

## ORGANIZAÇÃO POLICIAL BRASILEIRA

Klinger Sobreira de Almeida, Cel PM

### 1. OS PRIMÓRDIOS E A EVOLUÇÃO

#### a. *Os Primeiros Tempos*

O véu crepuscular cai sobre o Século XV, e raia a aurora do Século XVI. Uma terra-virgem, habitada por silvícolas, aflora para o então mundo civilizado.

Tudo começou com os portugueses. Do descobridor e colonizador, herdamos tudo: idioma, vocação desbravadora, tolerância, religião, comodismo, organização político-administrativa, etc... Herdamos também os princípios jurídico-policiais que, através dos séculos, modelaram e cristalizaram a nossa concepção de Segurança Pública.

Os primeiros tempos são os tempos de Martim Afonso, das Capitânicas, dos Governadores Gerais, dos Governos do Norte e do Sul. São os tempos das Ordenações Manuelinas e, no interregno do domínio espanhol e além, das ordenações Filipinas com seu terrível Livro V.

Os "almotacés", autoridades encarregadas de zelar pela ordem pública nas vilas recém-criadas no Brasil-Colônia, constituem a primeira manifestação de uma autoridade policial constituída. Recorrendo ao Dicionário Jurídico, melhor compreendemos a extensão das funções desses funcionários:

*ALMOTACÉ* " Termo vindo do árabe (almohacet, originado do verbo haçaba, contar, calcular), designa o funcionário ou autoridade, a que se atribui o dever de fiscalizar a exatidão dos pesos e medidas, a taxação dos preços estabelecidos e mesmo a distribuição de gêneros expostos ao consumo público. / No regime antigo, o almotacé exercia também função de polícia da cidade, cabendo-lhe vigiar a limpeza pública" (1).

(1) De Plácido e Silva, Vocabulário Jurídico, Vol. I, p. 109.

Os almotacés tinham como auxiliares os alcaides-pequenos e meirinhos, cujas funções conforme prescreviam as Ordenações Manuelinas, eram, dentre outras:

- fiscalizar o cumprimento das leis referentes à proteção de pessoas e bens dos órfãos, dos ausentes, dos pródigos e furiosos;
- velar contra o abuso de armas proibidas;
- zelar pela execução das leis contra vagabundos e jogadores;
- fiscalizar os viajantes, os pobres, os mendigos e os teatros.

O certo é que dessas primeiras manifestações de poder policial no Brasil-Colônia (cópia da mãe-pátria) nota-se a preocupação com a “ordem econômica”; o pobre — já marginal na sociedade nascente — também é fiscalizado. E mais: poder judicante e poder policial constituem um só organismo.

#### b. *As Tropas Fardadas: Dos Ordenanças às Tropas Pagas*

A Colônia foi-se povoando. Riquezas de variados matizes, mormente agricultura e mineração, emergiram — e expandiram-se. As cidades, vilas e povoados, agigantaram-se. Os problemas nas relações sociais agudizaram-se. A cobiça externa dirigiu os seus olhares à novel civilização. A ambição desmedida de sugar as riquezas da Colônia nascente inebriou os governantes do reino. Os nativos inquietavam-se.

Não mais era possível manter a ordem interna e repelir a ameaça externa com a incipiente e trôpega “força de segurança: alcaides-pequenos, meirinhos, quadrilheiros, inspetores de quarteirão”. Estes eram figuras de uma ordem local, muito doméstica.

Nascem as Companhias de Ordenanças, organizadas nas cidades, vilas e povoados. Comanda-as os Capitães-mores que, juntamente com os Alferes, Sargentos e Cabos, eram escolhidos por eleição, do que se lavrava assento nas Câmaras. Contudo, esse processo de eleição logo foi revogado pelos seus inconvenientes, passando a nomeação dos cargos à competência dos governadores.

Reportemo-nos ao depoimento de Augusto de Lima Júnior:

*“Cada localidade tinha um capitão-mor nomeado pelo Governador da Capitania a quem cabia fazer um minucioso levantamento de todos os moradores, detalhando-se as qualidades de cada um, suas posses ..... Além do Capitão havia um Al-*

*feres, um Sargento, um Meirinho, um Escrivão e dez Cabos ....  
..... A reunião de quatro Companhias de Ordenanças se de-  
nominava o Terço". (2)*

As Companhias de Ordenanças mantinham a ordem publica nas cidades, vilas e paróquias. Disciplinadas e obedientes ao poder político local, constituíam fatores fundamentais da ordem interna e defesa da pátria nascente contra invasores externos.

Entretanto, as Companhias de Ordenanças — mais composta de voluntários e/ou homens menos favorecidos (pobres, negros, pardos e índios) — não serviram aos desígnios dos senhores ambiciosos em extorquir toda a riqueza da terra florescente.

Surgem as Companhias de Dragões, composta em sua maior parte de homens oriundos do reino, bem adestrados e, portanto, mais aptos a impor a ordem interna nas capitánias. Quanto às Ordenanças, eis o depoimento:

*"Estavam, as Ordenanças, limitadas a patrulhamentos locais, rondas e condução de presos, afora as desordens que promoviam por conta própria. Contudo, constituíam uma estrutura hierárquica social que com o tempo formou a base de nosso desenvolvimento em comunidade". (3)*

As Companhias de Dragões, oriundas inicialmente de Portugal, assimilaram em forma de Companhias de Pedestres anexas, as Tropas de Ordenanças em exaurimento, e foram tomando uma conformação de tropa nativa. Era o advento das Tropas Pagas, Soldados profissionais organizados e adestrados de acordo com os parâmetros da legislação militar portuguesa, redigida pelo Conde de Lippe.

A continua evolução das "Forças de Segurança" resultou na criação, na Capitania de Minas, do legendário Regimento Regular de Cavalaria (09 de Junho de 1775), constituindo-se na mais evidente organização de uma "Força Pública" preparada e adestrada para a missão de Manutenção da Ordem Pública.

Assinale-se que, já na sua gênese, as Forças Públicas estruturavam-se como organização militar e tinham uma dupla função:

— *Civil*: era a função policial rotineira de prevenir e reprimir o crime;

— *Militar*: era a função esporádica de enfrentamento das insurreições e defesa da pátria.

(2) Augusto de Lima Jr., Crônica Militar, p. 13, 14, 17.

(3) Ibid. p. 28.

Exemplo típico da primeira função — a civil — era o Alferes Joaquim José da Silva Xavier — o Tiradentes — patrulhando as estradas das Minas, a reprimir salteadores, ou comandando o Destacamento Policial do Sertão, em Sete Lagoas (1780).

Em verdade, as Tropas Pagas dos Séculos XVII e XVIII — as famosas Cia. de Dragões e os Regimentos — são as raízes das atuais Polícias Militares de hoje, ou melhor, estas resultam da evolução, em linha direta, daquelas.

### *c. Evolução da Administração da Justiça Criminal até a Independência*

A história da organização político-administrativa de nossa pátria nos mostra que, desde Martim Afonso, a administração da justiça estava adstrita aos governadores mais tarde Vice-Reis.

*“Nomeado Governador-Geral por D. João III, então Rei de Portugal, foram-lhe conferidos amplos poderes de governo, inclusive para organizar a administração, promover a justiça e estabelecer o serviço da ordem pública de modo que julgasse mais conveniente”. (4)*

*“Dividido o país em Capitanias Hereditárias, receberam os respectivos donatários, com certas restrições, jurisdição no cível e no crime. Podiam impor penas, até de morte, aos peões, escravos e gentios, enquanto que às pessoas de maior qualidade tais penas não podiam exceder as de degredo por 10 anos e multa até 100 cruzados, salvo se tivessem cometido os crimes de heresia, traição, sodomia e moeda falsa.” (5)*

*“Nomeado Tomé de Souza para o cargo de Governador-Geral, recebeu um regimento datado de 17 de dezembro de 1548, fixando suas atribuições e deveres . . . . . dava ao Governador-Geral alçada completa no cível e no crime.” (6)*

A situação modificou-se em 1712, quando D. João V estabeleceu que o Poder Judiciário ficava independente dos Governadores-Gerais. Mais tarde era criada a Relação do Rio de Janeiro e as Ouvidorias-Gerais nas Capitanias. A apuração do delito competia ao Judiciário. As tropas pagas, no exercício da manutenção da ordem pública, eram forças obedientes aos Governadores e atuavam adstritas às diretrizes do judiciário.

---

(4) Ivan Moraes de Andrade, Polícia Judiciária, p. 11.

(5) Ibid. p. 12.

(6) Ibid. p. 12.

Chegando ao Brasil, em 1808, D. João VI encontra uma administração de Justiça Criminal (nela incorporada a chamada Polícia Judiciária) exercida pelas Relações da Bahia e do Rio de Janeiro, pelos Corregedores de Comarca, Juizes Ordinários, Almotacés, Escrivães, Meirinhos e Quadrilheiros. As Tropas Pagas escassas e envolvidas no desbravamento e implantação da ordem nos sertões distantes, pouco podiam fazer pela ordem pública nas cidades.

A situação, no Rio de Janeiro, era caótica. D. João VI, seguindo o exemplo vigente em Portugal, desde 1760, organiza uma Polícia Regular:

— cria, a 10 de maio de 1808, a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil;

— institui, a 13 de maio de 1809, a Divisão Militar da Guarda Real da Polícia, que veio substituir “o Corpo de Quadrilheiros, constituído de policiais improvisados e rústicos, que se limitavam a rondar à noite, estrepitosamente, envoltos em amplas capas negras, o seu único uniforme, e sobraçando pesadas e compridas espadas” (7).

As Capitânicas, atendidas as peculiaridades regionais, seguem as inflexões da Corte.

#### d. A Polícia no Império

Rompidos os laços com Portugal, o Brasil continuou observando o arcabouço legislativo do reino até que uma constituição e novas leis fossem elaboradas.

Em 25 de março de 1824, D. Pedro I promulgava a constituição do Império. Seguem-se-lhe decretos diversos, dentre os quais alguns que regulavam a administração da justiça criminal. O mais importante é o que cria os cargos de Juizes de Paz, com atribuições policiais e criminais.

As Forças Públicas, desarticuladas e exauridas, pois a maioria transformara-se em organizações essencialmente militares para sustentação da Independência, dando origem aos primeiros corpos do nascente Exército Nacional, evoluíram com os seus remanescentes para uma nova organização policial: Corpos de Guardas Municipais Permanentes (Decreto Imperial de 10 de outubro de 1831).

Em 1832, foi promulgado o Código de Processo Criminal, contemplando três circunscrições:

— a do distrito, entregue ao Juiz de Paz eleito pelo povo, enquanto os inspetores de quarteirões eram nomeados pelas câmaras municipais;

---

(7) Instrução Policial, Manual Básico PMDF/RJ, p. 24.

— a do termo com um conselho de jurados, um juiz municipal, um escrivão de execuções e os oficiais de justiça, nomeados pelos presidentes das províncias;

— a da comarca com três Juizes de Direito, um dos quais Chefe de Polícia. (Existem comarcas com apenas um Juiz de Direito, que também era o Chefe de Polícia).

A lei n.º 261, de 03Dez841, que reformava o Código de Processo Criminal, estabelecia em seu Art. 1.º que “haverá no município da Corte e em cada Província, um Chefe de Polícia com os delegados e subdelegados necessários, os quais, sob proposta, serão nomeados pelo Imperador, ou pelos Presidentes. Todas as autoridades policiais são subordinados ao Chefe de Polícia”.

Consoante a nova lei, os Chefes de Polícia seriam escolhidos entre os desembargadores e juizes de direito; os delegados e subdelegados, dentre quaisquer juizes e cidadãos. Os cargos de intendente foram extintos. As atribuições dos Juizes de Paz foram restringidas.

O Decreto n.º 120, de 31Jan842, regulamentou a lei 261, estabelecendo a consagrada divisão: Polícia Administrativa e Polícia Judiciária.

A legislação do Brasil-Imperial prosseguia a tradição: entrelaçamento entre as funções policial e judicante. O Chefe de Polícia e os Delegados praticavam atos de jurisdição nos chamados crimes policiais. Porém, a má administração da justiça criminal sofreu severa ofensiva dos liberais e dos arautos das liberdades republicanas, não tardando em ocorrer séria e profunda reforma da legislação processual penal que, em 1871, teve as seguintes modificações fundamentais:

- proibiu os magistrados de exercer o cargo de Chefe de Polícia;
- declarou incompatíveis os cargos policiais com os de Juiz Municipal;
- extinguiu a jurisdição dos Chefes de Polícia e Delegados, quanto ao julgamento de crimes policiais, bem como ao processo e à denúncia;
- instituiu a fiança provisória;
- alargou o instituto do Habeas-Corpus.

Comentando a reforma de 1871, diz Virgílio Donnici que ela não satisfaz aos anseios dos liberais e defensores dos direitos humanos que propugnavam por uma separação da justiça e da polícia, além de uma valorização real do judiciário.

No período imperial, é importante assinalar o papel da Guarda Nacional organizada em diversos municípios que, não raro, preenchendo lacunas de efetivo da Força Pública, desenvolvia ação de manutenção da ordem pública.

## c. *Organização Policial da 1.ª República*

### 1) Antecedentes da Organização Policial da 1.ª República

Após a reforma de 1871, nosso sistema policial, como vimos, libertou-se um pouco do enlace judicial. Contudo, a autoridade policial ainda continuou com uma considerável gama de função judicante. Além disso, enraizou-se e corporificou-se o instrumento de investigações inquisitórias denominado "Inquérito Policial" que, até os dias hodiernos, continua o monstruoso burocrático que entrava e atravança a administração da Justiça Criminal.

Detentor do extenso Poder de Polícia Judiciária e manipulador da Polícia de Manutenção da Ordem Pública, vai-se configurando e cristalizando nas cidades e vilas a figura do "Delegado do Chefe de Polícia". Este, quase sempre um leigo, embora detentor de um "poder teórico", era mero instrumento da polícia local, também vinculada ao mandonismo das patentes locais da Guarda Nacional.

É, ainda no Império, que os Presidentes de Província recorrem aos Oficiais ou Sargentos da Força Pública (Corpos Policiais, Brigadas Policiais, etc...) para que eles, exercendo o cargo de Delegado de Polícia, enfrentassem as situações de maiores riscos ou paixões agudizadas, minimizando assim, os problemas de segurança pública.

### 2) A organização da 1.ª República

Nasce a República. Com ela, a Federação. As antigas províncias do Império são Estados-Membros. Estes, inebriados com o novo regime, esposam uma autonomia até mesmo excessiva, fruto da nova ordem constitucional.

Baseados nas prerrogativas da Constituição de 1891, alguns Estados, como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, organizaram os seus Códigos de Processo Penal, enquanto outros continuaram a se reger pelas leis criminais do império, salvo pequenas modificações.

No bojo de tudo isto, as organizações policiais assumiram feições nitidamente regionais, mantendo as linhas mestras da organização imperial.

Em quase todos os Estados, as Forças Públicas cresceram e expandiram-se, assumindo a maioria delas o ônus do exercício da polícia judiciária. Entretanto, nos maiores Estados e no então Distrito Federal, ocorreu a tendência à especialização da Polícia de Investigação Criminal.

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 o aprimoramento de seus quadros e a especialização na polícia ostensiva de guarda e patrulha.

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 (Missão Militar Francesa), também cria leis tornando os cargos de Delegado de Polícia privativo de 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".

O fenômeno da completa militarização das Forças Públicas torna-se mais acentuado, além de São Paulo, em Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Em razão disso, começam a vicejar, em alguns Estados, para complementar o policiamento ostensivo nas Capitais ou maiores cidades, as Corporações denominadas "Guarda Civil". Porém, vencemos a década de 20 e chegamos à revolução de 1930 sem a idéia de uma Corporação chamada "Polícia Civil". Por exemplo, em Minas Gerais havia um incipiente Corpo de Escrivães, Investigadores e Peritos nomeados por aptidão ou indicação política; a Guarda Civil era uma organização pouco densa em Belo Horizonte; as Delegacias de Polícia, salvo raras exceções, eram preenchidas por Oficiais da Força Pública, o que de resto ocorria na maioria dos Estados Brasileiros. Em suma, a Força Pública respondia pela manutenção da ordem pública e desenvolvia a grande parte das tarefas de polícia judiciária.

## 2. ORGANIZAÇÃO POLICIAL ATUAL

### a. *Comentários Preliminares*

A revolução de 1930 caracterizou uma nova ordem com a ruptura da excessiva autonomia dos Estados-Membros. De uma certa forma, porém sem muita profundidade, o novo estágio da evolução republicana influenciou na organização policial, mormente quando retornou e concretizou a idéia da unificação do Código de Processo Penal.

*"Sobrevindo a Constituição de 1934, como consequência da Revolução de 1930, ficou estabelecido no seu Art. 5.º, N.º XIX, que competia privativamente à União legislar sobre o direito processual, o que vale dizer ter ficado instituída a unidade processual no Brasil, tanto para a parte criminal como para a Civil". (8)*

(8) Ivan Moraes de Andrade, Polícia Judiciária, p. 18.

De outra parte, a União passou a ter maior controle das Polícias Militares que se puseram a figurar no texto constitucional de 1934. E sem embargo da função policial que lhes competia desde o Brasil Colônia, a militarização continuou. Em Minas Gerais, convênio entre o Estado e a União, assinalou o advento da Missão Militar Instrutora. Enquanto isto, as Guardas Cíveis expandiam-se, tornando-se, ao contrário de complementadoras de esforços, grandes rivais das Polícias Militares, chegando, em alguns Estados, a tentarem usurpar todas as atribuições das tradicionais Milícias.

#### b. *Trajatória da Organização Policial até 1969*

##### 1) Estrutura básica

Em que pese a unidade do processo-criminal e o razoável grau de controle sobre as Polícias Militares (reservas e forças auxiliares do Exército), as organizações policiais continuavam basicamente estaduais. Não havia a mínima idéia de um "todo" federal.

Dentro desse contexto, seguindo-se o exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro, os principais Estados caminharam para uma estrutura básica da sua organização policial:

— Polícia Civil, constituída de Delegados de Carreira, Escrivães, Detetives, Peritos, Médicos-Legistas e Guardas Cíveis;

— Polícias Militares, organizadas em estrutura militar com base na hierarquia e na disciplina.

Em Minas Gerais, a organização Polícia Civil teve grande impulso com a lei da Polícia de Carreira, em 1956, quando foram fixados os vários cargos. Entretanto, a Polícia Judiciária continuou dependendo, mormente no interior, dos Oficiais Delegados e Sargentos/Cabos escrivães e investigadores, situação esta que perdurou até os primórdios da década de 70, como ainda predomina em alguns Estados Brasileiros.

##### 2) Funcionamento da estrutura

Era a mesma do fim do Império e da 1.<sup>a</sup> República.

O Chefe de Polícia evoluiu, em quase todos os Estados, para uma nova figura: o Secretário de Segurança Pública. Este se coloca no vértice de um sistema que contém todo um complexo destinado a proporcionar segurança e paz à comunidade. Busquemos a exemplificação com Minas Gerais, bem semelhante à maioria dos Estados brasileiros.

O Secretário, normalmente um político. Integrando, administrativamente, a sua secretaria, os órgãos da antiga Chefia de Polícia: 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. Os Delegados eram classificados de três tipos:**

— os nomeados para o cargo (eram bacharéis em Direito, porém, não havia o chamado Delegado de Polícia de Carreira, que só apareceu em 1956);

os militares: Oficiais da Força Pública (Força Policial ou Polícia Militar), que eram designados como Delegados Especiais de Polícia ou Delegados de Capturas;

— os leigos; os civis sem título, nomeados Delegados Municipais, suplente ou subdelegados dos Distritos (via de regra, ligados ao Partido Político da Situação).

O exercício da função policial centrava-se no Delegado de Polícia que, na verdade, era o Chefe de Polícia da Comarca ou do município. Vejamos a extensão do seu poder e o seu papel:

— detentor do Poder de Polícia Judiciária: preside o Inquérito, o flagrante delito, o processo contravençional, investiga, ordena, etc..., tudo nos termos da Lei Processual Penal;

— detentor do Poder de Polícia Administrativa: face a inexistência de uma regulamentação do poder de polícia do município, ou uma crescente tendência do Estado usurpar as prerrogativas do município, é à autoridade que ordena, consente e sanciona, (fornece alvarás de diversão pública, interfere na administração das vias municipais, multa, etc...);

— detentor do Poder de Polícia de Manutenção da Ordem Pública: tem sob a sua autoridade funcional o destacamento policial e nas grandes cidades a polícia fardada empenhada no policiamento ostensivo; requisita as frações da força pública, planejando o emprego e supervisionando a execução.

Poderíamos dizer que a estrutura da “organização policial” do Estado era bem rasa; no ápice o Secretário de Segurança (o mesmo Chefe de Polícia) e numa vinculação hierárquica-funcional direta os Delegados de Polícia nomeados por ato governamental ou designados em comissão por Portaria. Abaixo do Delegado de Polícia os serviços policiais subordinados funcionalmente.

Cheguei a viver esse sistema como Delegado Especial de Polícia em diversas comarcas mineiras. Sua regência era pelas leis da Década de 1920:

— Decreto N.º 4.991, de 14 de maio de 1918 — Regimento de Cadeias;

— Decreto N.º 7.437, de 21 de dezembro de 1926 — Regulamento Policial do Estado de Minas Gerais;

— Decreto N.º 7.712, de 16 de junho de 1927 — Regulamento da Força Pública do Estado de Minas Gerais.

Os Batalhões da Polícia Militar (Batalhões de Caçadores Mineiros — BCM — e, mais tarde, Batalhões de Infantaria) eram estruturados em Companhias de Fuzileiros apenas no papel, pois, na prática, desdobravam-se em Destacamentos Policiais (D Pol). Estes subordinavam-se diretamente ao Cmt do Batalhão para efeitos administrativos, inclusive disciplinares e instrução. Para efeito de emprego policial subordinavam-se funcionalmente ao Delegado de Polícia, e a requisição configurava a “legalidade do emprego”.

O “Sistema Mineiro”, de resto semelhante aos demais Estados funcionava razoavelmente dentro de uma tradição do império. Poucos eram os Delegados de Polícia bacharéis em direito. Quando nomeados, raramente iam para o interior. As principais comarcas e municípios possuíam os Delegados Especiais de Polícia (Oficiais da Força Pública).

O sistema começou a caminhar para a ruptura quando, paradoxalmente, tomou-se corpo a idéia de criação da Polícia de Carreira. Esta poderia ter sido o suporte para o revigoramento do sistema, mas, na verdade, levou-o a ruptura em Minas Gerais e, em geral, no Brasil. Isto porque a chamada Polícia de Carreira nasceu e foi buscando contornos de “Instituição Policial Civil” em contraposição a uma “Instituição Policial Militar”. Ora, se a Polícia de Carreira nascesse e florescesse para somar-se à tradicional Força Policial, juntando e congregando esforços, evidentemente, que ambas teriam se tornado um conjunto policial coeso e harmônico.

Em Minas Gerais, tentava-se desde 1947, a efetivação de uma carreira policial de Delegado (Decreto Lei Estadual N.º 2.137, de 12 de junho de 1947). Outras leis vieram, mas não eram implementadas com eficácia por uma série de razões. Entretanto, foram as Leis N.ºs 1.527 e 1.528 de 31Dez56, que deram o formidável impulso à Polícia de Carreira (esta ainda não se corporifica como instituição POLICIAL CIVIL: os cargos de Delegado, Escrivão, Perito, Investigador, Guarda Civil e Fiscal de Trânsito foram divididos em diversos níveis. Ainda a Lei N.º 1.527, respeitando a tradição, prevê 30 (trinta) Delegacias de Capturas, no interior do Estado, dirigida por Oficiais da Polícia Militar.

Não obstante o impulso dos citados diplomas legais, nossos Oficiais e Praças continuaram assumindo os grandes encargos das Polícias Judiciárias e de Manutenção da Ordem Pública no Interior do Estado. Paralelamente, vai corporificando, cada vez mais, sob inspiração dos Delegados de Polícia de São Paulo, a idéia de uma instituição “Policial Civil” com

o comando total em oposição às Polícias Militares. E a Guarda Civil expandia-se para as principais cidades do interior, radicalizando e criando até situações de conflito com a Polícia Militar em detrimento da ordem pública.

No bojo de tudo isto, estando duas organizações caminhando em sentidos opostos, a violência urbana vai se agigantando nas capitais e maiores urbes. As Guardas Cívicas, assumindo contornos de força pública, mas comandadas por civis e sem lastro hierárquico-disciplinar, revelam-se impotentes. Vêm, então, como corolário natural, as modificações do Sistema.

### *c. Retomada de Novos Rumos*

#### 1) Explicações necessárias

O ano de 1969 encontrara o caos em termos de Segurança Pública nas grandes Capitais Brasileiras. As Polícias Militares de São Paulo, Minas Gerais, Guanabara, Paraná e algumas outras que, por força das novas exigências da evolução social, desaquartelaram-se, tentavam o exercício do policiamento ostensivo visando a tranqüilidade pública, porém encontravam a barreira de uma Polícia Civil radicalizada, cujos Delegados de Polícia, detentores do Poder de Polícia Judiciária — excessivo e anacrônico — torpedeavam os esforços das tradicionais e portentosas Corporações, e instigavam a rivalidade das Guardas Cívicas. Era o caos. As populações recebiam tal desorganização em termos de "Insegurança".

Para o restabelecimento do império da ordem e da sensatez, surge o Decreto lei que vem traduzir a vontade dos constituintes de 1934:

— AS POLÍCIAS MILITARES TEM A MISSÃO CONSTITUCIONAL DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA — E o conceito de manutenção da ordem pública é bem claro:

*"Polícia de Manutenção da Ordem Pública é uma extensão do Poder de Polícia no campo da Segurança Pública, manifestada por um conjunto de ações predominantemente ostensivas de força pública, visando a impedir a eclosão do delito e a assegurar, quando necessário, a eficácia dos atos de polícia administrativa e judiciária, e o respeito às ordens judiciais tendo por objetivo a pacífica e harmoniosa convivência social". (9)*

Com a nova legislação e os diplomas legais subseqüentes, emergiu uma outra realidade em termos de organização policial no Brasil, alterando-se, de forma substancial, o tradicional conceito de autoridade policial.

---

(9) Klinger Sobreira de Almeida, o Poder de Polícia e a Polícia de Manutenção da Ordem Pública. Revista Alferes n.º 01, p. 41

2) Pressupostos básicos da organização contemporânea.

a) Exclusividade do policiamento ostensivo pelas Polícias Militares.

### CONSEQUÊNCIAS

— A primeira consequência dessa exclusividade foi a extinção das polícias fardadas sem lastro na hierarquia e disciplina: Guardas Cívicas, Corpos de Fiscais de Trânsito, Guardas Noturnas, Guarda de Vigilância, etc.

— Rearticulação e desdobramento das Polícias Militares, com a criação de Comandos Regionais e Intermediários acima do Escalão BPM; descentralização das Companhias Pelotões e Grupos; estabelecimento da Cadeia de Comando nas operações policiais e no funcionamento da estrutura.

— Redimensionamento do conceito de Autoridade Policial. Com efeito, face não só à nova lei, mas também as mutações legislativas em geral, reconhecendo a extensão predominante do Poder de Polícia dos municípios, o tradicional conceito de autoridade policial centrada no "Delegado do Chefe de Polícia", assumiu contornos e conteúdos novos. Assim, emergem três níveis paralelos e harmônicos de autoridade policial:

. a autoridade de Polícia Administrativa — normalmente municipal — é aquela que concede alvarás, multa, embarga, impede, etc...

. a autoridade da polícia judiciária — normalmente o Delegado de Polícia — é aquela que preside o inquérito policial, executando os atos de autoridade previstos na legislação processual penal. Em nosso Estado, por força da organização da SSP, ou por convênios com os municípios, essas autoridades costumam ter resíduos de poder de polícia administrativa.

. autoridade de polícia de manutenção da ordem pública — normalmente oficial ou sargento de Polícia Militar — é aquela que planeja e executa o policiamento ostensivo em todas as suas modalidades, tipos e processos. É a autoridade que comanda a força pública ou fração desta.

b) Responsabilidade única da investigação criminal.

O tradicional Delegado de Polícia passou a chefiar o complexo da "Polícia Judiciária" — contando com os funcionários especializados de polícia: escrivães, peritos, detetives, e outros, todos policiais de carreira. Sua autoridade aliviou-se dos encargos de planejamento e execução no campo da manutenção da ordem pública.

c) Esmacimento da tradicional figura dos Delegados Especiais de Polícia e Delegados de Capturas.

Os velhos "delegados-militares", com a nova distribuição de competências, tornaram-se apenas figuras "desbravadoras do passado". Sem comando de tropa, não mais havia razões para que subsistissem. Chegara

a vez da especialização: Oficiais, no comando da manutenção da ordem pública; bacharéis em direito, especializados na investigação criminal, na condução do inquérito policial.

d) Funcionamento coeso e harmônico das partes componentes do sistema.

Prevenindo e/ou adotando medidas repressivas imediatas, quando eclode o delito, o patrulheiro da Polícia Militar dá passos no campo da Polícia Judiciária (isola e preserva local de crime, inquire testemunhas de local, rastreia e captura delinquentes, prende em flagrante, etc...). Reprimindo, investigando o delito, a autoridade e os agentes de Polícia Judiciária avançam no campo da manutenção da ordem pública, previnem o crime. Assim, os dois campos de atuação das Chamadas Policiais Civil e Militar não só tangenciam, mas possuem uma faixa cinzenta comum, onde as duas Corporações obrigatoriamente atuam no exercício de suas atribuições. Há de haver pois, coesão e harmonia entre Organizações que se complementam em prol do bem comum.

### 3. CRÍTICA DA ORGANIZAÇÃO POLICIAL BRASILEIRA

#### a. *Teoria dos Sistemas Policiais*

Tendo em vista a evolução histórica e a experiência dos diversos povos, os doutrinadores chegaram a uma explicação teórica dos sistemas policiais, classificando-o em quatro tipos:

1) *Sistema Político*: é o sistema vigorante na Inglaterra. Nele, à Polícia é atribuído o fim de garantir a ordem pública, estando aí implícita a segurança do indivíduo e da propriedade. Previne os delitos e evita a fuga dos criminosos. É uma polícia essencialmente de manutenção da ordem pública, independente da organização judiciária: não inquire testemunhas e nem pratica qualquer ato que importe em informação para a propositura da ação penal.

2) *Sistema Jurídico*: é o sistema francês. Dá à polícia a função de prevenir os crimes e evitar a fuga dos criminosos. No campo repressivo, auxilia o Ministério Público e atua sob a supervisão e orientação deste. Para melhor compreendê-lo, reportemo-nos a alguns dispositivos do Código Processual Penal Francês:

“Art. 38 — Os Oficiais e agentes da Polícia Judiciária estão colocados sob a fiscalização do Procurador Geral. Este pode encarregá-los de colher informações que entende úteis à boa administração da Justiça.”

“Art. 41 — O Procurador da República pratica ou determina que se pratiquem todos os atos necessários à descoberta e persecução das infrações à lei penal...”

"Art. 68 — A chegada aos locais do Procurador da República faz cessar as funções do Oficial da Polícia Judiciária. O Procurador da República realiza então todos os atos de Polícia Judiciária previstos no presente capítulo. Pode também determinar aos Oficiais de Polícia Judiciária que procedam às diligências."

3) *Sistema Eclético*: a polícia assume um duplo papel. De um lado é órgão tão somente do poder executivo, exercitando a manutenção da ordem pública, quando previne e reprime. De outro, é auxiliar da Justiça e de outros órgãos da administração pública.

4) *Sistema Histórico*: a ação policial confunde-se com a função judicante. Foi o Sistema adotado no Brasil-Colônia, prosseguindo até a reforma de 1871, no período Imperial. É um sistema totalmente ultrapassado.

#### b. *Análise do Sistema Policial-Brasileiro*

##### 1) Prolegômenos

Existe um sistema policial brasileiro?

Vejamos, antes de nos aventurarmos à resposta, o conceito usual de sistema:

— *Conjunto de partes (órgãos) que se interagem, continua e permanentemente, constituindo um todo sinérgico, visando ao atingimento de determinado fim, de acordo com um plano ou princípios.*

Por conseguinte, não existe, um sistema policial brasileiro, sem embargo de três aspectos relevantes:

— existência de uma Polícia Federal, bem estruturada, organizada e definida, com missões constitucionais específicas;

— unicidade do Direito Processual Penal;

— Polícias Militares (Forças Policiais dos Estados-Membros) com missão definida constitucionalmente: manutenção da ordem pública.

Com efeito, salvo no tocante às suas Forças Públicas, cada Estado organiza sua polícia judiciária da forma que lhe é mais peculiar. Ressalvando a IGPM, no tocante às forças públicas, inexistente em âmbito nacional um órgão que, pelo menos no campo doutrinário, pudesse estabelecer a cooperação entre as polícias.

Porém, não esgotamos as indagações.

Existe, nos Estados, um sistema policial?

Resposta também negativa. Na maioria dos Estados, prevalecem as rivalidades estereis entre a Polícia Civil que se institucionalizou congre-

gando diversas classes de funcionários de Polícia Judiciária e Polícia Técnico Científica, e as Seculares Polícias Militares.

2) À luz da teoria como se classifica o nosso "Sistema Policial"?

Comentando a doutrina, o ilustre e douto Delegado Antônio Dutra Ladeira, relata opinativamente:

*"Em nosso país, desde os tempos do Império, reconheceu-se a existência da Polícia Judiciária, com funções previstas no Regulamento N.º 120, de 1842, que deu cumprimento à Lei N.º 261, de 03 de dezembro de 1841. O sistema então adotado foi reconhecido como o HISTÓRICO, com temperamentos pronunciados à vista das medidas que o aproximaram muito do Sistema JURÍDICO, adotado na Lei N.º 2.033, de 20 de setembro de 1871 E, pois, a partir daquela data, que o SISTEMA JURÍDICO passou a ser adotado entre nós. (10)*

Data vênua, o nosso ilustrado Delegado incorreu em clamoroso erro de interpretação. Esse sistema de 1871, que teve o repúdio da "inteligência" da época, constituiu uma aberração perpetrada no império e que vem varando os tempos. Tentamos sair do superado Sistema Histórico mas, não chegamos a mergulhar no Sistema Jurídico, ao contrário, criamos um sistema híbrido, preche de defeitos que têm provocado emperamentos e descrédito à justiça criminal.

Discordamos veementemente do explicável posicionamento de Dutra Ladeira (como Delegado de Carreira não quer abrir mão dos descabidos e anacrônicos poderes de dirigir um não menos anacrônico inquérito policial ou presidir processos contravencionais e flagrantes), repito, como ainda oportunos, os comentários que, em 1979, expedimos na monografia intitulada "A Manutenção da Ordem Pública e as Polícias Militares."

*"No estudo das origens e evolução do sistema policial adotado no Brasil, vimos a presença da Polícia Judiciária desde 1841, com acentuada característica de Sistema Histórico até 1871.*

*Após esta última data, pretende-se que no Brasil esteja vigorando o Sistema Jurídico. No entanto, uma análise fria nos indica, que, na verdade, temos um sistema jurídico distorcido e, de certa forma, ultrapassado.*

*Essa figura antiga do Inquérito Policial peça anacrônica e inócua, constituiu a razão maior para distorcer o sistema atual, e mesmo emperar a ação judicial e desnaturar a função policial.*

---

(10) Antônio Dutra Ladeira, Manual de Organização e Prática Policiais. p. 28.

*Urge que adotemos sucedâneos, criando-se o juizado de Instrução, os Tribunais correccionais, ou fortalecendo a ação do Ministério Público na condução da Investigação Criminal, ficando a polícia criminal, cientificamente aparelhada e qualificada com profissionais de alto gabarito, no importante papel de colaboradora da justiça e do responsável pela propositura da ação penal — o Ministério Público.*

*Entretanto, apesar de superado, o nosso sistema ultrapassado continua, apesar da evolução em todos os outros segmentos de atividade social e humana. Tentou-se, recentemente, uma profunda modificação na processualística penal, mas, ao que parece, forças poderosas, que se interessam pelo "status quo" vigente, torpedearam as inovações. Em consequência, continuamos atrasados e confusos em matéria de segurança pública."*

### c. Crítica ao Pseudo-Sistema

#### 1) A Processualística Penal.

A Processualística Penal é que define a essência do Sistema Policial vigente em determinado país. No Brasil, como vimos, perpetramos o erro em 1871 e nele permanecemos, inexplicavelmente, apesar das mutações da história.

Definindo a essência do sistema, a processualística influirá, decisivamente, na eficiência e eficácia das organizações policiais.

Na revista *Alferes* N.º 04, comentamos solução da investigação de um assalto ocorrido na França, mostrei que no atual e anacrônico Sistema Policial Brasileiro, a burocracia impediria o resultado satisfatório alcançado pelo Conjunto Gendarme — Ministério Público — Justiça.

O atual Código de Processo Penal, instituído em 1941, prosseguiu na tradição imperial de Conservação do Inquérito Policial, assim justificado na Exposição de Motivos do então Ministro da Justiça:

*"Foi mantido o inquérito policial como processo preliminar ou preparatório da ação penal, guardadas as suas características atuais. O ponderado exame da realidade brasileira que não é apenas a dos centros urbanos, senão também a dos remotos distritos das marcas do interior, desaconselha o repúdio do sistema vigente."*

Ora, 70 anos após a consagração de um anacronismo, já o Brasil penetrando celeremente na era industrial, vivendo o fenômeno do urbanismo, os juristas têm o desprazer de continuar atravancando a administração da

justiça criminal com a manutenção do "instrumento emperrador". Mas continua a exposição de motivos:

*"O preconizado Juízo de Instrução, que importaria limitar a função da autoridade policial a prender criminosos, averiguar a materialidade dos crimes e indicar testemunhas, só é praticável sob a condição de que as distâncias dentro de seu território de jurisdição sejam fácil e rapidamente superáveis..."*

O certo é que a oportunidade perdida em 1971, continuou perdida com o sopro renovador da república. E pior, permaneceu perdida no bojo dos avanços pós-revolução de 1930.

No entanto, os juristas e profissionais sensatos continuam a clamar pela evolução do nosso sistema policial. Vejamos algumas manifestações partidas de órgãos ou pessoas de conceito inabalável:

*"IAB ACHA INQUÉRITO POLICIAL MEDIEVAL E PROPÕE SEU FIM. — Substituir o inquérito policial — idéia defendida no país desde 1871, porque a instituição é considerada medieval e mantida somente em sistemas totalitários — pelo Juizado de Instrução — com direta e imediata orientação do Poder Judiciário na fase policial — é a meta do Instituto dos Advogados Brasileiros..."*

*"Na reforma judiciária de 1871 foi instituído o Inquérito Policial — primeiro passo de qualquer processo — mas poucos anos antes, em 1844, o Ministro da Justiça da época acolheu opiniões sobre o assunto e, respondendo à conveniência da extinção do inquérito policial, a maioria foi afirmativa." (11)*

*"Para que se evite o quadro de torturas, corrupção e a própria prática de atos criminosos por certos setores da polícia em que se confundem com a criminalidade que visam combater, é necessário que o judiciário marque sua presença na sociedade e assumam seu papel na área da Segurança Pública e, junto com o Ministério Público, assumam a direção do processo de investigação para que nele nenhum ato seja praticado com violação de direitos." (12)*

(11) Laércio Pellegrino, Presidente IAB, Parecer Transcrito Jornal do Brasil — 12-06-79.

(12) Vivaldo Vieira Barbosa — A Polícia, O Judiciário e a Democracia — trecho antigo publicado no Jornal do Brasil.

*“As pessoas que são investigadas em um inquérito policial ficam ao sabor do arbítrio da autoridade policial, sempre propensa a violar o direito individual para obter a prova do fato.” (13)*

*“Juizes, promotores e advogados reconhecem que o inquérito policial é hoje uma ação completamente distorcida.” (14)*

Na mesma linha de raciocínio tem se pronunciado o jurista Vivaldo Vieira Barbosa, hoje Secretário de Justiça do Estado do Rio. Em artigo publicado no Jornal do Brasil há anos, quando ainda se achava longe de cargos governamentais, preconizou o rompimento com a atual estrutura da processualística penal que enseja o arbítrio e o desrespeito aos direitos humanos. Em certo trecho foi enfático:

*“O Promotor e o Juiz devem participar da investigação desde o início como acontece nos países adiantados e com maior grau de democratização e como foi a tradição do velho Direito Português até a promulgação do Código de Processo Criminal do Império, que num ato de centralização autoritária retirou a investigação do controle do judiciário e a colocou sob a direção do Executivo.” (15)*

Outro grande batalhador pela supressão do Inquérito Policial e imediata adoção do Juizado de Instrução foi o saudoso jurista Carlos A. Dunshee de Abranches, que morreu sem ver concretizada a idéia pela qual lutou.

Também Delegados de Polícia mais esclarecidos propugnam pela extinção do famigerado Inquérito Policial.

*“Um delegado-chefe de São Paulo em entrevista à equipe da CEDEC em 1981 faz afirmações como: ... tudo que é feito na Polícia é refeito na Justiça; ou não se faz mais inquérito, ou o inquérito policial tem validade absoluta, senão fica a palhaçada que é hoje em dia.” (16)*

Sob a epigrafe DELEGADO PEDE JUIZADO DE INSTRUÇÃO, eis a notícia:

---

(13) Alvaro Mayrink da Costa (Juiz Direito), trecho entrevista Jornal do Brasil — 24-06-79 — 1.º Caderno — p. 22.

(14) JORNAL DO BRASIL — Trecho de Reportagem — 24-06-79 — 1.º Caderno — p. 22.

(15) A Polícia, O Judiciário e a Democracia — trecho extraído do Jornal do Brasil.

(16) Rosa Maria Fischer — O Direito da População à Segurança p. 23.

*"A criação de um Juizado de Instrução, para acabar com os conflitos da polícia com a Justiça, foi pedida, ontem, em caráter de urgência, pelo Presidente da Associação das Autoridades Policiais, delegado José Aliverti, a fim de que os policiais trabalhem mais entrosados com o Poder Judiciário." (17)*

Recente entrevista do Delegado Zahir Dornaika, de Ribeirão Preto, esposa a nossa tese. Desfilemos algumas de suas opiniões:

*— "O sistema processual vigente remonta às leis filipinas, ao Brasil-Colônia, tornando ineficiente o trabalho da polícia e, principalmente, o da justiça."*

*"O inquérito policial não é a forma ideal de produção de justiça rápida. Ele prolonga, é burocrático, desperdiça tempo e provas. Depois, tudo é feito na Justiça, anulando o trabalho da polícia."*

*"As leis processuais penais têm de se adaptar à realidade, sem um caráter nacional, mas local, para se atender às peculiaridades..." (18)*

Poderíamos continuar reproduzindo dezenas de opiniões das autoridades e juristas dos mais abalizados, mostrando a verdadeira aberração e anacronismo que representa a nossa lei processual penal. Porém, não pretendemos alongar este tópico; vejamos apenas mais dois enfoques:

Primeiro, o trecho do editorial Correio do Povo.

*"Feriria toda a tradição processual a estruturação de uma Polícia Judiciária inteiramente autônoma. Salvo em países totalitários, onde a Polícia se transforma em órgãos soberano e incontrolável, todo o Ocidente se tem orientado por sujeitar os atos primários da investigação criminal ou a um Juizado de Instrução ou ao Ministério Público. Pelo Juizado de Instrução optou a legislação da França e de vários outros países; pelo promotor público no Comando da Polícia Judiciária optaram quase todos os Estados da União Americana..."*

Concluindo, reporto-me à já mencionada monografia (A Manutenção da Ordem Pública e as Polícias Militares), quando procedi às seguintes apreciações em 1979:

---

(17) Jornal do Brasil — trecho de entrevista — 14-10-79.

(18) Folha de São Paulo — recorte data ignorada.

*“A Polícia Militar, no âmbito de cada Estado, é a responsável pela manutenção da ordem pública. Quando eclode o delito, procura, incontinenti, restabelecer a ordem violada. Porém, nesse ponto, sua ação é limitada, já que existe entre a Corporação e o Ministério Público e a Justiça, os detentores do Poder de Polícia Judiciária, onde, via de regra, a notícia do delito que deveria chegar de imediato à autoridade competente para propor a ação penal e à autoridade encarregada de dizer a lei, se estanca.*

*Na maioria ou na quase totalidade dos Estados, compete à chamada “Polícia Civil” o exercício da Polícia Judiciária com todo o imenso poder que o nosso código lhe concede. A nós, parece que o atual estágio da vida brasileira está a aconselhar a extinção dessa esdrúxula figura do Inquérito Policial, dando-se lugar a instrumentos mais ágeis para a ação da justiça, inclusive com uma reformulação do Código de Processo Penal.*

*O sistema de Polícia Judiciária, no Brasil, talvez seja único e incomum no mundo.*

*Na maioria dos países, a agilidade da Polícia Criminal reside no Poder do Procurador da Justiça (Ministério Público) e na existência de Tribunais Correccionais para julgar de plano os pequenos delitos, que, em nosso país, às vezes ou comumente, nem são objetos de inquérito ou processo.”*

*“A Polícia Militar de Minas Gerais, representando-se no Simpósio Nacional de Trânsito, realizado sob os auspícios da Câmara dos Deputados, em Brasília, no ano de 1973, já clamava por modificações na processualística penal, visando agilizar os processos dos crimes decorrentes dos acidentes de trânsito. Com a tese intitulada “Poder de Polícia Judiciária para os Agentes do Policiamento Rodoviário”, aprovada no Simpósio, preconizavam-se alterações nos Códigos Penal e de Processo Penal, caracterizando a figura dos delitos de trânsito e abolindo para eles o inquérito policial, propugnando-se, à semelhança do sistema francês, a “Sindicância Sumária de Local” e a apresentação desse relatório ao Promotor de Justiça, ou diretamente a um tribunal especializado para julgamento de plano.*

*O certo é que não só no aspecto delito de trânsito, mas também no tocante a outras figuras, urge que essa legislação re-*

*trógrada — representada pelo Código de Processo Penal — evolua no tempo, deixando de ser uma lei estática, beneficiadora de procedimentos ultrapassados.*

*Razoáveis leis penais existem, inclusive a Lei das Contravenções Penais, que poderia servir de excelente instrumento da Polícia Preventiva, mas que se tornou letra morta, ignorada que é pela Polícia Judiciária, que prefere as práticas arbitrárias da prisão correcional.*

*A Polícia Militar exercendo a sua destinação constitucional na manutenção da ordem necessita da agilidade dos instrumentos que complementam a sua ação.”*

## 2) Rivalidades e controvérsias do sistema dicotômico

### a) Constatação de um fato

Polícia é una e indivisível. É o clamor dos tratadistas, dos estudiosos, dos profissionais de Segurança Pública.

Certo. As ações policiais, todas elas convergem para um único objetivo — A TRANQUILIDADE PÚBLICA — aquele “estágio em que a comunidade se encontra num clima de convivência harmoniosa e pacífica, representando assim uma situação de bem-estar social.” (19)

Assim, poderíamos trocar a máxima inicial para uma outra mais condizente e coerente:

### AS AÇÕES POLICIAIS CONVERGEM PARA UM OBJETIVO UNO E INDIVISÍVEL.

Logo, diríamos, como constatação de um fato, o foco do problema está deslocado. E isto talvez nunca nos leve a uma solução correta.

É preciso corrigir o desvio de foco.

Em verdade, podemos ter várias organizações policiais, desde que todas elas tenham faixas definidas de ação, atuem coordenadas e por caminhos convergentes.

Por que as organizações policiais estaduais (Civil e Militar) se superpõem, rivalizam-se, dispersam-se?

Por que a Polícia Militar entrosa-se e soma-se à Polícia Federal?

---

(19) Manual Básico de Policiamento Ostensivo — p. 2

Reflitam e respondam.

b) Algumas apreciações e propostas

— *O Relatório da Comissão Interministerial*

“A dualidade das duas organizações aparece sob vários aspectos”... “De modo geral, os serviços policiais de rotina são executados de maneira autônoma em cada uma das organizações”... “Essa dualidade organizacional se traduz, em termos práticos, na duplicidade, superposição ou dispersão dos serviços e ações policiais”... “O Grupo de trabalho registrou, em quase todas as Unidades da Federação visitadas, a existência de conflitos de atribuição, paralelismo de iniciativas, e redundâncias de atividades.” (20)

— *Pronunciamentos do ex-Deputado Erasmo Dias*

“A ação policial ao enfrentar o crime é essencialmente dispersa, heterogênea, conflitante, descontínua e ineficaz.”

“Para enfrentar o crime e o criminoso, urge uma só organização, um só planejamento e uma só missão.”

“A dicotomia de nossas duas Polícias, com independência no policiamento ostensivo e no exercício da polícia judiciária e o concomitante processo no Poder Judiciário, nos parece desperdício ou, na pior hipótese, algo que deva ser reformulado.”

“Impõe-se ter uma só Polícia, unificando os órgãos policiais já existentes em cada Estado, Polícia Militar e Polícia Civil, ou mesmo atribuindo à Polícia Militar a competência exclusiva de missão de Polícia Judiciária...” (21)

— *Visão do Cientista Social*

“O primeiro problema que o analista organizacional encontra no estudo da estrutura burocrática da polícia é o de explicar a coexistência — num mesmo sistema — de duas organizações distintas, com estruturas próprias e paralelas, cujas atividades, embora formalmente diferentes, na prática se confundem.” (22)

(20) Os Serviços Policiais no País — Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial — p. 20

(21) Erasmo Dias — trecho de discursos pronunciados na Câmara Federal — 1979 — propondo unificação das Polícias Civil e Militar.

(22) Antônio Luiz Paixão — Polícia Civil x Polícia Militar — Caderno Especial Jornal do Brasil — 25Jan81

— *Visão de um Promotor*

“A concepção sobre o sistema policial estadual brasileiro, vigente há muitos anos e responsável pela estruturação atual, assenta-se no pressuposto de que no combate ao crime há dois momentos distintos, um antes e outro depois de sua ocorrência, e, portanto, pode haver as duas polícias para atuar, cada uma delas, separadamente, num desses momentos.” (23)

— *Visão do Profissional de Segurança Pública*

*“Em sentido, estrito e do ponto de vista da aplicação da justiça criminal, a Polícia Judiciária atua na repressão aos delitos que não puderam ser evitados. Essa atuação deve dar-se em subordinação ao Ministério Público e à Justiça Criminal.*

*No Brasil costuma-se tomar as expressões polícia judiciária e polícia de investigação como sinônimas, o que mutila gravemente o nosso sistema criminal. A investigação criminal, misto de ciência, técnica e arte, é um instrumento à disposição dos que trabalham com o fenômeno do crime: juizes, promotores e advogados criminais, polícia judiciária e polícia de manutenção da ordem pública (também chamada administrativa de segurança) — esta última de inteira responsabilidade do poder executivo. É assim, em quase todos os países do mundo, onde a manutenção da ordem pública implica a existência de um ramo para o policiamento ostensivo e outro para a investigação criminal. Quando acionada pelo Ministério Público ou pelo Judiciário, a polícia de manutenção da ordem pública também pratica atos de polícia judiciária.*

*Uma boa polícia judiciária, não desviada para funções estranhas ao mister, através do enquadramento adequado dos criminosos e com procedimentos formais ágeis e corretos é elemento fundamental da prevenção, *Lata sensu.*”*

*“Da ação decisiva dos promotores depende a eficácia das medidas no sentido da exemplar punição dos criminosos. No Brasil, o divórcio entre as ações do Ministério Público e as da Polícia Judiciária é uma situação anômala e peculiar, estranha à doutrina universalmente aceita, impedidos que estão os promotores de fiscalizar a contento o trabalho da polícia.”*

*“Por outro lado, a quem interessa negar o valor e a importância da Polícia Militar, a partir da alegação de que a sua natureza militar é incompatível com a função policial?”*

---

(23) Promotor Ronaldo A. Bretas Marzagão — Considerações sobre o Sistema Policial vigente — Estado de São Paulo — 21Abr85

Mais uma vez o predomínio das palavras, o tomar-se o significativo pelo significado, o continente pelo conteúdo. Por esse raciocínio teríamos que negar validade, por exemplo, à "Gendarmerie" francesa, aos "Carabinieri" da Itália e a Guarda-Civil espanhola, todas corporações militares, ramos dos respectivos exércitos, mas que exercem funções civis, e que na manutenção da ordem pública executam as funções clássicas da polícia: policiamento e investigação criminal; e estaríamos negando um dos célebres "Doze Princípios de Peel" de "Sir" Robert Peel, o criador da Polícia Metropolitana de Londres, para quem (1.º e principal princípio) "A polícia deve ser estável, eficaz e organizada militarmente, sob o controle do Governo." Robert Peel não criou uma "polícia militar", mas tão-somente uma corporação que exerce uma função civil, mas estruturada segundo os princípios básicos das organizações de natureza militar a hierarquia e a disciplina."

"Que não se pode pensar mais em encarar a Polícia Militar como uma organização momentânea e efêmera que possa ser comparada a qualquer força ou guarda que se queira criar do dia para a noite, para atender a este ou aquele designio." (24)

#### d. Conclusão Crítica

A organização policial brasileira, centrada nos Estados-Membros, carregando erros do século passado, está viciada e caótica.

Constatado o problema, curiosos desinformados ou pessoas de má fé têm feito sua análise a partir de premissas e pressupostos até mesmo falsos. Assim, o foco do próprio problema tem sido desviado por injunções classistas, ideológicas ou emocionais.

Numa conclusão crítica, vejamos os aspectos negativos do "Sistema Preventivo-Repressivo" como um todo que concorre para o caos do sistema policial em particular:

1) Vigência de um superado e anacrônico conceito de Polícia Judiciária, que conduz ao falso entendimento de que deva existir uma polícia que só atua antes da eclosão do delito, e outra exclusiva para o pós-delito.

Ora, a Força Pública (Gendarme, Carabineiro, Guarda-Civil, Departamento de Patrulhas, ou qualquer outra denominação) atua sem interrupção, prevenindo e reprimindo o delito de plano e de imediato.

---

(24) Ten Cel Jorge da Silva — Polícia Militar, o outro lado — Revista OAB/RJ —

É certo que, além dela, existem os órgãos altamente especializados de Investigação Criminal (Corpo de Investigações Criminais, Peritos da Polícia Técnico-Científica, etc...) que auxiliarão o Ministério Público e a Justiça Criminal no desvendamento dos delitos mais complexos.

2) No bojo do superado conceito de Polícia Judiciária, continua imperando o abominável Inquérito Policial, o "monstro burocrático" que se coloca entre o evento delituoso e o início da marcha da ação penal. Ao seu lado, outras formas incompreensíveis: processo contravencional e de crimes culposos iniciados na Polícia Judiciária.

3) Sacrifício do Ministério Público em prol do fortalecimento histórico do "Delegado do Chefe de Polícia", tornando detentor de um imensurável e inexplicável "Poder de Polícia Judiciária".

O Ministério Público é o titular da pretensão punitiva do Estado. Não pode ficar afastado da investigação e produção de provas. Não pode ficar distante do fato, ou adstrito ao superado Inquérito Policial.

A característica do Sistema Policial Jurídico é o comando do Ministério Público nas investigações da Polícia Judiciária (França, Japão, EEUU, México, Itália, etc...). Aliás, em palestra proferida pelo Presidente da APMP, na Câmara Federal, o mesmo, após estudo comparado, ressaltou:

*"... praticamente em toda legislação, quer na América, na Europa, inclusive no Oriente, o Ministério Público tem o comando das investigações policiais da Polícia Judiciária..."* (25)

O Brasil não pode continuar consagrando esse arcaico Sistema de Polícia Judiciária que erige o Inquérito Policial num patamar intocável e inibe o Ministério Público.

#### 4) Sistema Judiciário lento

Impõe-se, além da dinamização do Ministério Público e extinção do Inquérito Policial, com a adoção de novo conceito de Polícia Judiciária, uma nova estrutura funcional para a administração da Justiça, como a criação do Juizado de Instrução ou tribunais para julgamento de plano dos delitos menos graves (crimes culposos, lesões leves, rixa, contravenções, etc...). Os processos-verbais seriam decisivos nesse sistema.

#### 5) Arcabouço legislativo-penal defasado com a realidade.

No campo do direito penal substantivo, reformular, principalmente, a Lei das Contravenções Penais (hoje letra morta), tornando-a para a polícia, ágil instrumento de prevenção aos crimes graves.

(25) Promotor João Lopes Guimarães — A posição do MP na fase pré-processual — p. N.º 22 — p. 36/37 — 44/45.

No campo do direito penal adjetivo, suprimir os emperramentos: Inquérito Policial, termos desnecessários, dois peritos, etc... criar a prisão cautelar, etc...

#### 6) Sistema Prisional deficiente

Solucionar a crise nas prisões, ensejando local para real cumprimento da pena.

### 4. PROPOSTA DE UMA NOVA ORGANIZAÇÃO POLICIAL

#### a. A Idéia

Reformado o arcabouço legislativo-penal, com a conseqüente erradicação de erros historicamente consagrados, seria possível partir-se para uma organização policial eficiente e eficaz, respeitados os princípios da Federação.

Entendo válido que, no atual estágio de desenvolvimento da Nação, busquemos a estruturação de um "Sistema Nacional de Segurança Pública" que faça o enlace União-Estado-Município sem a idéia de subordinação hierárquica entre as esferas estatais.

Para a concretização de uma idéia-proposta, à guisa de debates, estabeleceríamos os seguintes pressupostos:

— Supressão dos termos "Civil e Militar" na qualificação das instituições, fazendo desaparecer o móvel psicológico das radicalizações, incompreensões e rivalidades;

— Adoção do "Sistema Jurídico" com a conseqüente extinção do inquérito policial e subordinação das ações de polícia judiciária ao Ministério Público;

— Ampliação do papel da Polícia Federal, possibilitando o seu apoio ao Ministério Público Estadual, mediante requisição;

— Reformulação estrutural do Poder Judiciário, com a criação dos tribunais para julgamento de plano das pequenas causas;

— Reforma ampla do sistema legislativo-penal;

— Preservação da autonomia dos Estados-Membros;

— Fortalecimento dos municípios.

Isto posto, vejamos a idéia do sistema, cuja representação gráfica se faz no anexo A.

1) No ápice, o Ministério da Justiça, com três órgãos ligados à Segurança Pública Nacional, subordinados em linha hierárquica:

- a) Departamento Penitenciário Nacional;
- b) DENATRAN;
- c) Departamento de Polícia Federal.

Como órgão de assessoramento (staff), haveria um Conselho Nacional de Segurança Pública que, além de englobar o CONTRAN, destinar-se-ia basicamente a:

- fomentar estudos com vistas ao desenvolvimento da doutrina no Campo da Segurança Pública;
- promover estudos voltados à pesquisa do fenômeno da criminalidade;
- promover a interação e a cooperação entre os órgãos de Segurança Pública dos Estados-Membros;
- intermediar recursos da União para os Estados-Membros com vistas ao aumento da eficiência, eficácia e efetividade das ações policiais;
- desenvolver ações que visem a coesão e harmonia do Sistema Nacional de Segurança Pública.

O Departamento de Polícia Federal, além das atribuições atuais, apoiaria os Sistemas Estaduais de Segurança Pública, nos seguintes termos:

- auxílio e apoio na investigação de delitos complexos ou com repercussão interestadual, ou com extensão n'outros Estados, mediante requisição do Ministério Público Estadual;
- apoio de informações criminais aos órgãos de Segurança Pública Estaduais, mediante intercâmbio;
- apoio, mediante convênio, no treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos, através da Escola Nacional de Polícia;
- Centralização do arquivo criminal, em âmbito nacional, interligado aos arquivos estaduais.

## 2) Nos Estados, um triplíce sistema:

a) O primeiro, centrado na Secretaria de Justiça que, além do DETRAN, administraria todos os órgãos especializados para auxílio ao Ministério Público e à Justiça Criminal.

- Departamento de Identificação;
- Departamento de Investigações Criminais;
- Departamento de Polícia Técnico-Científica;
- Departamento de Organização Penal.

A essa estrutura poderia ser acrescida, nos Estados mais desenvolvidos, uma "Escola de Polícia Judiciária".

b) O segundo sistema centrado no Ministério Público a quem competiria, como titular da pretensão punitiva do Estado, a condução das atividades de Polícia Judiciária. O MP, órgão autônomo do Executivo, vinculado diretamente ao Governo do Estado, poderia compor-se, para efeito administrativo, à Secretaria de Justiça.

c) O terceiro, centrado na Força Pública Estadual, cuja estrutura, além da reserva móvel na capital (Forças de Choque), desdobrar-se-ia em Comandos Regionais de Segurança Pública.

A Força Pública, organizada à semelhança das atuais Polícias Militares, executaria a "polícia de patrulha" em todas as suas variáveis e na extensão ampla dessa atividade, inclusive a apuração sumária dos delitos, sob a supervisão e orientação do MP, para aproveitamento imediato deste.

Competiria também à Força Pública o exercício da atividade de Bombeiro em convênio com os municípios.

3) Nos municípios que possuíssem potencial, a possibilidade da existência de dois órgãos de Segurança Pública:

- Guarda Municipal;
- CORPO DE BOMBEIRO MUNICIPAL.

Ambas as organizações, caso existissem enquadrar-se-iam, operacionalmente, ao comando local da Força Pública, do qual receberiam orientação técnica e diretrizes de emprego em complementação.

4) Finalmente, retornando ao topo do sistema estadual, teríamos o Conselho Estadual de Segurança Pública, presidido pelo Governador do Estado, e tendo por membros:

- O Secretário de Justiça;
- O Procurador-Geral de Justiça;
- O Cmt da Força Pública.

#### b. Conclusão

A idéia foi exposta.

Não é proibido expor idéias.

Seu fundamento reside no caos organizacional que existe em termos de Segurança Pública.

Não pretendemos ferir e nem melindrar companheiros que, ombro a ombro, trabalham conosco em prol da tranqüilidade pública.

Não nos move o propósito de ofender organizações irmãs.

Entretanto, entendemos que devemos discutir os problemas em campo limpo, à luz clara das idéias, sem propósitos mesquinhos ou subalternos.

Lançamos ao debate uma idéia consubstanciada numa proposta ou num modelo de organização policial.

Cremos, e firmemente, que esta idéia, caso passe do plano abstrato para o concreto, virá equacionar um problema, colocando cada parte no seu justo lugar, em prol de um funcionamento coeso e harmônico do Sistema de Segurança Pública, tendo em vista o fim comum e último:

O BEM-ESTAR SOCIAL

## BIBLIOGRAFIA

### A. OBRAS, ENSAIOS E ARTIGOS

- 1) ABRANCHES, Carlos A. Dunshee de. Solução Inadiável. *Jornal do Brasil*, 1.º Caderno — 26Set79.
- 2) IDEM, Liberdade Individual e Polícia. *Jornal do Brasil*, p. 11, 17Out79
- 3) ALMEIDA, Klinger Sobreira de. A Manutenção da Ordem Pública e as Polícias Militares, trabalho monográfico, CSP/SP-1979
- 4) IDEM, o Poder de Polícia e a Polícia de Manutenção da Ordem Pública, O Alferes N.º 01 — APM: 25-57 — SET/DEZ 1983
- 5) IDEM, A Crise de Insegurança e a Resposta das Polícias Militares. O Alferes N.º 04 — APM: 60-83, SET/DEZ 1984
- 6) ANDRADE, Ivan Moraes de. Polícia Judiciária, 2 ed. Rio de Janeiro, Forense, 1958
- 7) BARBOSA, Vivaldo Vieira. A Polícia, o Judiciário e a Democracia — *Jornal do Brasil*
- 8) DONNICI, Virgílio. A Criminalidade no Brasil. 1 ed. — Rio de Janeiro — Forense — 1984
- 9) FISCHER, Rosa Maria. O Direito da População à Segurança — 1 ed. — Petrópolis — Vozes — 1985
- 10) GOMES, Amintas Vidal. Novo Manual do Delegado — 2 ed. Rio de Janeiro, Forense, 1958

- 11) GUIMARÃES, João Lopes. A posição do Ministério Público na fase pré-processual do projeto do CPP-Palestra proferida na Câmara Federal — 1976
- 12) LADEIRA, Antônio Dutra. Manual de Organização e Prática Policiais — Ed. Academia de Polícia Civil — 1971
- 13) LIMA Jr, Augusto de. Crônica Militar — 2 ed. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 1969
- 14) LIMA, João Milanez da Cunha. A importância de uma reformulação da Polícia Judiciária — Minas Policial N.º 66: p. 49/59 Nov/Dez 1977
- 15) MARZAGÃO, Ronaldo A Bretas. Considerações sobre o sistema policial vigente, Estado São Paulo — Tribunais — p. 52
- 16) MOURA, Antônio de Paiva. História da Violência em Minas — 1 ed. — Belo Horizonte — 1983
- 17) PAIXÃO, Antônio Luiz. Polícia Civil X Polícia Militar: a imposição da ordem na sociedade brasileira — Jornal do Brasil — Caderno Especial — 1.ª página — 25Jan85
- 18) SANTOS, Antônio Norberto dos. Policiamento — 1 ed. — Belo Horizonte — Polícia Militar — 1962
- 19) SILVA, Jorge da. Polícia Militar: o outro lado — Revista OAB/RJ — N.º 22: p. 27/45 — Julho 1985
- 20) TORRES, Epitácio. Polícia — 1 ed. — RJ — editora Rio — 1978

#### B. OUTRAS FONTES

- INSTRUÇÃO POLICIAL. Manual Básico, 1.ª ed. — PMDF — Rio de Janeiro — 1952
- POLICIAMENTO OSTENSIVO. Manual Básico — 1.ª ed. IGPM — Brasília — 1983
- SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico, 2 ed. — Rio de Janeiro — Forense — 1967
- Edições diversas de Jornal do Brasil, Estado de São Paulo e Folha de São Paulo
- Os Serviços Policiais no País-Relatório do Grupo de Trabalho interministerial, p. 20

ANEXO A — ORGANOGRAMA DO NOVO SISTEMA POLICIAL BRASILEIRO

