, dos precedentes analisados, conclui-se que a questão da constitucionalidade da lavratura de TCO pela Polícia Militar e pela Polícia Rodoviária Federal ainda não foi decidida de forma definitiva pelo Supremo Tribunal Federal. Entretanto, nas discussões e nos votos proferidos sobre a matéria, há uma clara sinalização no sentido da sua constitucionalidade.

7. PROJETO DE REFORMA DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL (PLS N. 156/2009)

Por fim, cabe ressaltar que, no âmbito do Poder Legislativo, também tem prevalecido essa linha de entendimento. No projeto de reforma do Código de Processo Penal (PLS n. 156/2009) discutido no Senado Federal, pretendeu-se substituir a expressão “autoridade policial” por “delegado de polícia” no dispositivo que tratava da lavratura de TCO nas infrações penais de menor potencial ofensivo, o qual basicamente repetia o texto do art. 69 da Lei n. 9.099/1995.

Porém, ao votar o substitutivo do senador RENATO CASAGRANDE (PSB/ES) baseado no PLS n. 156/2009, a CCJ e o Plenário do Senado Federal, respectivamente nas sessões dos dias 17/3/2010 e 7/12/2010, acertadamente aprovaram o texto proposto na Emenda n. 5 do senador DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO), que mantinha o termo “autoridade policial”, a fim de possibilitar a continuidade da lavratura de TCOs pela Polícia Militar e pela Polícia Rodoviária Federal, consoante expresso na justificativa da emenda e nos debates.³⁸

³⁸ Na justificativa da Emenda n. 5, constou que “O anteprojeto, como visto, simplesmente repetiu o vigente artigo 69, da Lei 9099, de 1995. O Substitutivo apresentado alterou a redação, mudando a expressão ‘autoridade policial’ para ‘delegado de polícia’. Tal substituição não tem nenhuma razão de ser. [...] Para alguns, autoridade policial é, somente ele, o delegado de polícia. Para outros, especialmente diante do que diz a Lei n. 9099/95, o conceito é mais dilatado. Podem ser, como ocorre em muitos Estados da federação, também os integrantes das Polícias Militar e Rodoviária Federal. A realidade das polícias no Brasil tem demonstrado ser o número de pessoal e recursos insuficientes para fazer frente às demandas de segurança pública. Permitir que toda autoridade policial lavre termos circunstanciados é solução parcial para o problema, porquanto deixará para os delegados de polícia mais tempo para a investigação dos crimes de maior potencial ofensivo. Em outros termos, autorizar policiais militares e rodoviários federais a lavrarem termos circunstanciados significa desafogar as já lotadas delegacias de polícia, possibilitando ao Estado o desempenho mais eficiente de sua função constitucional de promover a segurança pública. Além da melhor distribuição de tarefas, tal permissão levará a maior aproximação entre o Estado e a sociedade. Hoje, muitas ocorrências não são levadas ao conhecimento do Poder Judiciário, pois as vítimas ou seus representantes não se dispõem a, ou não podem, ir até uma delegacia de polícia para registrar a ocorrência. A autorização para que a Polícia Ostensiva possa, também, lavrar o termo circunstanciado, otimizará a segurança da população, pois, sem a necessidade de se deslocar até a delegacia de polícia, o policial ficará mais tempo nas ruas, promovendo policiamento ostensivo. De acordo com pesquisas, o tempo médio de permanência de uma guarnição da polícia em uma delegacia para o registro de cada ocorrência é de duas horas e meia. Esse

8. CONCLUSÃO

O termo “autoridade policial” pode ser empregado em sentido amplo, para referir-se a todo agente administrativo que exerce atividade policial, seja ela preventiva ou repressiva; ou, ainda, em sentido estrito, para designar delegado de polícia.

A “autoridade policial” referida pelo art. 69 da Lei n. 9.099/1995 deve ser compreendida em sentido amplo, e não em sentido estrito. Assim, não é apenas o delegado de polícia que pode lavrar o TCO (registro oficial da ocorrência, que não implica nenhuma constrição) mas também as autoridades policiais integrantes das polícias administrativas, tais como a Polícia Militar e a Polícia Rodoviária Federal.

Com efeito, essa interpretação é a que: (a) conforma o dispositivo legal com as atribuições constitucionais de policiamento que são inerentes à Polícia Rodoviária Federal e à Polícia Militar, consoante disposto no art. 144, § 2º e § 5º, da Constituição Federal; (b) integra o referido dispositivo legal ao microsistema desburocratizante dos Juizados Especiais, que é regido pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade e busca, sempre que possível, a conciliação ou a transação e a aplicação de pena não privativa de liberdade (art. 98, I, da CF/1988 e arts. 2º e 62 da Lei n. 9.099/1995); e (c) concretiza o princípio constitucional da eficiência dos órgãos responsáveis pela segurança pública (arts. 37 e 144, § 7º, da CF/1988).

Fora esse aspecto normativo, demonstrou-se que a lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência está em consonância com a instituição do Ciclo Completo de Polícia no Brasil, a exemplo do que ocorre em diversos países no mundo.

Ademais, o STF, no julgamento das ADIs n. 2.618/PR e n. 2.862/SP, apesar de não ter conhecido das ações, porquanto impugnavam atos normativos secundários que apenas interpretavam o art. 69 da Lei n. 9.099/1995; sinalizou, em *obiter dictum* feito nos votos de vários

tempo poderia estar sendo utilizado na prevenção de ilícitos penais. [...] Ressalto, por último, que em vários estados da federação os termos circunstanciados de ocorrência já estão sendo lavrados pelas polícias Militar e Rodoviária Federal, a exemplo de Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Alagoas. Por isso, o texto que busco alterar representa grande retrocesso para toda a sociedade.” Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/73454.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

Ministros, que a atribuição de lavrar TCO seria inerente às atribuições da Polícia Militar, consoante o disposto no § 5º do art. 144 da Constituição Federal. Essa mesma compreensão pode ser extraída de votos vencedores proferidos no julgamento da Medida Cautelar na ADI n. 1.413/DF em relação a Polícia Rodoviária Federal.

De outro lado, esse entendimento não ficou superado na ADI n. 3.614/PR, que tratou de tema diverso, qual seja, a inconstitucionalidade da condução de delegacia de polícia por oficial da Polícia Militar, conforme corretamente decidido pela Ministra CÁRMEN LÚCIA na Rcl n. 6.612/SE.

Outrossim, o mérito da questão não foi efetivamente discutido pelo colegiado da 1ª Turma no RE n. 702.617/AM, cujo relator, em seu voto condutor, limitou-se a não conhecer parte do recurso por ausência de prequestionamento e a adotar premissa equivocada quanto à *ratio decidendi* da ADI n. 3.614/PR. Assim, esse julgado não deve ser aplicado como precedente persuasivo.

Portanto, a questão da constitucionalidade da lavratura de TCO pela Polícia Militar e pela Polícia Rodoviária Federal ainda não foi decidida de forma definitiva pelo Supremo Tribunal Federal. Entretanto, nas discussões e nos votos proferidos sobre a matéria há uma clara sinalização no sentido da sua constitucionalidade.

No âmbito do Poder Legislativo, no projeto de reforma do Código de Processo Penal em curso no Congresso Nacional (PLS n.156/2009), tentou-se alterar o termo “autoridade policial” por “delegado de polícia” no dispositivo que tratava da lavratura de TCO. Porém, prevaleceu no Senado Federal, nas votações da CCJ e do Plenário ocorridas em 2010, o texto que mantinha o termo “autoridade policial”, tendo em vista a justificativa de que excluir a possibilidade de a Polícia Militar e a Polícia Rodoviária Federal lavrarem TCO seria um retrocesso para toda a sociedade.

Dessarte, conclui-se que é legal e constitucional a lavratura de TCO pela Polícia Militar e pela Polícia Rodoviária Federal, consoante a interpretação teleológica e sistemática do art. 69 da Lei n. 9.099/1995 e dos arts. 37, 98, I, e 144 da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALEXY, Robert. *El concepto y la validez del derecho*. 2. ed. Barcelona: Gedisa, 1997.
2. ARAS, Vladimir. *A lavratura de TCO pela PRF e pela PM*. Disponível em: <<http://www.ibadpp.com.br/1392/a-lavratura-de-tco-pela-prf-e-pela-pm-por-vladimir-aras>>. Acesso em: 16 jun. 2015.
3. BATISTA, Weber Martins; FUX, Luiz. *Juizados especiais cíveis e criminais e suspensão condicional do processo penal: a Lei n. 9.099/95 e sua doutrina mais recente*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
4. BURILLE, Nelson. *Termo Circunstanciado: possibilidade jurídica da sua elaboração pela Polícia Militar e os aspectos favoráveis e desfavoráveis decorrentes*. Disponível em: <<http://www.jusmilitaris.com.br/novo/uploads/docs/termocircunstanciado.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2015.
5. CAPEZ, Fernando. *Legislação penal especial*. 3. ed. São Paulo: EDJ, 2003. v. 2.
6. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
7. DINAMARCO, Cândido Rangel. Lei 9.099/95, por que burocratizar? *Jornal do Estado do Paraná*, Direito e Justiça, 17 dez. 1995, p. 1.
8. GIACOMOLLI, Nereu José. *Juizados Especiais Criminais Lei 9.099/95*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
9. GOMES, Luiz Flávio; BUNDUKY, Mariana Cury. Homicídios: apenas 5% a 8% são elucidados no Brasil. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3353, 5 set. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22562>>. Acesso em: 16 jun. 2015.
10. GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antônio Magalhães; FERNANDES, Antônio Scarance; GOMES, Luiz Flávio. *Juizados Especiais Criminais: comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
11. JESUS, Damásio E. de. *Lei dos Juizados Especiais Criminais anotada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
12. LAZZARINI, Álvaro. Do poder de polícia. *Justitia*, São Paulo, 73:45 e 52.
13. _____. *Estudos de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

14. MIRABETE, Julio Fabbrini. *Juizados Especiais Criminais: comentários, jurisprudência, legislação*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
15. MISSE, Michel. O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 35-50, jan./mar. 2010.
16. _____. *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.
17. MORAES, Alexandre de; SMANIO, Gianpaolo; VAGIONE, Luiz Fernando. *Juizados Especiais: aspectos práticos da Lei 9.099/95*. São Paulo: Atlas, 1997.
18. MOREIRA, Rômulo de Andrade. *Juizados Especiais Criminais*. Bahia: JusPodivm, 2007.
19. NUCCI, Guilherme de Souza. *Leis penais e processuais penais comentadas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
20. OLIVEIRA, Beatriz Abraão de. *Juizados Especiais Criminais: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
21. TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Comentários à Lei dos Juizados Especiais Criminais*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SISTEMAS POLICIAIS E O CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

HENRIQUE GENTIL OLIVEIRA¹

1. Introdução
 2. Da investigação criminal
 3. Modelos de polícia
 4. O *timing* da investigação no modelo atual
 5. Ciclo completo de polícia
 - 5.1 Particularidades do ciclo completo
 - 5.2 Da experiência-piloto do 23º Batalhão de Polícia Militar do Paraná
 - 5.3 Da adoção do ciclo completo de polícia no Brasil
 6. Conclusão
- Referências bibliográficas

1. INTRODUÇÃO

A Constituição redefiniu as feições de nosso Estado em 1988, conferindo desenho democrático às instituições, inclusive às destinadas à manutenção da segurança pública. Após sinuosas duas décadas de ditadura, os órgãos responsáveis pela repressão deixaram de ter como foco a conservação do regime autoritário, transitando para o papel essencial de manutenção da segurança pública.

O projeto então estabelecido minudenciou o papel da polícia administrativa, responsável pela prevenção da ocorrência de delitos, notadamente pelo policiamento ostensivo, e o da polícia judiciária, a quem incumbe investigar a materialidade e autoria de crimes cometidos, possibilitando que o Estado repressor aplique o Direito Penal por intermédio de processo judicial participativo.

Nestes quase trinta anos de vigência constitucional, muito mudou. A sociedade brasileira se tornou extremamente complexa, dinâmica e multifacetada. A estruturação familiar abandonou o padrão unificado.

¹ Procurador da República. Foi coordenador do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público Federal no Paraná de 2014 a 2016. Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Brasília.

A internet seguiu multiplicando as formas como as relações podem se dar. As pessoas vivem mais e se reproduzem menos. E a sensação de insegurança pública atingiu patamares alarmantes.

O referencial de criminalidade adotado como padrão emblemático pela Organização das Nações Unidas é o número de homicídios dolosos por grupo de 100 mil habitantes. Em 1988, o Brasil registrou 16,88 homicídios para cada grupo de 100 mil pessoas²; em 2014, o índice foi de patológicos 29,1³. A estatística evidencia que a intranquilidade das pessoas é fundada e, a despeito das conquistas sociais implementadas, estamos cada vez mais distantes de obter a saudável segurança pública que alguns de nossos vizinhos sul-americanos atingiram após a redemocratização⁴.

Um problema tão intrincado por evidente tem múltipla motivação, e sua solução jamais pode ser simplista ou imediatista. Mas temos por absolutamente preciso afirmar que a desordem vivenciada passa pela baixa resolutividade de crimes e pela decorrente impunidade.

Novamente tomando os homicídios dolosos como referência, a Associação Brasileira de Criminalística apurou que, em 2011, o modelo atualmente instalado foi capaz de elucidar somente pífios 8% dos crimes consumados, enquanto nos Estados Unidos o mesmo índice foi de 65%, na França e na Inglaterra permeou 90%⁵ e no Chile, atingiu exuberantes 98%⁶. A baixa resolutividade, aliada a um sistema judicial muito lento, resultou em flagrante impunidade, que é grande reforço para os agentes que pretendem perpetuar o contexto violento de nosso país.

² SOUZA, Ednilsa Ramos de. *Mortalidade por homicídios na década de 80*. São Paulo: Fiocruz, 2005, p. 190.

³ TAXA de homicídios no Brasil atingiu recorde em 2014. *IPEA*: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, [S.l.], 23 mar. 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27412>. Acesso em: 29 ago. 2016.

⁴ A título de referência, mencionamos que o United Nations Office on Drugs and Crimes (UNODC) registrou em 2014 que, para o Uruguai, o índice foi de 5,9; para a Argentina, foi de 4,3; e, para o Chile, de 3,2.

⁵ CANDIDO, Fábio Rogério. *Direito policial: o ciclo completo de polícia*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 107.

⁶ MENEZES, César. Justiça do Chile consegue combater a violência com segurança pública. *G1*, Rio de Janeiro, 2 maio 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/noticia/2014/05/justica-do-chile-consegue-combater-violencia-com-seguranca-publica.html>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

A despeito dessa notável ineficiência, após a transição da década de oitenta nosso sistema criminal entrou em inexplicável letargia, não se reinventando mesmo após a insegurança deixar de ser algo circunstancial para compor o cotidiano do brasileiro. Paradoxalmente, o desenho de nossas instituições sofreu alterações meramente cosméticas, e o processo penal se transformou em expediente sem-fim em razão das incontáveis possibilidades recursais e de chicanas procedimentais de que desfrutam os réus, notadamente os mais abastados.

Continuamente se agiganta a ineficiência da investigação policial criminal, que se afigura uma sucessão de atos acentuadamente cartoriais, cujos resultados mais marcantes são a prescrição e a não individualização da autoria. A manutenção do arcaísmo investigatório é potencializada pela doutrina processual, que historicamente se preocupou mais em se aprofundar nos desdobramentos das ações penais, abordando o inquérito policial de maneira superficial e não debatendo acerca das possibilidades de modernização das apurações.

Uma das ferramentas que pode ser útil na construção da solução é a adoção do ciclo completo de polícia, assunto que, rompendo o marasmo dos debates sobre a investigação criminal, tem ganhado corpo no último biênio, especialmente em razão da propositura das Propostas de Emenda Constitucional n. 423/2014 e n. 431/2014. O objetivo deste artigo é abordar os modelos de investigação adotados em outros países e, sem qualquer pretensão de esgotar o tema, analisar sob perspectiva prática as potencialidades do ciclo completo com foco primordial nas polícias dos estados.

2. DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

Fenômeno recente é a ampla divulgação midiática da deflagração de fases ostensivas de investigações policiais. A população brasileira acompanha cada vez mais avidamente os detalhes de cada grande esquema criminoso desarticulado, e o interesse despertado faz com que os grandes meios de comunicação ampliem as coberturas da etapa inicial da persecução criminal.

No entanto, nem sempre os posteriores desdobramentos judiciais da atuação persecutória merecem a mesma divulgação, especialmente porque o cumprimento de penas usualmente apenas tem início após muitos anos, quando os fatos já caíram no esquecimento popular.

A despeito disso, jamais podemos deixar de ter em mente que a essência da investigação criminal é ser puramente instrumental, tendo o papel de produzir elementos que sirvam à formação da convicção do titular da ação penal e, em sendo o caso, possam ser complementados em juízo para embasar a prolação de sentença condenatória. Investigar nada mais é do que reconstruir fatos criminalmente puníveis que aparentemente ocorreram, documentando indícios que ilustrem o que de penalmente relevante aconteceu no passado.

A produção de provas não é atribuição exclusiva da polícia. Muito embora parte considerável das ações penais tenham origem após a fase policial, a obtenção de evidências pode ser levada a efeito por outras instituições públicas.

Para ficarmos apenas com exemplos iniciais, podem produzir elementos de convicção criminal: o Ministério Público, a Receita Federal do Brasil, a Controladoria-Geral da União, a Comissão de Valores Mobiliários, o Tribunal de Contas da União, as Comissões Parlamentares de Inquérito, as receitas estaduais, as assembleias legislativas, as câmaras de vereadores e o próprio Poder Judiciário quanto à apuração de crimes praticados por seus integrantes. Além disso, até mesmo provas produzidas por particulares são hábeis a embasar imputações criminais.

Assim dizendo, não há obstáculo jurídico para que a reconstrução histórica de crimes seja feita por outras instituições que não sejam a Polícia Civil e a Polícia Federal. Inclusive, a pluralização de agentes com aptidão para investigar é bastante saudável numa democracia – desde que haja instrumentos de controle –, pois potencializa as possibilidades do Direito Penal de resguardar os bens jurídicos que são caros às pessoas e ao Estado.

Nesse cenário, o desenvolvimento de tais atividades por instituições policiais que inicialmente não têm a função precípua de investigar, como a Polícia Militar e a Polícia Rodoviária Federal, pode contribuir para reduzir a morosidade corriqueiramente verificada nos inquéritos policiais, ampliando a capacidade estatal de fazer valer corretamente o *jus puniendi*.

Por outro lado, a pluralidade de atores pode ser uma catastrófica desordem se não forem estabelecidos parâmetros bastante criteriosos para definir quem vai investigar o que e quais serão os instrumentos disponibilizados para que as investigações sejam empreendidas de modo exitoso.

Para sair do presente contexto de ineficiência na aplicação do Direito Penal, definir tais balizas é, ao lado da instituição de ferramentas modernas de investigação, da implantação de sistema prisional decente e da redução das desigualdades sociais, o caminho essencial para o Estado brasileiro.

3. MODELOS DE POLÍCIA

Ao assumir a defesa da ordem pública e a administração da justiça, os Estados contemporâneos clamaram a atribuição de manter a ordem e proteger os bens mais valiosos para as pessoas, inclusive mediante o uso legítimo da força. Para esse fim, a função policial ganha relevo, seja em razão de sua faceta imediatista e enérgica quando falamos da polícia administrativa, seja em razão da importância das investigações da polícia judiciária para o direito estatal exclusivo de punir.

Grosso modo, não é exagero dizer que essa atividade é essencial em todos os Estados democráticos contemporâneos. Todavia, também é correto afirmar que inexistente modelo policial único, pois, muito embora prepondere a constante importação de experiências de sucesso, todos os Estados almejam desenvolver sistema policial que melhor produza resultados em razão de realidades locais.

No aspecto, como bem pontua Monet, “fundamentos, tradições diferentes e conjunturas singulares produziram uma espécie de cristalização que desenha ‘modelos de polícia’ que, de um país ao outro, apresentam um certo número de semelhanças, mas também diferenças notáveis”⁷.

Fazendo apanhado bastante sutil quanto à concentração de poder policial na organização estatal, podemos sintetizar a existência de três modelos policiais, o napoleônico, o nacional e o descentralizado⁸.

O modelo nacional se caracteriza pela existência de singular estrutura de poder policial, com organização única vinculada a um diretor nacional de polícia. Sob tal modalidade, os agentes policiais detêm atribuição ampla em todo o território, não compartilhando atribuições policiais com outras instituições. Essa sistemática predomina na Finlândia, na Noruega, na Suécia e na Dinamarca.

⁷ MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006, p. 79. (Série Polícia e Sociedade, n. 3).

⁸ CANDIDO, op. cit., p. 42.

O modelo napoleônico tem como traço marcante ser centralizado e dualista. Em palavras mais simples, existem duas estruturas de polícia organizadas nacionalmente, cada uma com área de atuação específica. França, Espanha e Portugal são adeptos desse modo de funcionamento.

Já o modelo descentralizado se distingue dos outros por permitir a existência de muitas fontes autônomas de poder policial dentro da estrutura estatal, espalhadas por todo território do Estado, ao passo que a atribuição de cada uma das polícias tem limitações temáticas e territoriais de atuação. São adeptos dessa modalidade o Reino Unido, os Estados Unidos e o Canadá.

Acerca das peculiaridades de cada uma em relação aos serviços prestados ao cidadão, distingue Candido⁹:

Os modelos policiais apresentam modos de policiamento diferentes, sendo que o modelo napoleônico e o nacional têm um estilo de policiamento mais reativo, estando ao serviço do Estado, não ligando muitas vezes para as necessidades da sociedade. O modelo descentralizado é direcionado para um policiamento mais proativo, atendendo a uma visão mais focalizada no cidadão.

Nossa Constituição terminou por assimilar aspectos do modelo napoleônico nos Estados e no Distrito Federal, pois naqueles entes dividiu o desenvolvimento da atividade de polícia em dois feixes de atribuições, conferindo preponderantemente o desempenho de tarefas de polícia administrativa para a Polícia Militar, enquanto à Polícia Civil toca a missão de realizar precipuamente as de polícia judiciária.

Nada obstante, adianta-se que o texto constitucional não previu exclusividade ao exercício de tais atribuições, no espírito de não embaraçar a prestação do serviço público quando, por algum motivo, se mostrar mais proveitoso que a Polícia Militar exercite o papel de polícia judiciária e a Polícia Civil o de polícia administrativa, sempre tendo em foco o princípio da eficiência. Essa miscelânea de atividades já é substancialmente colocada em prática, conforme será visto em tópico futuro.

O projeto policial constitucional prevê que o controle de polícia seja centralizado em 28 entes políticos, mais exatamente na União, nos Estados e no Distrito Federal. No entanto, a Lei Federal n. 13.022/2014, ao veicular o Estatuto Geral das Guardas Municipais, traçou as atribuições daquelas instituições – tratadas erroneamente como

⁹ Op. cit., p. 42.

“competências” pela dicção da lei – e foi além da proteção aos bens, serviços e instalações municipais.

Nesse afã, a lei conferiu às guardas municipais o exercício de atividades próprias de polícia administrativa, tais como colaborar com a pacificação de conflitos e auxiliar na segurança de grandes eventos, bem assim de polícia judiciária, como a preservação de cenas de crime.

Deixando de lado debates sobre a constitucionalidade dessa lei, e não tentando mensurar se os resultados da atuação das guardas locais serão positivos ou negativos para a população, temos por certo que a lei criou novas forças públicas para o desempenho subsidiário de atividades típica de polícia. Por isso, considerando a quantidade de municípios já instituídos, o Brasil tem hoje em potencial quase 6 mil centros de controle de polícia, um para cada ente da Federação.

O quantitativo de forças policiais existentes nos países, tal qual o modelo policial adotado, também não guarda uniformidade mundo afora. A bem da verdade, as conjunturas sociais existentes no momento de formação das forças policiais modernas e as pressões corporativas terminaram por ensejar uma grande variedade de estruturas policiais no que concerne ao número de centros de poder de polícia.

Suécia, Israel, Grécia, Irlanda, Bolívia e Peru, por exemplo, contam com polícia única, que guarda subordinação direta ao poder executivo central. Já na França, na Espanha, na Itália e em Portugal, a essência do sistema é a existência de duas polícias, com divisão temática de atuação, sendo que ambas também guardam relação de subordinação direta com o poder executivo central.

No Canadá, existem centenas de instituições policiais e, nos Estados Unidos, milhares, pois nesses dois países as instituições policiais são controladas pelos municípios, existindo polícia autônoma em cada um deles.

Em relação ao quantitativo, até recentemente o Brasil se aproximava bastante dos sistemas da Alemanha e da Argentina, países onde existem polícias vinculadas ao poder executivo central e aos estados ou províncias apenas. No entanto, o já visto avanço de empoderamento das guardas municipais, caso prossiga no ritmo atual, vai conduzir o Brasil a sistema parelho ao existente no Canadá e nos Estados Unidos, elevando a contagem de instituições policiais à casa dos milhares.

Quanto à distribuição das atribuições, preponderam a separação das atuações por matéria e por território.

Há países como a França, em que uma polícia é responsável pelo desenvolvimento das atividades na área rural enquanto outra exerce suas atribuições nas zonas urbanas¹⁰. De outro lado, em países como o Brasil, a Argentina e os Estados Unidos, as questões ordinárias são tratadas pelas polícias dos estados, das províncias e dos municípios, nessa ordem, e, para questões específicas, notadamente as de interesse direto do governo central, entram em cena as polícias federais.

No que atine à estruturação, ganham destaque as polícias militarmente organizadas, presentes no Brasil, no Chile, na Itália, na França, na Argentina, nos Estados Unidos¹¹ e na Espanha, e as não militarmente organizadas, presentes no Brasil, na França, na Inglaterra, nos Estados Unidos e na Argentina. Note-se que é bastante usual a presença de polícias militarizadas e não militarizadas em um mesmo país, comumente desempenhando atribuições diferentes.

No breve levantamento aqui realizado, visível a inexistência de conformidades uníssonas, pois os contextos históricos, políticos e econômicos das nações são evidentemente singulares, conduzindo à existência de sistemas policiais diferentes. A despeito disso, temos que o modelo do Brasil sempre se aproxima do de outros Estados democráticos, nunca estando isolado na análise de qualquer dos critérios empregados.

Todavia, quando se afere a extensão das atividades levadas a efeito pelas polícias dos demais Estados na prevenção e repressão dos crimes, temos que a polícia brasileira é a mais encurtada, sendo a única desmembrada em órgão com funções extremamente compartimentadas, que implementam o dever estatal de conferir segurança em metades.

No particular, os demais Estados invariavelmente adotam, em alguma medida, o chamado ciclo completo de polícia, que consiste em forte interpenetração das atividades de polícia administrativa e judiciária, realizando-se a investigação criminal pela mesma instituição que, em policiamento ostensivo, detectou a ocorrência do crime. Aqui é o único ponto em que destoamos completamente de todas as outras democracias.

¹⁰ Na França, a “*Gendarmerie*” realiza o policiamento das áreas rurais e a “*Police Nationale*” realiza o policiamento das áreas urbanas.

¹¹ A Guarda Costeira dos Estados Unidos é instituição policial militar, responsável pelo policiamento marítimo.

No Brasil, o ciclo incompleto é a regra, apenas existindo lampejos de aplicação do ciclo completo, que já se mostram efetivos. A ampliação da incidência do ciclo completo, como já mencionado, pode ser uma das ferramentas para a superação do atual fracasso da justiça criminal.

4. O *TIMING* DA INVESTIGAÇÃO NO MODELO ATUAL

As graves falhas da segurança pública brasileira passam pela incapacidade do Estado de aplicar adequadamente a justiça criminal. O mais pulsante viés da inefetividade da aplicação das penas no Brasil é sua intempestividade.

Essa extemporaneidade é traduzida na morosidade da investigação criminal, que demora a ter início e faz com que a maior parte das provas seja produzida sem qualidade. Ainda, na lentidão da tramitação da ação penal que, impulsionada por múltiplos recursos, faz com que a aplicação da pena – quando não atingida pela prescrição – perca totalmente o *timing*, prejudicando a efetividade da prevenção geral e da retributividade a contento, valores tão caros do Direito Penal.

O cotidiano do combate aos crimes comuns tem como início corriqueiro a prisão em flagrante do autor do fato pela Polícia Militar. Na hipótese, a PM realiza a condução do agente para a Polícia Civil, onde será lavrado o auto de prisão em flagrante, realizando-se a oitiva do condutor e o interrogatório do investigado.

Inexistem levantamentos estatísticos gerais acerca do tempo que se gasta com a realização do ato, mas a experiência indica que, em razão da escassez de servidores e do excesso de trabalho existente na maior parte das delegacias do Brasil, esse ato demora muitas horas. A propósito, no cotidiano forense, é recorrente ouvir de policiais militares casos em que, entre a prisão e a finalização da lavratura do flagrante na delegacia, restou consumido todo tempo de um turno de trabalho.

Para não ficarmos apenas na impressão pessoal, vale mencionar a verificação feita no 23º Batalhão de Polícia Militar do Paraná, que, conforme será visto detidamente mais adiante, realizou experiência pioneira na implantação de ciclo completo de polícia.

Na sistemática antiga (ciclo tradicional ou de polícia incompleto), a percepção de 43,5% dos policiais militares que lá trabalham é de que

a lavratura do flagrante demorava, em média, mais de 120 minutos, e de 23,9% é de que a duração média correspondia ao intervalo de 90 a 120 minutos¹².

Com a instalação do ciclo completo de polícia, para 76,6% dos policiais o tempo médio para a finalização das atividades burocráticas pertinentes à prisão em flagrante foi reduzida ao interregno de 30 a 60 minutos, sendo que nenhum policial indicou demora superior a 120 minutos.

A constatação, num projeto embrionário que certamente pode ser bastante aprimorado, é de que muitos minutos gastos com atividades meramente burocráticas podem ser poupados somente substituindo-se a apresentação do preso a uma delegacia pela lavratura do auto de prisão em flagrante pela própria PM. Com esse melhor aproveitamento, o tempo antes desperdiçado pode ser reinvestido em novas atividades de segurança pelos policiais militares.

Quando a investigação da Polícia Civil não é encetada pela prisão em flagrante, ainda mais tempo é gasto para que a apuração tenha início, também em razão do excesso de trabalho represado nas delegacias de polícia, da escassez de servidores e da ampla burocracia cartorial dos inquéritos policiais.

Conforme pesquisa conduzida pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, em média a Polícia Civil toma conhecimento de uma ocorrência somente após 19 dias do acontecimento do ilícito¹³. Com isso, muitas informações são perdidas e o resultado é profundamente comprometido, o que novamente arremata a intempestividade das investigações levadas a efeito no Brasil sob o sistema atual.

Tempo é ativo condicionante do sucesso ou fracasso de uma investigação criminal. Sua má utilização no modelo vigente fomenta

¹² OLIVEIRA, Gabriel Zago de. *Ciclo Completo de Polícia: percepções de policiais militares quanto ao atendimento no cartório do 23º Batalhão de Polícia Militar*. 2015. Monografia (Curso de Formação de Oficiais Policiais Militares) – Academia Policial-Militar do Guatupê, Curitiba, 2015, p. 44.

¹³ LOUISE, Aline. Modelo “Ciclo Completo” eliminaria atritos entre corporações e traria eficiência *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 24 maio 2015. Disponível em: <<http://hojeemdia.com.br/horizontes/modelo-ciclo-completo-eliminaria-atritos-entre-corpora%C3%A7%C3%B5es-e-traria-efici%C3%Aancia-1.307783>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

a ineficiência do sistema atual, contribuindo muito para que menos de 10% dos crimes que são efetivamente investigados tenham indicativos de autoria ao fim dos trabalhos. É imprescindível a busca de modelos mais dinâmicos para que a repressão penal passe a ser minimamente eficiente.

5. CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

5.1 Particularidades do ciclo completo

Quanto ao ciclo de polícia adotado, a diferença de nosso sistema para o de outras democracias é acintosa, pois, como destacado, o Brasil é o único Estado democrático que não adota sistematicamente o ciclo completo de polícia em alguma medida.

A definição conceitual do ciclo completo de polícia é adensada por Silva Junior:

Em síntese, o “ciclo completo” dá autonomia às polícias militares; abre um canal direto, sem atravessadores, entre o policial de rua e o Juiz que aplica a lei e, mais que isso, no plano institucional, faz de ambas polícias órgãos independentes entre si. A partir dessa independência, pode-se abrir espaço para uma nova relação de integração das agências.

A expressão “ciclo completo de polícia” é fruto da influência das ciências jurídicas no campo da segurança pública; ela deriva de outra expressão usual na práxis e na doutrina forense: “ciclo de persecução penal”, que precisa ser entendida, para que então se estabeleça um conceito mais claro daquela outra.

“Persecução penal” ou, do latim *persecutio criminis* (numa tradução literal: “perseguição ao crime”) é a atividade que o Estado (*lato sensu*) desenvolve a partir do momento em que ocorre uma infração penal – um crime ou uma contravenção penal – buscando identificar o autor ou autores desse delito e trazer ao processo provas de que ele ocorreu (diz-se, autoria e materialidade delitivas). O objetivo final é o exercício do *jus puniendi* (direito de punir) monopolizado pelo mesmo Estado e aplicado pelo Poder Judiciário após provocação do Ministério Público ou, em casos excepcionais, pela própria vítima do crime (fala-se aí em crimes cujo processo se move por ação privada).

O “ciclo de persecução penal” começa no momento da prática delituosa, segue pela atividade policial de investigação ou mero registro formal (inquérito policial, auto de prisão em flagrante delito ou termo circunstanciado de ocorrência), adiante levada ao Poder Judiciário (Estado-Juiz), que a submete ao Ministério Público para o oferecimento da “denúncia” contra

o(s) infrator(es) quando, nesse momento, se inicia o devido processo legal (*due process of law*) até a final absolvição ou condenação do réu [...].¹⁴

Como é algo doutrinariamente em construção, estão a surgir muitas vertentes acerca de quais atos delitivos deveriam se sujeitar ao ciclo completo e quais deveriam permanecer sob o sistema tradicional de investigação.

Tem-se como premissa prática que, no ciclo completo, uma mesma força policial estaria habilitada para atuar na prevenção, na repressão e na investigação de crimes¹⁵, realizando todas as atividades estatais que precedem o ajuizamento das ações penais.

Em Estados com mais de uma polícia que desempenham ciclo completo, preponderam dois critérios de divisão de trabalho. O primeiro é conferir atribuição de atuação para polícias por área geográfica, tal qual ocorre na França. O segundo é por matéria, conferindo-se a atuação em relação a crimes mais brandos ou a crimes de investigação mais simples (por exemplo, os que têm início com prisão em flagrante) para uma força, e os mais invasivos ou os de investigação mais complexa para outra polícia.

No âmbito estadual, o Brasil conta com a secular dicotomia entre as polícias civis e militares que, apesar de extremamente enraizada, não é absoluta, como será visto. Essa historicidade mostra ser abrupta e muito desaconselhável a unificação das polícias para a aplicação do ciclo completo, na medida em que, ao menos num primeiro momento, o forte caráter corporativo das instituições e a diferença de regimes jurídicos fariam com que a aglutinação, em vez de ferramenta de incremento, se tornasse mais um entrave perverso à nossa já combatida segurança pública.

Esse espírito parece ter sido bem compreendido pela Proposta de Emenda Constitucional n. 431/2014, cuja alteração mais relevante é a inserção do § 11 ao art. 144 da Constituição, prevendo que todas as forças policiais desenvolverão ciclo completo de polícia na persecução penal, consistente no exercício da polícia ostensiva e preventiva, inves-

¹⁴ SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. Modelos policiais e risco Brasil: proposta de revisão de paradigmas no sistema de segurança pública pela adoção da teoria do “Ciclo Completo de Polícia”. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP*, Marília, v. 15, p. 5-6, maio 2015.

¹⁵ SILVA JÚNIOR, op. cit., p. 5.

tigativa, judiciária e de inteligência policial, sem propor a unificação de polícias ou alterações muito abruptas nas estruturas já existentes.

Aqui, se afirma com convicção que as alterações constitucionais não terão impactos mais bruscos porque, ainda que de modo não arrojado, as atividades de polícia administrativa e de polícia judiciária já se interpenetram nas polícias civis e militares, e tais mesclas, quando realizadas, se mostraram bastante pragmáticas, trazendo bons proveitos. Como bem preceitua Lazzarini¹⁶:

Se um órgão estiver no exercício da atividade policial preventiva (Polícia Administrativa) e ocorrer a infração penal, nada justifica que ele não passe, imediatamente, a desenvolver a atividade policial repressiva (Polícia Judiciária) fazendo, então, atuar as normas de Direito Processual Penal, com vistas ao sucesso da persecução criminal.

Tem-se por legítimo, por exemplo, a atuação de policiais civis uniformizados em patrulhamento civil e em situações de flagrante específicos, atividades cujos resultados são potencializados pela utilização de estatísticas obtidas nas investigações em inquéritos policiais.

Como referência, de menção a Divisão de Operações Especiais da Polícia Civil do Estado de São Paulo, que, conforme o Decreto n. 61.240/2015, tem como atribuições atuar, por intermédio de grupos específicos, no exercício das atividades de policiamento preventivo especializado e planejar, coordenar e executar atividades operacionais em ocorrências com reféns. Também é de mencionar a Divisão de Operações Especiais da Polícia Civil do Distrito Federal, que executa atividades de segurança das instalações e do patrimônio das unidades orgânicas do Governo do Distrito Federal em situações de risco.

Igualmente legítimas a atuação dos núcleos de inteligência das polícias militares e da Polícia Rodoviária Federal, que lançam mão de métodos investigativos com o emprego de policiais e viaturas não caracterizados de maneira ostensiva¹⁷, a fim de serem produzidas peças de informação utilizadas como provas nas ações penais.

O flerte mais corajoso de nosso Direito com o ciclo completo de polícia adveio com a possibilidade de lavratura de termo circunstanciado de ocorrência seguido de imediata remessa do autor do fato para o Poder Judiciário, em decorrência do art. 69 da Lei n. 9.099/1995. O dispositi-

¹⁶ LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 96.

¹⁷ SILVA JÚNIOR, op. cit., p. 30.

vo propositalmente previu que o termo seria lavrado pela “autoridade policial”, sem identificá-la como sendo o delegado de polícia¹⁸.

Em razão disso, a Polícia Militar, quando do atendimento de um fato qualificado como crime, passou a corriqueiramente editar tais documentos em alguns Estados¹⁹, narrando o que foi observado em diligências realizadas no local. A ocorrência é encaminhada diretamente ao Poder Judiciário, sem que outras provas sejam produzidas em inquérito policial, o que é legalmente adequado, como decide o Superior Tribunal de Justiça desde o longínquo julgamento do *Habeas Corpus* n. 7.199²⁰.

Ainda perduram discussões sobre a compatibilidade constitucional dessa praxe. Todavia, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, o STF reiteradamente extingue sem resolução de mérito as ações diretas ajuizadas em face de atos dos Tribunais de Justiça que disciplinam a edição de termos circunstanciados pela Polícia Militar²¹.

A despeito das constantes polêmicas jurídicas acerca da lavratura dos termos pela PM, a experiência forense indica que sua edição foi bastante disseminada²², sendo aspecto essencial para a aplicação de

¹⁸ “Impõe-se interpelar o art. 69 no sentido de que o termo só será lavrado e encaminhado com os sujeitos do juizado pela autoridade, civil ou militar, que em primeiro lugar haja tomado contato com o fato. Não haverá a interferência de uma segunda autoridade policial. A ideia de imediatidade, que é inerente ao sistema e está explícita na lei, manda que, atendida a ocorrência por uma autoridade policial, esta propicie desde logo o conhecimento do caso pela autoridade judiciária competente: o emprego do advérbio ‘imediatamente’ do texto do art. 69 está a indicar que nenhuma pessoa deve mediar entre a autoridade que tomou conhecimento do fato e o juizado ao qual o caso será levado.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. Lei 9.099/95: por que burocratizar? *Jornal do Estado do Paraná*, 17 dez. 1995, Direito e Justiça).

¹⁹ A edição de termo circunstanciado de ocorrência pela Polícia Militar foi regulamentada, por exemplo, pelo Provimento n. 04/1999, da Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina, pelo Provimento n. 34/2000 do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, pela Portaria SJS n. 172/2000 da Secretaria de Justiça e Segurança do Rio Grande do Sul, pela Instrução n. 05/2004 do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, pelo Provimento n. 758/2001 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pelo Provimento n. 13/2007 do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas e pelo Provimento n. 13/2008 do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe.

²⁰ Consta do voto do relator: “Como não se trata de inquérito policial, não se deve exigir a exclusividade do Delegado para lavrar o termo, como afirma o Impetrante, em vista de seus conhecimentos técnicos. Ora, a Polícia Militar está qualificada para atender a chamados de ocorrência de delitos, e, com certeza, saberá identificá-los, não com o rigor técnico de um profissional do Direito, mas com a experiência de sua digna atividade”.

²¹ Como exemplos, mencionamos as ADIs n. 2.618 e n. 2.862.

²² Como referência, de registro que somente o 17º Batalhão de Polícia Militar de São

penas restritivas de direito em crimes de menor potencial ofensivo. Inclusive, na prática, caso a aplicação das medidas não privativas de liberdade reste inviável, o termo passa a ser peça fundamental para a instrução da ação penal que se instala após a audiência inicial.

A aplicação da Lei n. 9.099/1995 – incrementada pela aplicação prática das diretrizes do ciclo completo de polícia – é muito exitosa e minorou o quadro de ampla impunidade das infrações de baixo potencial difundido antes de sua vigência.

Dessa forma, a efetiva implementação do ciclo completo de polícia seria o aprofundamento de medidas já tomadas no passado, não havendo ineditismo em sua adoção.

5.2 Da experiência-piloto do 23º Batalhão de Polícia Militar do Paraná

A combinação de atividades de polícia administrativa e judiciária na mesma instituição policial não é novidade no Direito brasileiro, já tendo produzido alguns frutos. No Paraná, foi desenvolvida experiência mais avançada, cujo registro é importante para aquilatar o potencial do ciclo completo de polícia.

O 23º Batalhão de Polícia Militar do Paraná foi criado em 2012 e instalado na Cidade Industrial de Curitiba, região com altíssimos índices de criminalidade. Das situações de flagrância atendidas pelo batalhão, 76,6% se resumem à prática de delitos de menor potencial ofensivo.

Em 2013 foi realizado convênio com o Tribunal de Justiça do Paraná, e a Polícia Militar instalou um cartório de funcionamento contínuo no Fórum Descentralizado da Cidade Industrial de Curitiba, para onde são imediatamente encaminhadas as pessoas envolvidas

Paulo, entre dezembro de 2001 e setembro de 2009, lavrou 42.121 termos circunstanciados e encaminhou a questão criminal diretamente para o Poder Judiciário, emergindo a média anual de quase 5 mil termos. Considerando que apenas a Polícia Militar do Estado de São Paulo tem 121 batalhões e que a medida foi adotada pelas polícias militares Brasil afora, na ausência de levantamentos estatísticos nacionais é sensato supor que, na década passada, o número de termos lavrados pela PM no Brasil ultrapassou com facilidade a casa do milhão. Assim dizendo, com facilidade mais de um milhão de atos de ciclo completo de polícia foram levados a efeito. O levantamento estatístico do 17º BPM consta da Planilha de Acompanhamento dos Termos Circunstanciados de Ocorrência editado por aquela repartição policial. Disponível em: CANDIDO, op. cit., p. 191.

em crimes de menor potencial ofensivo. Naquele espaço são lavrados termos circunstanciados e produzidas provas mais singelas, remetendo-se imediatamente a questão criminal ao Poder Judiciário²³ sem a condução do agente a uma delegacia de polícia.

Já foi visto que a medida reduziu drasticamente o desperdício de tempo para a lavratura dos documentos próprios da prisão em flagrante, propiciando retorno mais rápido da equipe policial ao patrulhamento.

Dos policiais que trabalham no batalhão, somente 16,3% reputam que o lapso de tempo entre a prisão e a audiência de instrução permaneceu inalterado em razão do convênio²⁴. Para 53,5%, houve redução do tempo, possibilitando-se que a prova oral tenha melhor qualidade, afinal os policiais muitas vezes são arrolados como testemunhas e conseguem se lembrar melhor dos fatos no momento de depor.

Impactante também que, para 30,2% dos ouvidos, comparecer em audiência para testemunhar deixou de ser rotina após o convênio, especialmente em razão da qualidade da prova produzida antes do início da ação penal e da maior confiança conferida pelo Poder Judiciário ao trabalho policial de ciclo completo.

De resto, 95,8% dos policiais ouvidos declararam que a qualidade dos serviços prestados à população melhorou em razão da implantação do ciclo completo de polícia.

Muito embora seja realizada numa região conturbada, a experimentação já se revelou extremamente benéfica, aproveitando melhor o tempo e incrementando os resultados do serviço da Polícia Militar. A prática também desafogou a Delegacia de Polícia Civil local, na medida em que reduziu em quase 80% o fluxo de pessoas presas conduzidas ao local pela Polícia Militar, minorando-se sensivelmente os atos burocráticos realizados logo após a prisão em flagrante.

De igual significado que, em razão do apuramento da produção de evidências na fase pré-processual, houve salto qualitativo na atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário nas ações penais, pois a pauta de audiências passou a ser mais enxuta e a instrução processual tem início com provas de materialidade e indícios de autoria mais densos.

²³ FÓRUM descentralizado aproxima a Justiça do cidadão em Curitiba. *CNJ*, 14 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/74881-forum-descentralizado-aproxima-a-justica-do-cidadao-em-curitiba>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

²⁴ Estatísticas obtidas em OLIVEIRA, op. cit., p. 44/55.

Decerto o projeto foi levado a efeito em pequena escala, e a ampliação do ciclo completo de polícia para crimes de médio e grande potencial ofensivo para todo o Brasil é enorme desafio, mas, de todo modo, os resultados rapidamente obtidos pelo convênio são amostra segura de que a mudança tem potencial para auxiliar na superação do caótico contexto de segurança pública que hoje enfrentamos.

5.3 Da adoção do ciclo completo de polícia no Brasil

O raciocínio construído até agora deixa evidente que o sistema policial brasileiro é extremamente antiquado e contraproducente, gastando-se muita energia, tempo e dinheiro público para a produção de resultados inexpressivos. O ciclo incompleto de polícia é uma grande idiossincrasia, e a baixa resolutividade das investigações policiais favorece a impunidade que hoje graça.

Nesse cenário, de rigor mudar o modo de trabalhar das polícias civil e militar. Sobre isso, na linha de Franco, entendemos que “a adoção do ciclo completo de polícia no Brasil é uma necessidade emergente, não há mais espaço para o país ficar refém de um sistema policial anacrônico”²⁵.

A ruína de nosso sistema de segurança pública requer o progresso da divisão de trabalhos entre essas instituições, visto que o ciclo incompleto emite evidentes sinais de exaustão e, em razão de sua inegável ineficiência, paradoxalmente termina por ser agente fomentador da criminalidade organizada e da constante sensação de insegurança que toma o brasileiro. Como bem argumentam Santos Junior, Formehl e Piccoli²⁶:

O atual sistema de segurança pública não mais satisfaz os requisitos mínimos para a geração de sinergias eficazes e efetivas à produção de

²⁵ FRANCO, Diego Botelho. Polícia e sociedade: de como a dicotomia civil-militar incapacita os organismos políticos na proposição de soluções factíveis ao aprimoramento da Segurança Pública no Brasil – a busca do Ciclo Completo. *Conteúdo Jurídico*, [S.l.], 3 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,policia-e-sociedade-de-como-a-dicotomia-civil-militar-incapacita-os-organismos-politicos-na-proposicao-de-solu,52632.html>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

²⁶ SANTOS JUNIOR, Aldo Antonio dos; FORMEHL, Kelly Cristina; PICCOLI, Daniela Lain. O Ciclo Completo de Polícia no Brasil. *Revista de Antropologia Experimental*, Jaén, n. 11, p. 8, 2011. Disponível em: <<http://revista.ujaen.es/huesped/rae/articulos2011/01santosjr11.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

serviços que atendam ao clamor público, em razão do modo cartesiano de pensar a questão.

Lamentavelmente, os gestores públicos se submetem à ação de grupos classistas pela manutenção do atual sistema. O ciclo completo de polícia proporcionaria um sistema de segurança pública mais econômica e racional quanto ao emprego, e flexível na interação com os demais integrantes do sistema.

[...]

O ciclo completo de polícia constitui uma tentativa de articular as polícias reunindo as diferentes instituições Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar e Polícia Civil com o afã de sistematizar, formular conteúdos e promover a realização de atribuições de Polícia Administrativa e judiciária visando à promoção de uma segurança pública e defesa do cidadão mais flexível.

A superioridade do ciclo integral em relação ao sistema hoje adotado é manifesta. Tem como principais pontos de apoio a redução da burocracia, o melhor aproveitamento do tempo de todos os atores envolvidos na persecução criminal e a racionalização dos recursos dedicados à segurança pública, defluindo na tão desejada eficiência estatal.

Seus benefícios diretos foram muito bem condensados em nota técnica emitida em 2015 pela Associação Nacional dos Procuradores da República e pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, em conjunto com o Gabinete Integrado dos Profissionais de Segurança Pública²⁷, cuja síntese tomamos de empréstimo em suas exatas palavras:

- satisfação do cidadão com a nova forma de pleno atendimento (mais célere e efetiva, menos onerosa e burocrática);
- garantia dos direitos da vítima que é atendida de imediato no local da ocorrência;
- garantia dos direitos do infrator evitando condução desnecessária a outro órgão policial;
- maior e melhor prestação jurisdicional para todas as camadas sociais, com a redução da sensação de impunidade, causada pelo número elevado de prescrições dos delitos de menor potencial ofensivo, que ocorriam na forma de atuação anterior;
- valorização do policial civil, federal e militar como autoridade policial e a sua capacitação para mediação e resolução de conflitos;
- liberação da polícia judiciária para serviços de maior relevância, como a investigação de delitos de maior potencial ofensivo, captura de foragidos e outras atividades típicas de polícia judiciária;

²⁷ Disponível em: <http://anpr.org.br/assets/uploads/files/noticias/2015/07_julho/ntciclocompletoassociacoes.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2016.

- diminuição do tempo de atendimento da ocorrência policial com maior tempo de permanência do policial ostensivo no local de serviço e dinamização do trabalho do escrivão e do agente na delegacia ou no local em que ele atender a ocorrência;
- acionamento direto da perícia nos casos em que for necessário e a certeza do registro e a comunicação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário do fato delituoso;
- economia de horas de trabalho pelos policiais militares e rodoviários federais, evitando deslocamentos para as delegacias de polícia judiciária;
- economia de horas de trabalho dos policiais civis e federais, desobrigados da repetição dos termos circunstanciados já lavrados pelos policiais militares e rodoviários federais;
- economia ambiental com a redução do uso do papel celulose, com o término do duplo registro, na polícias ostensivas e judiciárias;
- economia de combustível, pois não há a necessidade de deslocamentos por centena de quilômetros para conduzir as partes a uma delegacia e o posterior retorno ao local;
- menos desgastes das viaturas, pois evitará deslocamentos desnecessários para as delegacias de polícia judiciária, permanecendo no local de policiamento ostensivo.

Crítica comum ao ciclo completo é que a não apresentação da pessoa presa a um delegado de polícia suprimiria seus direitos fundamentais, pois aquele bacharel em Direito seria o servidor público habilitado a verificar se efetivamente existia estado de flagrante e se a conduta seria típica.

Se em algum momento esse fundamento porventura já teve relevo, sua plausibilidade foi totalmente esvaziada pelas recém-implantadas audiências de custódia, em que o preso deve ser prontamente apresentado em audiência para o Juiz e para membro do Ministério Público. Agora, a audiência é o momento em que será detalhadamente verificado se a prisão em flagrante é juridicamente adequada, se houve maus-tratos ou tortura por agentes públicos e se é caso de ser decretada prisão processual ou convertida em liberdade provisória.

Enfim, a análise anteriormente feita pelo delegado de polícia agora é concretizada pelo titular da eventual futura ação penal e por integrante do poder estatal que tem competência para apreciar definitivamente os conflitos sociais, sendo evidente que o sistema atual funciona melhor para assegurar os direitos fundamentais da pessoa presa. Ainda que assim não fosse, mesmo no sistema que precedeu as audiências de

custódia a apreciação de qualquer vício da prisão em flagrante também poderia ser prontamente submetida ao Poder Judiciário.

Outra crítica hodierna ao ciclo completo é que, para ser implementado, seria imprescindível a unificação das polícias dos estados. Na abordagem dos sistemas policiais de outros países, vimos que isso não é verdade, existindo experiências bem-sucedidas do ciclo completo de polícia em democracias em que convivem instituições policiais diversas.

Nessa linha de ideias, das propostas de Emenda Constitucional mencionadas neste escrito, a que nos parece mais adequada é a de numeração 431/2014, que não propõe a unificação das polícias para a implementação do ciclo amplo de investigações.

Tal qual já articulado, a pronta extinção do sistema dicotômico estadual – proposta pela PEC n. 423/2014 – soa extremamente abrupta, e produziria efeitos imediatos bastante negativos em razão da crise institucional que se instalaria na sequência. Quando o ciclo completo estiver plenamente assimilado, provavelmente a unificação se afeiçoará mais interessante do que agora, suscitando tempestivos debates acerca do rompimento daquele paradigma secular.

Mantida a dicotomia, tarefa árdua será o estabelecimento de critérios para definir quais crimes seriam investigados por cada segmento policial²⁸.

No aspecto, se afigura bastante promissora a ideia de que a Polícia Militar conduza as investigações de crimes cujos indícios de autoria já sejam conhecidos de partida, o que notoriamente ocorre quando o autor do fato é preso em flagrante.

A Polícia Civil, com a expertise investigatória que lhe é peculiar, tem condições de realizar apurações bem mais profundas e sofisticadas, tocando-lhe nesse raciocínio a investigação de crimes complexos, inclusive os de colarinho branco e os de autoria desconhecida.

As estatísticas de esclarecimento de crimes pela Polícia Civil seriam melhoradas sob essa sistemática, a qual inteligentemente viabilizaria a não realização de trabalhos estritamente cartorários em situações de flagrante. A polícia técnico-científica se dedicaria aos casos em que a autoria é incerta, tendo mais tempo e recursos para seu intrincado mister, o que naturalmente traria melhores resultados.

²⁸ A definição de parâmetros é missão que merece digressões extensas que este texto não comporta. Para aprofundamento, recomenda-se a leitura do Capítulo 6 da obra de Fábio Rogério Candido que consta das referências bibliográficas.

6. CONCLUSÃO

O Brasil é a única democracia do mundo que não adota o ciclo completo de atuação policial, omissão que é um dos eixos que impulsionam a impunidade generalizada e o galopante aumento da criminalidade.

Aqui, o policial militar que atende a ocorrência não é o responsável pela coleta de provas e pelo encaminhamento da questão criminal para o Ministério Público e o Poder Judiciário. Quem presenciou o calor dos acontecimentos se resume a transmitir o caso para a Polícia Civil; nessa passagem de bastão, informações importantes são perdidas, criando-se muita burocracia e lentidão.

Há uma distância monumental entre o atendimento da ocorrência policial e o início da ação penal. Até mesmo quando a autoria é prontamente conhecida, a sutil produção de provas passa por investigação burocrática e cartorária, desperdício de tempo e esforços anacrônico num país de recursos limitadíssimos e com graves índices de criminalidade.

Já que a qualidade da investigação é proporcional à qualidade da aplicação do *jus puniendi*, a lentidão e os tímidos resultados das investigações efetuadas via inquérito policial, somados à morosidade processual, terminam por comprometer severamente a aplicação de penas. Como resultado nada surpreendente, nossa desigual sociedade permanece constantemente flagelada pelo crime. A manutenção da sistemática atual apenas intensificará esse cenário negativo.

O desalento impõe ousar. Ultrapassar o ciclo encurtado de polícia é algo primordial para que a superação da baixa resolutividade das questões criminais seja viabilizada, produzindo-se mais e melhor com o que se tem hoje. Suplantar o *status quo* com a adoção do ciclo completo de polícia é prestigiar o princípio da eficiência e respeitar o direito fundamental à segurança.

A reconstrução proposta não há de ser encarada como menosprezo a qualquer das instituições policiais, mas, sim, como homenagem aos que se dedicam diuturnamente ao trabalho investigativo criminal, pois seus esforços muitas vezes se revelam ineficientes em razão das disfuncionalidades do sistema cuja reformulação é sugerida.

Evidente que a mudança proposta será bastante trabalhosa. Importante que haja ruptura na cultura de isolamento dos gestores das forças de segurança e que se invista na qualificação das polícias. O Ministério

Público, por sua vez, precisa melhorar muito a execução do controle externo da atividade policial, que está deixando a desejar no combate à violência policial e à inefetividade das investigações.

Enfim, as experiências internacionais acenam que o grave panorama de insegurança tem como inevitável via de superação a adoção do ciclo completo de polícia. O interesse público deve ir muito além de intrigas e vaidades corporativas, pois o que justifica a existência do Estado e de suas instituições é assegurar segurança *lato sensu* às pessoas, e nisso o Estado brasileiro está falhando gravemente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. CANDIDO, Fábio Rogério. Direito policial: o ciclo completo de polícia. Curitiba: Juruá, 2016.
2. DINAMARCO, Cândido Rangel. Lei 9.099/95: por que burocratizar? *Jornal do Estado do Paraná*, 17 dez. 1995, Direito e Justiça.
3. FRANCO, Diego Botelho. Polícia e sociedade: de como a dicotomia civil-militar incapacita os organismos políticos na proposição de soluções factíveis ao aprimoramento da Segurança Pública no Brasil – a busca do Ciclo Completo. *Conteúdo Jurídico*, [S.l.], 3 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,policia-e-sociedade-de-como-a-dicotomia-civil-militar-incapacita-os-organismos-politicos-na-proposicao-de-solu,52632.html>>. Acesso em: 28 ago. 2016.
4. LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
5. LOUISE, Aline. Modelo “Ciclo Completo” eliminaria atritos entre corporações e traria eficiência *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 24 maio 2015. Disponível em: <<http://hojeemdia.com.br/horizontes/modelo-ciclo-completo-eliminaria-atritos-entre-corpora%C3%A7%C3%B5es-e-traria-efici%C3%Aancia-1.307783>>. Acesso em: 31 ago. 2016.
6. MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006. p. 79. (Série Polícia e Sociedade, n. 3).
7. OLIVEIRA, Gabriel Zago de. *Ciclo Completo de Polícia: percepções de policiais militares quanto ao atendimento no cartório do 23º Batalhão de Polícia Militar*. 2015. Monografia (Curso de Formação de

Oficiais Policiais Militares) – Academia Policial-Militar do Guatupê, Curitiba, 2015.

8. SANTOS JUNIOR, Aldo Antonio dos; FORMEHL, Kelly Cristina; PICCOLI, Daniela Lain. O Ciclo Completo de Polícia no Brasil. *Revista de Antropologia Experimental*, Jaén, n. 11, p. 8, 2011. Disponível em: <<http://revista.ujaen.es/huesped/rae/articulos2011/01santosjr11.pdf>> Acesso em: 28 ago. 2016.

9. SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. Modelos policiais e risco Brasil: proposta de revisão de paradigmas no sistema de segurança pública pela adoção da teoria do “Ciclo Completo de Polícia”. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP*, Marília, v. 15, p. 5-6, maio 2015.

10. SOUZA, Ednilsa Ramos de. *Mortalidade por homicídios na década de 80*. São Paulo: Fiocruz, 2005.

