

SISTEMA DE DEFESA SOCIAL BRASILEIRO UMA VISÃO CRÍTICA

(*) *Ten Cel PMBA Francisco José Pitanga Bastos*

(**) *Major PMBA Antônio Jorge Ferreira Melo*

1. INTRODUÇÃO

A proteção da população contra os delitos e outros atos que afetam o bem-estar social e o seu amparo, visando ao bem comum, é função de uma estrutura que poderíamos chamar de Sistema de Defesa Social ou Sistema Preventivo-Repressivo à Criminalidade ou, simplesmente, Sistema Criminal.

Tal estrutura, mantida e provida pelo Estado, e que ultimamente vem sofrendo severas críticas quanto à capacidade de respostas rápidas aos fatos criminosos, será o ponto de partida de nossas considerações, principalmente a respeito do que se convencionou chamar "A QUESTÃO POLICIAL BRASILEIRA".

A constituição desse sistema criminal resultou da absorção de experiências alienígenas que, através de adaptações e inovações, resultou nos instrumentos e organismos de tutela atuais, tanto no campo da manutenção da ordem, como no processo, passando pela investigação e pelo sistema punitivo.

A proteção efetiva, prevenindo e reprimindo a criminalidade, constitui hoje o principal reclamo da sociedade, sendo este o objetivo de todas as tendências e movimentos que se propõem a discutir e estudar a questão, vez que se verifica de logo uma evidente inadaptação do sistema criminal às condições da vida social hoje, no Brasil.

No desenvolvimento do tema, faremos menção às dificuldades defrontadas por esses estudiosos, no trabalho de elaboração de uma nova proposta de Sistema Criminal, originadas quase todas do caráter eminentemente individualista dos órgãos que o compõem, bem como do anacronismo de alguns dos institutos tradicionais que atravancam a sua dinamização e celeridade.

(*) Francisco José Pitanga é Tenente-Coronel da PMBA. Possui, dentre outros, os seguintes cursos: Direito, Engenharia Legal, Balística, Extensão Universitária em Direito Agrário. Exerce atualmente as funções de Assessor Parlamentar da PMBA junto à Assembléia Estadual Constituinte.

(**) Antônio Jorge Ferreira Melo é Major da PMBA. Possui, dentre outros, os seguintes cursos: Direito, Analista de Currículo, Trânsito Urbano, Técnica de Ensino. Exerce atualmente as funções de Ajudante de Ordens do Comandante-Geral da PMBA.

Relataremos algumas significativas experiências, no campo da segurança pública no mundo, para melhor avaliar as modificações que poderiam ser introduzidas no Sistema Criminal Brasileiro.

Quanto à Polícia (Preventiva-Repressiva) integrante desse sistema, indicaremos algumas medidas que podem ser adotadas no aprimoramento das suas funções, e no aperfeiçoamento das suas relações com os outros órgãos ligados ao setor, acrescentando observações pessoais à opinião dos doutrinadores.

Os pontos básicos da tese são: a extinção do Inquérito Policial; a unificação da atividade policial; e a implantação do Juizado de Instrução.

Estes pontos, mais que simples inovações, representam, acima de tudo, o caminho a ser seguido na busca de um Sistema Criminal eficiente e eficaz na prevenção e repressão da criminalidade, sempre objetivando a preservação da paz social.

Sobre eles, faremos breves considerações quanto aos principais aspectos legais e doutrinários, sem a pretensão de esgotar o assunto integralmente.

Julgamos oportuno, finalmente, e no bojo da abordagem, destacar considerações sobre os papéis do Ministério Público, da Justiça Criminal e dos Estabelecimentos Prisionais como integrantes do Sistema Criminal Brasileiro, partes legítimas do todo, destinados a promover a prevenção e a repressão da criminalidade.

As conclusões trazem, sob a forma de tópicos, uma síntese dos assuntos aqui tratados a nível das propostas.

2. POLÍCIA E SOCIEDADE

É inata, nos seres humanos, a tendência para viver em sociedade, como também é uma lei natural que todos os agrupamentos sociais têm um Direito a controlar seus atos.

Essa noção de organização social leva-nos à noção de Estado, limitando os direitos dos cidadãos em benefício da coletividade e autolimitando os seus próprios poderes, constituindo o que chamamos "Estado de Direito"; o Estado prescrevendo o arbítrio e estabelecendo o "Império da Lei".

O Estado ao se autolimitar, como condição para sua sobrevivência, invoca para si o princípio da Autoridade, com o fito de fazer cumprir as leis.

A relação da autoridade com a ordem é particularmente importante, pelo menos, em dois sentidos: ordem como organização e ordem como mandato. Não podemos olvidar que há diferentes tipos e graus de ordem, bem como são diversos os métodos para mantê-la. Mas é na idéia de ordem como mandato (para manter a ordem como organização) que se estabelece o conceito de AUTORIDADE.

O princípio da Autoridade embasa todos os atos do Estado, com a finalidade de preservar o interesse público, em meio à pugna dos interesses e litígios individuais.

Mas esse princípio, conquanto alicerce os atos do Estado, não teria nenhum efeito sem uma força coercitiva que lhe estivesse agregada.

A força do Estado, isto é, o poder governamental de coerção é exercido pela Polícia. E o que confere legitimidade a essa ação é o Poder de Polícia do Estado. Aqui temos o conceito *lato sensu* de Polícia, ou seja, o conjunto de instituições do Estado que visam manter a ordem pública.

O conceito *lato sensu* de Polícia nos conduz a uma forma mais atual de conceituá-la, isto é, Polícia como organização, Polícia como o empreendimento que constitui a materialização do poder coercitivo do Estado.

Todas as sociedades necessitam de meios pelos quais a ordem é mantida. Nas menores, que não necessitam de leis escritas, sanções informais inibem desvios nos costumes, sem que os órgãos dirigentes careçam de agentes que garantam o acatamento de suas decisões.

À proporção que as sociedades crescem e tornam-se mais complexas, maior se torna a necessidade de controle dos atos dos indivíduos que a compõem, isto é, mais necessário se faz o exercício da autoridade.

As grandes sociedades são baseadas em interações impessoais, marcadas pela desconfiança e agressividade, geradas pela falência dos sentimentos de amizade, de respeito e de consideração, elementos formadores da coesão existente nos pequenos agrupamentos sociais. Este fato, aliado ao desenvolvimento tecnológico, responsável pela velocidade e complexidade das relações sociais modernas, gera o surgimento de normas tão objetivas, tão destituídas de significado moral para as pessoas, que somente mecanismos formais de controle podem estabelecer o seu cumprimento.

Em sendo assim, é fácil entendermos porque José Cretella Júnior, invocando Rafael Bielsa, afirma que "A idéia de Estado é inseparável da idéia de polícia. E o poder de polícia é o fundamento da ação da polícia" ¹.

Nesse sentido, Bismael B. Moraes, em sua obra *Polícia, Governo e Sociedade*, advertindo para a importância da organização social a partir da premissa de que não há sociedade sem polícia, alerta que "há países em que, especialmente após a Segunda Grande Guerra, não são mantidas Forças Armadas como instituições permanentes e com a sua destinação específica; mas não há forma de Estado no mundo, por mais atrasada ou desenvolvida que seja, onde não exista a instituição policial no sentido comum que todos conhecem" ².

3. DIVISÃO DA POLÍCIA

A doutrina universal, presente com uma ou outra modificação, não essencial, em todas as obras de DIREITO ADMINISTRATIVO, conceitua Polícia como atividade administrativa que, valendo-se da coerção, ora tem por finalidade prevenir a manutenção da ordem pública, através da limitação da liberdade individual e coletiva, ora se destina a promover a paz, a tranquilidade pública, através da proteção e socorro comunitários.

Com base nessa ampla e genérica conceituação, aparece, ainda no campo do Direito Administrativo, a clássica divisão entre a Polícia Administrativa e a Polícia Judiciária.

As raízes desse bifrontismo da função policial encontram-se no Direito Processual Penal Francês, fonte da maioria dos diplomas processuais contemporâneos, que, refletindo a doutrina da separação de poderes, introduzida com a Revolução Francesa, tinha como seu traço mais marcante a preocupação com a demarcação dos campos de atuação da Justiça e da Polícia.

A partir do Código de Instrução Criminal Francês, a doutrina que emergiu do seu conteúdo filosófico espalhou-se pela Europa, sobretudo Alemanha e Itália, chegando ao Brasil, na metade do século passado, através do Regulamento n.º 120, de 31 de janeiro de 1842, que, em seu art. 1.º, menciona claramente a divisão da Polícia em Administrativa e em Judiciária, definindo as atribuições de cada uma.

A atividade de Polícia Administrativa, também denominada Polícia Preventiva, é exercida *a priori*, antes dos acontecimentos, procurando evitar que as perturbações se verifiquem.

Com algumas variações, a Polícia Administrativa tem sido definida como função da administração "destinada a assegurar o bem-estar geral, impedindo, através de ordem, proibições e apreensões o exercício anti-social dos direitos individuais, o uso abusivo da propriedade, ou a prática de atividades prejudiciais à coletividade. A Polícia Administrativa se expressa no conjunto de órgãos e serviços públicos incumbidos de fiscalizar, controlar e deter as atividades individuais (não os indivíduos) que se revelem contrárias, inconvenientes ou nocivas à comunidade, no tocante à segurança, à higiene, à saúde, à moralidade, ao sossego, ao conforto público e até mesmo à estética urbana" 3.

"A atividade de Polícia Administrativa é multiforme, imprevisível, não podendo estar limitada, em todos setores em que deve desdobrar-se. Sendo infinitos os recursos de que lança mão o gênero humano, a Polícia precisa interferir sem restrições, no momento oportuno, pois que sua ação é indefinida como a própria vida, não sendo possível aprisioná-la em fórmulas, motivo por que certa flexibilidade ou a livre escolha dos meios é inseparável da Polícia" (VIVEIROS DE CASTRO, *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, 3.ª Edição 1914, p. 150, e PORTO CARREIRO, *Lições de Direito Administrativo*, 1918, p. 780).

A Polícia Judiciária incumbe a investigação dos delitos que a Polícia Administrativa não conseguiu evitar que se cometessem, reunindo as respectivas provas e entregando os autores à Justiça.

A atividade de Polícia Judiciária é também denominada repressiva, nome que, aliás, merece reparo porque não lhe compete "reprimir" os delitos, mas sim, auxiliar o Poder Judiciário nesse mister.

A Polícia pode ainda ser classificada com a designação de eclética ou mista, e, embora não seja denominação corrente, nos autores especializados, esta designação abrange os organismos estatais que acumulam ou

exercem, sucessiva ou simultaneamente, as duas funções, a preventiva e a repressiva, como é o caso da Polícia Brasileira em que o mesmo agente previne e reprime.

Outra divisão encontrada na doutrina é a que distingue a Polícia em “de segurança” e “administrativa”. Esta classificação, embora bem aceita entre os autores especializados, é criticada por BRANDÃO CAVALCANTE, por entender que “difícilmente será possível estabelecer distinção perfeita entre as duas categorias de polícias. A verdade é que, mesmo dentro de determinada manifestação do poder de polícia, a medida pode revestir-se ou de caráter administrativo, ou puramente policial, quer a sua finalidade seja a tranqüilidade pública, quer o cumprimento de um regulamento administrativo”⁴. Esta classificação, todavia, interessa muito mais à natureza da medida do que propriamente à esfera dentro da qual deve agir a autoridade.

No Brasil, tendo por fonte o Direito Administrativo Francês, como já dissemos anteriormente, a distinção em Polícia Judiciária e Administrativa, em face da nossa realidade sócio-política, tomou feições particulares, porque a nossa Polícia é mista, cabendo ao mesmo órgão atividades preventivas e repressivas.

A identificação, no mesmo agente, de funções administrativas e judiciárias, é tão nítida que torna delicada a distinção das duas atividades policiais. Por exemplo, o agente que dirige o trânsito passa da Polícia Administrativa à Polícia Judiciária, no instante em que lavra o auto de contravenção. Bem como, o patrulheiro rodoviário, conforme presta assistência a automobilista em dificuldades ou toma providência depois do acidente.

O Código de Processo Penal vigente prescreve que a competência para o exercício da Polícia Judiciária, objetivando a apuração das infrações penais e da correspondente autoria, é das autoridades policiais, no território das respectivas jurisdições; todavia, consoante o mesmo diploma legal, essa competência não exclui a das autoridades administrativas, a quem, por lei, seja cometida a mesma função (Dec. Lei N.º 3.931/41, art. 4.º e parágrafo).

Cumpre, ainda, ressaltar que entre a atividade da Polícia Judiciária e a atividade da Polícia Administrativa, como acentua RUIRIGNE SIMÕES, em sua obra *Princípios de Direito Administrativo*, “há unicamente diversidade de ordenação”, pois “enquanto na primeira a ordenação é de natureza processual, nesta última a natureza é eminentemente administrativa. Assim, podemos depreender que, do mesmo modo, em ambas as funções policiais, a atividade da qual se cuida é fundamentalmente a mesma, embora sob ordenação diversa, segundo propósitos específicos e igualmente diversos”⁵.

4. SISTEMAS POLICIAIS

Ensina a boa doutrina como sendo dois os sistemas referentes à ação da Polícia.

O Sistema *político*, que é o vigorante na prática e na legislação inglesa, na qual a Polícia é atribuído o fim de garantir a ordem pública e a segurança individual, devendo, para isso, não só prevenir os delitos, como

evitar fugas dos delinquentes à ação da Justiça; no desempenho dessas duas funções, a Polícia é sempre administrativa, mantendo-se independente de anterior autorização judiciária, para qualquer dos seus atos, mas sujeita a responsabilidades posteriores.

No Sistema *jurídico*, a Polícia tem por fim, não só prevenir os delitos, não só evitar que os delinquentes fujam à ação da Justiça, mas também auxiliar a ação judiciária na investigação dos indícios e provas dos crimes, exercendo as funções da segunda espécie, ora agindo por si, como no caso de prisão em flagrante, ora sob determinação judicial, como no caso de prisão preventiva. Nesse sistema, que se tornou conhecido como o da França, a Polícia não precisa de *prévia* autorização para os atos da prevenção dos delitos, para os atos urgentes de conservação dos indícios e para os que visam a evitar a fuga do delinquente à ação da Justiça, no mais, fica na dependência de anterior autorização judiciária.

Meras variantes desses sistemas antagônicos, dois outros sistemas são citados por João Mendes, no livro *O Processo Criminal Brasileiro*, 2.^a edição, 1918. O *histórico*, segundo o qual a polícia tem por fim garantir a ordem social e a segurança pública, não podendo, porém, as suas funções serem completamente separadas das funções judiciárias, porque a lei precisa de agentes, e sempre deixará, a cargo da polícia, alguma coisa judiciária e alguma coisa arbitrária, tudo se resumindo em determinar o exato grau de conveniência de desclassificar as funções judiciárias para as policiais, restringindo-se o arbítrio, tanto quanto possível, aos estritos limites da necessidade, sem diminuir, na sua energia, os meios de ação da Polícia; e, finalmente, o sistema *eclético*, que, considerando ser fim da Polícia assegurar as vantagens e remediar os prejuízos da coexistência e coabitação dos indivíduos na sociedade, levando em conta tanto a ordem social quanto a ordem individual, apresenta a Polícia como um ramo da administração social, que, entretanto, sem mudar de essência e sem sair do seu círculo de operação, age de comum acordo com os outros ramos administrativos do Estado, quer na economia pública, quer na Educação Nacional, quer na Justiça Civil ou Penal; pelo que tem a Polícia dupla ação — uma, isolada e independente, para a prevenção dos delitos e repressão das infrações; a outra, auxiliar e dependente, consubstanciando-se na ajuda ao exercício das atribuições das autoridades incumbidas da economia pública, da educação nacional e da justiça, seja a justiça preventiva, seja a repressiva ou punitiva; ajuda essa que, para evitar-se a exorbitância da Polícia, nessa sua missão auxiliar, deve ter bem traçados os seus limites, e que cessa de existir logo seja possível dispensá-la.

No Brasil, desde os tempos do Império, se reconhece a existência da Polícia Judiciária, com funções estabelecidas no já citado Regulamento n.º 120, de 1842, que deu cumprimento à Lei n.º 261, de 03 de dezembro de 1841, cujo sistema se afirmou ser o *histórico*, com temperamentos pronunciados, que o aproximavam muito do sistema jurídico adotado na Lei n.º 2.033, de 20 de setembro de 1871.

Não é diferente a orientação atual:

Verificamos adotado entre nós, o chamado *sistema jurídico*, com características do denominado *sistema histórico*, referentemente à ação da

Polícia em relação com a da Justiça. A polícia do Brasil toma a feição de Polícia Judiciária, sem ter nunca função julgadora, quando é chamada a exercer uma atividade auxiliar da justiça, na colheita de indícios e provas dos crimes.

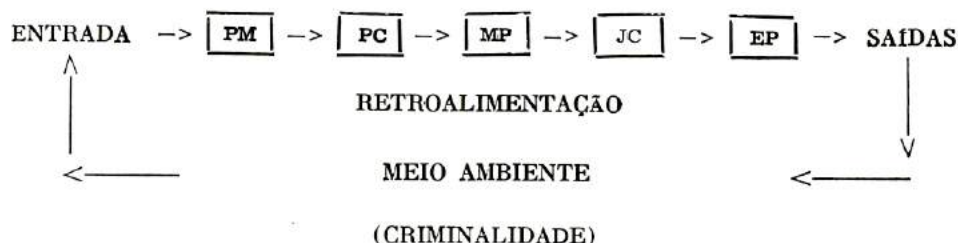
Com esse aspecto, a Polícia Judiciária cumpre sua missão, instaurando e promovendo os inquéritos, em cujo curso autoriza o Código de Processo a autoridade policial realizar diversas diligências por iniciativa própria.

Além disso, executa a mesma autoridade policial a sua ação auxiliar dos órgãos da justiça pública, quer efetuando as diligências requisitadas pelo Juiz ou pela Promotoria Pública, quer fornecendo às autoridades judiciais, ainda depois de remetido a juízo o inquérito, todas as informações que por elas lhe sejam determinadas, para a instrução e decisão dos processos.

5. O SISTEMA CRIMINAL BRASILEIRO

5.1 — POLÍCIA E SISTEMA CRIMINAL

No Brasil, não é pacífico o entendimento de que Polícia é parte integrante do Sistema Criminal, entendido este como o conjunto de órgãos que interagem, contínua e permanentemente, constituindo um todo sinérgico, visando à prevenção e repressão da criminalidade, também integrado pelo Ministério Público, pela Justiça Criminal e Estabelecimentos Prisionais e que assim pode ser representado, graficamente:



Desde o momento da ocorrência do fato delituoso até o instante do cumprimento da pena pelo seu autor, passando pela apreciação da Justiça e do Ministério Público, um longo caminho terá sido percorrido, mas, em face do nefasto entendimento de que Polícia e Sistema Criminal são coisas distintas, os fatos que antecedem ao oferecimento da denúncia pelo Promotor parecem não merecer a atenção da Justiça Criminal e do próprio Ministério Público.

Entretanto, se o que se deseja é uma boa aplicação da Justiça, em sentido amplo, é preciso conceber o sistema criminal de maneira diversa.

Podem-se inferir, daí, níveis diferentes de articulação quando se constata a necessidade de um amplo programa de prevenção, como ressalta o ilustre Cel PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira, Secretário de Estado da PMERJ:

"Num primeiro estágio, e em sentido estrito, reconhecemos a importância da atuação da polícia, particularmente, da Polícia de manutenção da ordem pública. Num segundo nível, em sentido menos estrito, vislumbramos a atuação dos demais componentes do sistema criminal como essencial a qualquer programa de prevenção. Num terceiro estágio, mais amplo e abrangente, é imprescindível a participação de toda a sociedade, cada segmento questionando-se com relação ao papel a desempenhar neste processo" 6.

Dessas ponderações, depreende-se a necessidade de que os órgãos que integram o sistema coercitivo de cumprimento das leis, denominado por uns de sistema penal, por outros sistema criminal, devem funcionar realmente como um sistema. A melhoria das partes isoladamente não propiciará eficiência e muito menos eficácia ao todo.

O segmento fardado do Sistema de Defesa Social, por ser a parte mais visível, tem sido o mais atacado. Contudo, é preciso analisar-se a atuação dos demais segmentos desse sistema.

5.2 — A DICOTOMIA DAS POLÍCIAS BRASILEIRAS

A polícia foi criada para manter a ordem pública, para proteger a sociedade, mais em caráter preventivo, que de modo repressivo.

A atuação repressiva, portanto, é o ângulo discreto e silencioso da atividade policial. A função é exercida quando o ilícito já ocorreu, quando o fato delituoso escapou à vigilância da atividade preventiva.

Como já ressaltado em capítulos anteriores, a prática faz com que essa divisão se torne somente teórica, uma vez que, mesmo entre nós, não há organismos diferentes para agir como polícia administrativa e polícia judiciária.

O que existe, em verdade, é um fracionamento da Polícia.

Com efeito, embora haja Polícia Civil e Polícia Militar, praticamente, em todos os Estados Brasileiros, não compete a uma os exercícios de Polícia Judiciária e a outra as atribuições de Polícia Administrativa, pois, se assim fosse, a Polícia Civil não faria policiamento velado e a Polícia Militar não faria detenções.

Diante do exposto, entendemos necessário, dentro desta análise do Sistema Criminal Brasileiro, nos atermos às desvantagens de um sistema policial dicotômico como o que possuímos, que são inúmeras.

Pela inexistência de uma organização policial que realize plenamente o ciclo completo de polícia, qualquer operação policial, de médio ou grande porte, exige a presença de ambas as polícias. Mas, como não há unicidade de comando, as ações, não raro, são divergentes. Isto sem levarmos em consideração as disputas pela ocupação dos espaços e as gritantes diferenças de doutrina de trabalho, mentalidade, instrução, formação, etc.

As dificuldades, passando pela superposição de meios e serviços, tanto no campo orgânico quanto no funcional, também atingem a alta cúpula do Estado, no tocante à indicação do Secretário de Segurança Pública.

Se guindado à cúpula diretiva do sistema policial estadual um integrante de uma das polícias, isto trará inevitavelmente o ressentimento da outra, gerando falta de integração à organização, fazendo com que a eficiência policial caia a níveis mais baixos do que o normal.

Para contornar essa situação, o Governo tem procurado se valer de pessoas estranhas aos quadros das Polícias Civil e Militar, pois assim, nenhum dos dois lados pode sentir-se desprestigiado. Todavia, tal medida acarreta o risco de ficar o conhecimento dos problemas afetos à segurança pública, na dependência da capacidade individual de cada escolhido, sob pena de enforcá-los sob uma ótica distorcida ou distante da realidade.

Por outro lado, o sistema vigente encerra uma séria contradição: A AÇÃO POLICIAL DIVIDIDA NA PRÁTICA, QUANDO DEVERIA SER UNA, E FILOSOFICAMENTE UNA, QUANDO DEVERIA SER DIVIDIDA.

A ação policial é dividida na prática quando o agente de polícia preventiva, policial militar, efetua uma detenção e entrega o detido ao Delegado de Polícia. Este, ao recebê-lo de um policial que lhe não está subordinado, o faz em uma situação de completo desconhecimento das circunstâncias que geraram a detenção, marcada por um clima de mútua desconfiança, para não dizer-se de animosidade, e de absoluta ausência de boa vontade entre as partes. Além disso, o policial militar não vê com bons olhos essa "entrega" do autor do delito a um terceiro que, não raro, leva os louros da operação, quando o autor da detenção foi quem arriscou a vida para efetuá-lo.

Diante desse quadro, o delinqüente pode ter diversos destinos: pode ser um perigoso facínora e ser liberado, para aguardar em liberdade o "inquérito policial" (instituto jurídico do qual nos ocuparemos mais adiante), bem como pode ser um contraventor primário e sem periculosidade e permanecer horas, ou até mesmo dias, encarcerado nas delegacias.

Do ponto de vista filosófico, a ação policial é una, porque a Polícia está dentro da esfera de poderes do Executivo. Porém essa ação, iniciada na prevenção e que continua após o cometimento do delito, violação do ordenamento jurídico, acaba por assumir contornos nitidamente judiciais. Assim, são atribuídos à autoridade de polícia judiciária muitas funções que deveriam ser da exclusiva competência do Judiciário, como no caso do requerimento do ofendido para abertura de inquérito, cuja decisão é da competência da autoridade de polícia judiciária e do Chefe de Polícia, em grau de recurso (CCPP, Art. 5.º, II, § 2.º), bem como no tocante aos processos contravencionais, que, se iniciando nas Delegacias, dão forma judicial aos atos policiais.

Aqui, cumpre ressaltar que esta prática esdrúxula afronta a própria "separação de poderes" (Art. 6.º, Constituição Federal), pois quem se encontra investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, sob pena de violar o princípio de "freios e contrapesos", base de toda democracia ocidental, pelo qual, no dizer do próprio Montesquieu: "Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do poder executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o Juiz seria o legislador.

Se estivesse ligado ao poder executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor”.

Do exposto, já se depreende o quanto é danosa esta dicotomia policial brasileira ao sistema criminal e como um todo. Todavia, para que possamos ter uma visão global do problema, continuaremos a examinar a questão em todos os seus ângulos, por julgarmos vital, para seu completo entendimento, uma visão globalizante e sistemática do problema.

5.3 — POLÍCIA E INQUÉRITO POLICIAL

A diferença existente entre a Polícia Preventiva e Polícia Repressiva é que a primeira atua antes do crime ser perpetrado, visando evitá-lo, e a última atua quando o crime já foi consumado ou acaba de ser cometido.

A Polícia Repressiva é aquela que prende o criminoso em flagrante delito ou executa mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias e atende a todas as requisições legais vindas do Poder Judiciário.

Na nossa opinião, a Polícia deveria ater-se às atividades preventivas. As repressivas deveriam ser executadas pelo Ministério Público, pelo próprio órgão judicial, sem a intermediação da Polícia, como Polícia Judiciária.

A Polícia Judiciária, como já visto, é aquela que tem por finalidade investigar e descobrir os delitos que não foram evitados, através do inquérito policial. Através deste procedimento investigatório, a Polícia colhe e transmite às autoridades competentes indícios e provas incriminatórias. É no inquérito policial que se indiciam os autores e co-autores dos delitos, é por ele que deverá se basear o representante do Ministério Público para efetivar a sua denúncia, peça vestibular do processo criminal.

A Polícia Judiciária age como órgão subsidiário da Justiça, mas é bom frisar-se, mais uma vez, que a Justiça pode prescindir deste subsídio e ela própria iniciar o processo penal, porquanto este pode iniciar-se, desenvolver-se e ser concluído sem a participação efetiva da Polícia, como nos casos em que o Ministério Público possua os necessários elementos de convicção.

No artigo 4.º do Código de Processo Penal, lê-se que: “A Polícia Judiciária será exercida pelas autoridades no território de suas respectivas jurisdições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria”.

Na maioria dos Estados brasileiros, esta atividade está afeta à Polícia Civil, em que lhe pese faltar exclusividade, vez que em muitas cidades a função de Delegado de Polícia é exercida por policiais militares e outros cidadãos alheios aos quadros da Polícia Civil.

O instrumento legal da Polícia Judiciária é o inquérito policial, de acordo com o contido no art. 5.º *usque* 23 do supra referido diploma legal e, por aí, baseiam-se alguns para contestar a sua qualificação de “simples informação” e proclamar a sua vital importância para a realização da Justiça.

No título IV da “Exposição de Motivos” do Código de Processo Penal, o Dr. Francisco Campos insiste enormemente na conservação do inquérito policial, esta peça que poderia surtir algum efeito nos idos de 1941,

mas que hoje não faria falta alguma aos órgãos judiciais na execução da lei. Diz o jurista que "há em favor do inquérito policial, como instrumento provisório antecedendo a propositura da ação penal, um argumento dificilmente contestável: é ele uma garantia contra apressados e errôneos juízos formados quando ainda persiste a trepidação moral causada pelo crime ou antes que seja possível uma exata visão do conjunto dos fatos, nas suas circunstâncias objetivas e subjetivas" 7.

Apesar da afirmação do eminente jurista de que este argumento é de difícil contestação, é bom que se frise que, atualmente, o inquérito policial, ao invés de ser uma "garantia contra apressados e errôneos juízos", muitas vezes se transforma num procedimento informativo que induz a erros a Justiça. Não raro, inocentes pagam nas penitenciárias por crimes cometidos por outras pessoas. Bem como o Estado, vez por outra, vê-se forçado a indenizar inocentes que pagaram por delitos que não cometeram. Nestes casos, o inquérito, como instrução provisória, não consegue evitar o *erro judiciário*.

O progresso dos dias atuais é que se encarregou de contestar as assertivas do Dr. Francisco Campos. O inquérito por si só já se tornou um recurso obsoleto e de pouca utilidade. Atrapalha mais do que auxilia o desempenho da Justiça e faz com que a Polícia saia de sua missão mais eficaz, que é a prevenção, por servir de força repressiva.

A *priori*, cabem à Polícia Judiciária as investigações e a repressão ao crime, embora se saiba que isto não é exclusivo dela.

Sabe-se que a prova depende, quase que exclusivamente, da Polícia Judiciária, tanto as provas materiais quanto as testemunhais. O jurista Hélio Bicudo, em sua obra *Violência, Criminalidade e nosso Sistema de Justiça Criminal*, com muita propriedade revela: "Quando se pensa que a prova, nos processos penais, está toda ela na dependência da maior ou menor eficiência policial, compreende-se o porquê da conclusão de que é a Polícia e não o Poder Judiciário que faz a Justiça Penal em nosso País". E continua: "É que a prova, a qual deveria ser promovida pelos órgãos de Justiça Pública, que é o Ministério Público, na verdade, se cristaliza nas Delegacias de Polícia, ao critério da violência e da corrupção" 8.

Está, aí, patenteada pelo insigne escritor, uma tese que entendemos ser a mais condizente com a realidade atual: o fim do inquérito policial, por não proporcionar ao Sistema Criminal fundamentos aceitáveis para a sua melhoria, inclusive a da própria Justiça. Há de se instituir o Juízo de Instrução.

Nunca é demais lembrar que a forma como a Polícia Judiciária desenvolve as suas atividades é por demais falha, além de, na maioria das vezes, deixar de cumprir o prazo legal para a conclusão de suas investigações e diligências. Assim, quando o inquérito é remetido à justiça, segue pleno de falhas e eivado, às vezes, de nulidades. Deve-se reconhecer que isto dificulta sobretudo a ação pronta e decisiva da Justiça Criminal.

O Dr. Francisco Campos, em 1941, quando Ministro da Justiça, em sua *Exposição de Motivos do Código de Processo Penal*, defendeu a manutenção do inquérito policial como processo preliminar ou preparatório da

ação penal. Segundo ele, "o ponderado exame da realidade brasileira, que não é apenas a dos centros urbanos, senão também a dos remotos distritos das comarcas do Interior, desaconselha o repúdio do sistema"⁹.

No mesmo documento, rebate a viabilidade de criação do preconizado Juízo de Instrução proposto por Vicente Rao, em 1936, dizendo que: "O juízo criminal importaria em limitar a função da autoridade policial a prender criminosos, averiguar a materialidade dos crimes e indicar testemunhos; só é praticável sob a condição de que as distâncias dentro de seu território de jurisdição sejam fácil e rapidamente superáveis"¹⁰. Ora, com o progresso do País, esta defesa tornou-se falha, hoje as distâncias são encurtadas pelas diversas vias modernas de transportes e comunicações, bem assim em 44 anos a Justiça Brasileira melhorou sensivelmente o seu funcionamento. O ideal seria que a Polícia se limitasse a prevenir os crimes, prender os criminosos e averiguar a materialidade dos delitos.

Em nossa opinião, o que deveria realmente existir, na atualidade, seria a imediata intervenção do Juiz Instrutor, ou a Instrução Única. Deve-se, no mínimo, repensar o inquérito policial, pois se trata de um instrumento obsoleto, como obsoleta está também a Polícia Judiciária, com seus empecilhos na condução do procedimento penal. Aí sim, haveria mais prevenção e mais eficiência no combate ao crime.

5.4 — A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Para uma melhor execução da Lei Penal, o promotor de Justiça, que faz parte do Poder Executivo, deveria, no mínimo, acompanhar o inquérito policial desde a Polícia, ou seja, fiscalizaria desde o nascedouro as investigações criminais. Aí, então, a possibilidade de equívocos diminuiria sensivelmente. Afinal de contas, o Representante do Ministério Público é o fiscal da lei.

O Promotor Público, defensor da sociedade, não raro, requer ao Magistrado a devolução dos autos à Delegacia de origem para a realização de novas diligências e investigações. Isto prejudica o bom andamento do processo pois a denúncia, peça vestibular do procedimento penal, é retardada e protelada.

Da ação imediata e pronta dos promotores depende a eficácia das medidas punitivas aos criminosos. Se a denúncia for efetivada no prazo legal, a Justiça será mais célere. Entretanto, os promotores, não raro, deixam de exercer suas atribuições legais em toda sua plenitude e isto os distancia da Polícia Judiciária, que fica com as rédeas soltas. Isto, além de contribuir para gerar impunidade, prejudica a ação preventiva da justiça, visto que a punição legal serve de exemplo e é também um ato preventivo.

5.5 — A AÇÃO DA JUSTIÇA CRIMINAL

A morosidade da Justiça é um fato concreto e palpável, inclusive, já ficou demonstrado que isto, às vezes, tem como causa a atuação imprecisa e demorada, tanto do Promotor, quanto do Juiz, bem assim os prazos legais nem sempre são obedecidos criteriosamente, como deveriam ser pelo Ministério Público e pelos Juizes criminais,

Não deveria haver o inquérito policial, pois o criminoso, na prática, é inquirido duas vezes, uma na Polícia e outra na Justiça, e as testemunhas, também, assim são ouvidas. Além de ser uma perda de tempo, os depoimentos e inquirições são sempre diferentes.

Vicente Rao, em 1936, quando então era Ministro da Justiça, ao encaminhar o projeto que preconizava o juizado de instrução, foi claro e incisivo: "A apuração da responsabilidade criminal não se procede, ainda hoje, em juízo, mas perante a Polícia. Esta, ao invés de se limitar às funções de investigações e manutenção da ordem, forma o conteúdo de processo e, antecipando-se às autoridades judiciárias, pratica atos inequivocamente processuais, como por exemplo, as declarações do acusado e depoimento das testemunhas, que toma por escrito. É o que se chama inquérito, ou seja, a peça de onde o Ministério Público, raramente colaborador de sua feitura, extrai os elementos para a denúncia...¹¹.

Atente-se bem no seguinte: declarações e depoimentos produzidos perante a polícia, em princípio não têm valor legal de prova. Por outro lado, quando o acusado e as testemunhas são ouvidos de novo em Juízo, longo tempo já decorreu da prática do crime, lapso de tempo que sempre produz uma alteração da "verdade", ora obtida pelos interessados, ora provocada em boa fé, pelo próprio tempo ou pela interpretação que no ânimo da testemunha se forma sob a influência do noticiário da imprensa, dos comentários e da sua imaginação, o que, por tudo isso, torna a repetição dos processos, inclusive o novo exame dos vestígios do crime, desaconselhável, sob qualquer aspecto que seja.

Por outro lado, o tribunal do júri, às vezes, fica exposto à crítica popular: posto que as soluções judiciais nem sempre convencem a opinião pública em julgamentos de casos rumorosos, precedidos da autêntica fantasia carnavalesca e manifestação adredemente preparada, com maciça cobertura pelos órgãos de comunicação social, que, acabando por repercutir na decisão dos jurados, resulta na absolvição do réu, constringendo a consciência pública que, pelos detalhes do crime, esperava a condenação. Reputa-se, ainda, o sucesso judicial às altas posses do réu e às manobras dos astutos e experientes advogados de defesa.

As críticas ao trabalho da justiça repetem-se nos noticiários em geral, todos os dias. A par da demora inaudita na solução das pendências, da sorte de medidas subreptícias tendentes à procrastinação dos feitos e deterioração da posição das partes menos atentas.

A lentidão atua para dificultar a ação da justiça e para cometer injustiças. O indiciado que pratica o delito tem todo o interesse na demora do processo, enquanto que o indiciado inocente é vitimado pela demora, uma vez que fica sem oportunidade, muitas vezes, para obter um simples emprego.

Há, pois, urgência em se reformar o processo penal, a começar pelo inquérito policial, instrumento legal, fruto da conjuntura de uma época que não tem mais lugar na realidade brasileira.

5.6 — O PAPEL DOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS

O sistema carcerário é insuficiente para atender ao crescente número de condenados. Pior que isso, não se consegue atingir os objetivos de reeducação e ressocialização do criminoso. Ao contrário, a superlotação carcerária funciona como escola de corrupção moral, empedernindo o caráter.

Carlos Alberto Luppi, em matéria publicada no jornal "A Folha de São Paulo", informava: "é chegada a hora de ser reconhecido que o sistema penitenciário brasileiro está totalmente falido e desacreditado, principalmente, porque em nenhum momento o Estado, ao exercer seu poder-dever de punir, exerceu seu poder-dever de reeducar"¹².

Inato no homem o anseio de liberdade, sua recuperação em regime de tratamento penal será sempre a meta naturalmente almejada e conseguida após períodos de custódia, recebidos em geral como reparação do mal causado pelo delito e também como oportunidade de um projeto de futuro em que a reintegração social represente o ponto basilar de todo o sistema. Justamente quando essa esperança se esgarça, quando o delinqüente nada vê à frente, salvo corrupção e violência, quando não se lhe abrem perspectivas de futuro, é que surgem as rebeliões, sufocadas, de um modo geral, às custas de sacrifícios pessoais, em que sobressaem os castigos físicos e que conduzem muitas vezes à morte, na etapa final.

Tendo em vista a população carcerária e o alto número de réus condenados, mas em liberdade (só no Estado de São Paulo calcula-se em algumas dezenas de milhares nesta situação), para atender à demanda atual, seria necessária a construção de dezenas de novos presídios, sejam fechados, abertos ou semi-abertos. Considerando-se o custo desses estabelecimentos, mais os encargos com o pessoal devidamente especializado e as próprias despesas de manutenção, iríamos necessitar de dotação de vultosas verbas, provavelmente incompatíveis com as disponibilidades orçamentárias do Governo.

5.7 — SISTEMA CRIMINAL: UMA AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA

Diante desse quadro, não pode ser considerado como surpresa o círculo vicioso que hoje domina a vida das grandes cidades brasileiras. Aos mandados de prisão não cumpridos, ao número de condenados que permanecem em liberdade, irão somar-se novos contingentes de antigos presidiários que voltarão à comunidade sem que o seu comportamento possa ser acompanhado pelos órgãos que deveriam a isto se destinar. Sem o amparo de qualquer orientação ou auxílio, cercados por uma sociedade cada dia mais violenta, é fácil concluir qual seja o destino desses homens, na maioria dos casos, praticamente sem opção de uma reintegração correta e normal na comunidade. Mais do que em novas leis, é nisto que também se deve pensar. Sem essa visão geral da área carcerária, continuaremos aprisionados pela violência, dentro ou fora das prisões.

A maneira como hoje o Sistema Criminal Brasileiro funciona assemelha-se a uma tubulação de esgotamento formado por seções que vão diminuindo de diâmetro, apresentando, nas juntas, vazamentos incontroláveis.

Assim, da grande quantidade de água que penetra por uma extremidade, só pequena parte sai pela outra. A quantidade perdida nesses vazamentos, constituída de água poluída, volta ao manancial de onde veio, aumentando a sua poluição total. Esta "água poluída" é constituída pelos delinquentes que, mercê do aproveitamento das sutilezas das leis e dos processos, aliada à incapacidade dos órgãos envolvidos, voltam ao meio de onde vieram, engrossando o bando dos "fora da lei".

Um estudo, mesmo superficial, mostra que esse vazamento não está localizado num só segmento do processo, mas se distribui, ao longo do caminho, demonstrando que há uma defasagem entre os diversos órgãos envolvidos no problema.

A propósito, e no sentido de exortar a reflexão de todos sobre esses pontos, transcrevemos alguns trechos da reportagem publicada do dia 14 de abril de 1985, no "Jornal do Brasil", assinada pelos jornalistas Tânia Rodrigues e Luiz Eduardo Resende.

"Ano passado, 1.785 pessoas foram assassinadas no Rio, mas apenas 13 assassinos foram julgados e condenados pela Justiça. A Delegacia de Homicídios, responsável pela apuração de crimes, está à beira da falência e, em suas prateleiras empoeiradas, há 7.600 inquéritos de homicídios sem solução. Esses números levam a uma conclusão: é um bom negócio matar no Rio..."

Em seguida, prossegue a reportagem: "os homicídios são crimes que mais geram impunidade, dizem o promotor Tellius Memória e os juízes criminais Sérgio Verani e Motta Moraes. Eles acreditam que, mais do que verba, falta especialização: 70% dos inquéritos enviados à Justiça voltam às Delegacias para novas investigações. O Secretário de Polícia Civil, Arnaldo Campana, concorda que há falhas estruturais na Polícia e que a Delegacia de Homicídios carece de meios humanos e material, para o seu trabalho investigatório.

Terminado o período sem ter descoberto o autor do crime, o inquérito é remetido a uma vara criminal, que o devolve à Corregedoria de Polícia. A Corregedoria remete o processo à Delegacia de Homicídios que, reparem bem os senhores, tem 20 anos para concluí-lo, e o inquérito é arquivado".

"Esse fato torna o inquérito mais dispendioso e colabora com a noção de impunidade estampada no criminoso, que não se vê processar, sentindo-se seguro para cometer mais crimes — conclui o promotor Tellius Memória".

E, concluindo, a matéria traz-nos uma revelação surpreendente: "os quatro tribunais de júri receberam, durante o ano de 1984, 1.942 inquéritos, a maioria referente a crimes cometidos nos anos de 82 a 83. Destes, 1.164 foram devolvidos às delegacias por falta de provas técnicas. Foram a julgamento 497 réus, mas somente 13, por crimes cometidos em 1984, e o total de crimes em 1984, no Rio, foi de 1.785".

Esses dados estarrecedores tornam-se mais preocupantes ainda quando comparados com a situação em outros países, como nos revela o Ten. Cel. PMERJ Jorge da Silva, em recente trabalho publicado na revista da PMERJ.

TAXA DE ESCLARECIMENTOS DE CRIMES

CRIMES QUE CHEGAM AO CONHECIMENTO DA POLÍCIA

JAPÃO*

· Crimes graves	89,4%
· Crimes violentos	92,1%
· Furto	54,7%
· Crimes intelectuais	92,2%

ALGUNS PAÍSES:

Homicídios:

Japão	97,2%
Alemanha Ocidental	95,6%
Grã-Bretanha	88,1%
França	79,4%
U.S.A.	72,3%

Roubo:

Japão	75,5%
Alemanha Ocidental	53,0%
Grã-Bretanha	28,8%
França	26,4%
U.S.A.	23,8%

FONTE: Revista Informativa da Agência Nacional da Polícia Japonesa (The Police Japan, 1982).

*Crimes graves: homicídios, roubo, latrocínio, crime premeditado etc.¹³

Diante desses fatos, não pode ser considerado surpreendente o resultado da pesquisa que o IBOPE realizou através de 500 entrevistas entre a população residente urbana, com idade igual ou superior a 18 anos, do município do Rio de Janeiro, em 1985. Eis alguns dados interessantes acerca da confiabilidade popular em algumas instituições nacionais:

CONFIANÇA DA POPULAÇÃO (em%)

	Confia Muito	Confia Pouco	Não Confia
Imprensa	22,6	63,6	12,6
Instituto de Pesquisa	34,0	52,0	20,6
Políticos	6,4	36,8	54,8
Advogados	17,6	54,6	26,2
Sistema Penitenciário	8,6	33,4	47,8
Justiça Criminal	15,6	41,4	37,4
Ministério Público	20,6	45,8	26,8
Polícia Civil	23,6	44,0	30,2
Polícia Militar	21,0	45,0	32,8
Forças Armadas	56,8	29,0	12,4

FONTE: CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. "Para uma metodologia do Estudo da Criminalidade e da Violência".

Neste sentido, entendemos claramente a perplexidade do Cel PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira, expressa nas indagações constantes da sua obra *Para uma Metodologia do Estudo da Criminalidade e da Violência*.

"Por que motivo a população não acredita na Polícia? Por que não acredita na Justiça Criminal? Que entraves existem para que consigamos uma razoável aplicação da Justiça Criminal, desde a prevenção, passando pelo cometimento do fato delituoso até a sentença e o cumprimento?"¹⁴.

Para se tentar resolver o problema, urge fazer com que os diversos órgãos tenham capacidades semelhantes, isto é, que as seções do nosso hipotético tubo tenham diâmetros semelhantes, para então partir para uma ampliação de todo o sistema conjuntamente, mesmo se considerando que sempre haverá vazamentos, constituídos nos processos criminais, pelas absolvições, pelos arquivamentos de processos, pelas suspensões das penas, etc. Reforçar um só segmento ou culpar um só segmento pela atuação caótica em que nos encontramos parece-nos parcial, desonesto e atentatório à própria Segurança Pública.

6. CONSIDERAÇÕES E CONCLUSÕES

Alguns momentos históricos, mais que outros, como nos de abertura política, reclamam ênfase na repressão legal ao crime, pois é ela que faz nascer, na consciência popular, a confiança na autoridade pública e o sentimento de segurança individual, cuja carência constitui o caldo de cultura mais propício às subversões, político-sociais que conduzem aos regimes de força.

Todavia, não basta a constatação objetiva dessa realidade: há a necessidade de serem formuladas proposições concretas e suscetíveis de aplicação a curto e médio prazos, sem prejuízo da continuidade das pesquisas que hão de informar as providências que as mudanças sociais exigirem a longo prazo, consoante os princípios da conveniência e da oportunidade.

Algumas correntes de opinião têm considerado que os mecanismos jurídico-legais destinados à proteção da sociedade contra a criminalidade estão a demonstrar sintomas de pouca eficiência. O atual sistema penitenciário, principalmente enfocado sob o aspecto de capacidade carcerária e de recuperação do criminoso, está a merecer urgentes reformulações, pois, como elemento final da linha persecutória criminal, está normalmente devolvendo à sociedade indivíduos desajustados que, fatalmente, continuarão a delinquir e, o que é pior, sequer está conseguindo segregar todo o contingente de condenados.

O sistema Judiciário, moroso, repetitivo e pleno de recursos, entrava a eficaz aplicação da lei, findando por propiciar uma verdadeira impunidade, estimulante aos aspirantes ao crime.

A Polícia de um modo geral demonstra padecer de recursos humanos e materiais qualificados e reclama uma estrutura capaz de propiciar-lhe o aperfeiçoamento dos métodos de ações preventivas e repressivas para responder na mesma intensidade e nas mesmas proporções às crescentes e sofisticadas

formas de atividades criminais postas em prática pela delinquência, no sentido de fornecer ao Ministério Público, de melhor forma, os elementos indispensáveis à formalização da persecução criminal, favorecendo o Poder Judiciário na prestação jurisdicional.

Hélio Bicudo, nesse sentido, ressalta que o combate à criminalidade no Brasil, como todo aparato policial, Judiciário e do próprio sistema carcerário, chegou a um verdadeiro impasse, resultante, de um lado, de enfoques distorcidos daquilo que deve ser a atuação dos setores encarregados da prevenção, repressão e, de outro, do descaso na modernização das estruturas judiciárias, estas, sem excluir o Ministério Público e o Sistema Penitenciário, com penas que deveriam ser executadas no objetivo maior da prevenção geral, que quer a ressocialização do detento e a sua volta, como cidadão prestante à comunidade a que pertence.¹⁵

Por tudo que foi exposto, entendemos que urge serem adotadas medidas de modernização da Polícia, da Justiça, do Ministério Público e do Sistema Penitenciário. A Polícia tem que ser mais rápida e ágil, devendo haver, acima de tudo, a unicidade da ação policial. A Justiça mais célere, devendo ser criado o Juízo de Instrução e ser eliminado o inquérito policial. O Ministério Público deve ser mais atuante e mais fiscal da lei, e o Sistema Penitenciário tem de ser atualizado de modo a efetivamente atingir o triplice objetivo da pena: prevenir, reprimir e reeducar.

Parece-nos que o ideal seria que o Brasil, à semelhança do que já ocorre nos países europeus e em muitos outros Estados desenvolvidos, possua um Sistema Policial que enseje uma ação policial rápida, dinâmica e lépida. No nosso País, estamos atrelados a arcaicos conceitos de Polícia Judiciária — embasados no moroso Inquérito Policial —; à pouca flexibilidade do Ministério Público e à dispersa e lenta instrução criminal.

Nesses países, a tônica é a unicidade da ação policial, aliás nunca é demais relembrar que a sua divisão, materializada na dicotomia POLÍCIA MILITAR X POLÍCIA CIVIL, só existe no Brasil. Assim, recebida a notícia do fato delituoso, o organismo policial adota todas as medidas policiais cabíveis, inclusive a investigação. O inquérito é sumariíssimo — praticamente um processo verbal — e o Ministério Público tem papel preponderante. Na verdade, a atividade de Polícia Judiciária subordina-se ao Promotor de Justiça. Inexiste a figura do Delegado de Polícia. O policial, uniformizado ou não, quando exercita a investigação policial — ação de Polícia Judiciária — desenvolve a atividade como auxiliar do Ministério Público. Caracterizada a materialidade e autoria do delito, a prisão do delinquente, em flagrante, mediante mandado ou provisória, nos países que possuem este instituto, como a França, faz-se sob a égide do Ministério Público, e a investigação criminal, se for o caso, prossegue de plano sob a direção do Juiz de Instrução.

O quadro acima descrito dá-nos a depreender os malefícios que advêm para a segurança pública do fato de a Polícia Militar não cumprir o ciclo completo de polícia, com o policial-militar encaminhando diretamente à Justiça Criminal o delinquente.

Como já nos referimos, anteriormente, com este pensamento não estamos a inovar, pois, há cinquenta anos, mais precisamente em 16 de setembro de 1935, o então presidente Getúlio Vargas submetia, ao exame do Poder Legislativo, o Projeto de Código Penal, da lavra da Comissão integrada pelos Doutores Antônio Bento de Faria e Plínio Casado, Ministros da Suprema Corte, e pelo Doutor Luiz Barbosa da Gama Cerqueira, Mestre da Faculdade de Direito de São Paulo, através de judiciosa Exposição de Motivos da lavra do insigne Doutor Vicente Rao, Professor da Faculdade de Direito de São Paulo, então Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

O Doutor Vicente Rao, já àquela época, após examinar os sistemas processuais penais e analisar os defeitos do ordenamento legal vigente, diante do "inquérito Policial", indagava: "em que consiste o processo? — Consiste em última análise, na reprodução dos depoimentos, circunstâncias indiciárias, declarações, exames e vistorias já constantes dos autos do inquérito. Chama-se a isso, por sua vez, FORMAÇÃO DE CULPA, que vem a ser a procura, pelo promotor e pelo juiz sumariante, da ratificação do inquérito, isto é, da peça formada fora do juízo e sem maior garantia, quer para o acusado quer para a ordem social".¹⁶

Em outras palavras que refletem, atualissimamente, a situação do nosso Sistema Criminal, prossegue o eminente jurista na demonstração dos defeitos do Inquérito Policial, afirmando que "não é de estranhar, como estranhável não parece, conseqüentemente, a decadência da Justiça Penal", bem como dos prejuízos ocasionados à sociedade e ao acusado, porque "a sociedade não recebe proteção suficiente contra elementos dissolventes, que operam em seu próprio seio, pois que, nos moldes processuais vigentes, fugir pelas malhas de um processo penal não é tarefa invencível a qualquer delinquente habilmente patrocinado"¹⁷ e o "acusado, por sua vez, obrigado a se socorrer de meios de defesa naturalmente aleatórios, corre, com maior perigo, o risco das surpresas judiciárias".¹⁸

Assim, o projeto pretendia implantar no Brasil o Sistema Policial Jurídico, reconduzindo a polícia à função que lhe é peculiar e restituindo à Justiça a plenitude de sua real competência.

Em suma, ainda no dizer do Emérito Jurista Dr. Vicente Rao, "Retira-se à polícia, por essa forma, a função que não é sua, de interrogar o acusado, tomar o depoimento de testemunhas, enfim, colher provas sem valor legal; conserva-lhe, porém, a função investigatória, que lhe é inerente, posta em harmonia e legalizada pela co-participação do juiz, sem o que o resultado das diligências não pode, nem deve ter valor probatório. Não emperra, por isso, o aparelhamento defensivo da sociedade, eis que qualquer autoridade presente em lugar onde ocorra fato que reclame providências imediatas deverá intervir para ordená-las até o comparecimento da que for competente".¹⁹

Pelo aludido projeto ficavam as funções da autoridade judicial e da autoridade policial nos moldes seguintes:

AUTORIDADE POLICIAL

- Diligências e investigações preliminares;
- Investigações ordenadas pelo Juiz Instrutor ou a ele apresentadas;

AUTORIDADE JUDICIÁRIA

- Instrução do processo com auxílio das investigações policiais;
- preparação para o julgamento;
- julgamento;
- execução.

Assim, em síntese, da lavra do próprio Dr. Vicente Rao, às autoridades policiais compete mais detalhadamente:

a) evitar a continuação, ou quanto possível, a consumação do fato criminoso;

b) efetuar a prisão em flagrante;

c) conservar os vestígios do crime e apresentar ato contínuo, ao Juiz formador do processo, os demais elementos de convicção, inclusive testemunha;

d) auxiliar a apuração judiciária do fato criminoso e da responsabilidade — “sem prejuízo de sua função geral preventiva e repressiva na manutenção da ordem pública”.²⁰

Malgrado a boa doutrina e a magnitude do espírito das inovações pretendidas, o projeto que instituía o Juizado de Instrução foi preterido pelo Governo federal que, aceitando a “Exposição de Motivos” de Francisco Campos, mediante o Decreto Lei n.º 3.659, de 3 de outubro de 1941, editou o ainda em vigor Código de Processo Penal, mantendo a figura do inquérito policial.

Os óbices apontados pelo Prof. Francisco Campos para não adotar o Juizado de Instrução e que, basicamente, prendiam-se à extensão territorial do nosso Brasil, à insuficiência dos meios de transportes e comunicações, não mais subsistem. Nesse sentido, Hélio Bicudo, ao discorrer sobre a mudança do sistema preventivo repressivo brasileiro em sua obra “Violência, Criminalidade e Nosso Sistema de Justiça Criminal”, dá uma idéia simples e objetiva de como poderia ser feito isto, a partir da descentralização do sistema atual. Assim, criar-se-iam juizados de instrução nas Capitais dos Estados e em distritos judiciários necessários nas comarcas do interior, todos com competência plena, a funcionar fisicamente próximos — policiais, promotores e juizes, num mesmo edifício, como já aconteceu no passado: a unidade policial e os gabinetes dos promotores e juizes, vinte ou trinta celas individuais. Qualquer violência que pudesse ser praticada estaria impedida pelo fato de trabalharem, lado a lado, polícia, promotor e juiz. As celas abrigariam os delinquentes condenados ou sujeitos, nos casos expressos em lei, a julgamento. O sistema passaria a considerar o réu como pessoa e não como uma longínqua representação da realidade. A pena seria, na sua execução, acompanhada de perto pelo Juiz, buscando, em comunhão com a comunidade, encontrar os caminhos da reintegração social. Nada de grandes penitenciárias que estigmatizam o homem, afastando-o do convívio dos seus, como ora acontece”.

Seria uma mudança, segundo o próprio autor, sem obras faraônicas, sem superpopulação carcerária, e o detento seria tratado mais humanamente. O Sistema Criminal passaria a funcionar realmente como tal, sinergicamente, e o objetivo comum certamente seria atingido com maior eficácia.

A essa visão do preclaro escritor, acrescentaríamos a nossa idéia de que urge serem adotadas as medidas legislativas destinadas a corrigir as distorções do nosso sistema policial, com vista à unificação da atividade policial e à conseqüente adoção do Sistema Jurídico, através da extinção do inquérito policial e subordinação da ação da Polícia Judiciária ao Ministério Público.

O ideal seria que a Polícia Ostensiva e a Polícia Criminal, ou quaisquer outras denominações que possam ter, como forma de suprimir-se os adjetivos Civil e Militar na qualificação das instituições, constituíssem um corpo com uma só cabeça, atuando sinergicamente nas ações de manutenção de segurança e da ordem pública, porém, reconhecemos que diante da realidade institucional do nosso aparelho policial, todas as formas destinadas a proceder-se à unificação das duas organizações seriam dolorosas para ambas.

Não podemos olvidar, porém, que essa dualidade organizacional, nos moldes em que se apresenta hoje, se traduz, em termos práticos, na duplicidade, na superposição ou na dispersão dos serviços e ações policiais, sem falarmos na existência de conflitos de atribuição, paralelismo de iniciativas e redundância de atividades, com sensíveis prejuízos à segurança da população.

O problema, ao nosso ver residente fundamentalmente na confusão existente entre as atividades desenvolvidas na prática pelas duas organizações apesar de formalmente distintas, só poderá ser solucionado a contento a partir do estabelecimento de uma idéia força: a unicidade da ação policial.

Diríamos, sem qualquer receio, que qualquer outro entendimento contrário, no mínimo, seria temerário e, até mesmo, utópico.

Assim, a partir do conceito usual do sistema, torna-se mais factível entendermos que várias organizações policiais podem coexistir, desde que atuem dentro dos limites de suas competências, de forma sinérgica e convergente.

O modelo policial brasileiro, híbrido do Sistema Histórico e do Sistema Jurídico, mesmo eivado de vícios e de deformações, presta-se perfeitamente a um trabalho homogêneo, harmônico, contínuo, eficiente e eficaz, desde que sejam introduzidas alterações substanciais no ordenamento jurídico vigente, dentro de certos parâmetros vitais, tendo como base a extinção do inquérito policial. Dessa forma, esperamos haver demonstrado que a Polícia Militar é apenas o primeiro da série de elos sequenciais que compõem o sistema de defesa social e, apesar de suas deficiências, não negadas, produz uma quantidade tal de *out puts* que os subsistemas subseqüentes não conseguem processar, estrangulando o sistema como um todo, tornando-o ineficiente, pela pequena produção e, pior, ineficaz pela má qualidade do produto produzido e que deveria ser: a recuperação do criminoso, a intimidação dos delinquentes e a defesa da sociedade.

A verdadeira prevenção da criminalidade não compete, pois apenas à Polícia: é um processo educacional, econômico, político, social, religioso e, acima de tudo, cultural.

Querer-se atribuir à Polícia Militar, por responsável pelo policiamento fardado, a responsabilidade exclusiva pela ação preventiva é fugir à verdade. O policial fardado apenas inibe a ação criminosa, qual catalisador às avessas, mas não a neutraliza definitivamente, nem atua em sua etiologia.

Não se estudar profundamente o sistema de defesa social como um todo e, principalmente, o subsistema policial, sob a alegação simplista de que a sua dicotomia é responsável pela sua ineficácia, é uma atitude precipitada.

Acusar-se a estrutura e a organização da Polícia Militar como inadequada à função policial, sob a alegação de que se aplicam mais aos órgãos a serviço da opressão e da repressão, e não ao serviço de manutenção do equilíbrio social e de realização da Justiça, é negligenciar no reconhecimento da história de uma instituição que tem por incumbência a manutenção da ordem pública e a segurança da vida, da liberdade e do patrimônio, assegurando, assim, a própria estabilidade do Estado.

A divisão da Polícia — em Preventiva e Judiciária — é perfeita, e o modelo brasileiro em nenhum momento choca-se com essa doutrina. As condicionantes conjunturais e estruturais da nossa sociedade e os homens, por interesse ou desconhecimento, é que o deformam ou o viciam com as anomalias e distorções, mas isto pode ser revertido, como esperamos haver demonstrado.

Assim, quando na Polícia Ostensiva (Polícia Militar), devidamente equipada e adestrada, tudo e todos estiverem voltados para a execução do policiamento ostensivo, quando na Polícia Criminal (Polícia Civil), qualitativa e quantitativamente preparada, tudo e todos estiverem voltados para os atos que estão afetos à nobre missão de auxiliar o Ministério Público e o Poder Judiciário na apuração dos fatos delituosos complexos e de sua autoria; quando a atividade policial desenvolver-se de forma integrada, homogênea, harmônica, contínua, eficiente e eficaz, é que, efetivamente, poderemos falar em modelo policial brasileiro. Fora disto, tudo o mais é preconceito, especulação e utopia.

Antes de pensar-se em fórmulas mágicas de controle da violência e da criminalidade, urge que busquemos corrigir distorções existentes, pois, caso contrário, elas persistirão nas fusões, nas incorporações, nas extinções, tornando inócuas todas as tentativas de solucionar-se o problema que se convencionou chamar “a questão policial brasileira”.

Finalmente, para implementação do que foi exposto, apresentamos as seguintes propostas, ao exame, ao estudo e à reflexão dos Senhores.

7. PROPOSTAS

I — Adoção de um Novo Sistema Policial no qual a Polícia Preventiva (Ostensiva e Uniformizada) atue em primeiro plano, com competência plena em todas as ações ostensivas, de modo que o policial, ao atender uma ocorrência, possa levá-la até o Juiz Criminal, realizando, inclusive, trabalhos de investigação sumária;

II — Reestruturação da Polícia Repressiva, englobando a de investigação criminal e a Polícia Científica, para a realização de atividades de apuração e elucidação de crimes complexos e casos mais difíceis, inclusive com a produção de elementos probatórios, de forma a auxiliar o trabalho do Ministério Público e da Justiça Criminal;

III — Fortalecimento do Ministério Público, através da competência plena na condução das investigações e na supervisão dos trabalhos policiais, no tocante à promoção dos processos criminais, sob a direção do Juiz Instrutor;

IV — Implantação do Juizado de Instrução, com as conseqüentes reformulações do Poder Judiciário.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 — CRETELLA JÚNIOR, José. Continuação do poder de polícia. Revista do Advogado. São Paulo, Associação dos Advogados de São Paulo, (17): abr. 1985, p. 53.
- 2 — MORAES, Bismael Batista. Polícia, governo e sociedade. São Paulo, Sonda Editora, 1985. p. 30.
- 3 — AFFONSO, Leonel Archanjo. Polícia Militar e Constituinte. Mensagem do Cmt. Geral PM/MG aos participantes do V CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, Belo Horizonte, PMMG, 1986. p. 05.
- 4 — CAVALCANTE, Brandão. Tratado de Direito Administrativo. vol. 8, 1956. p. 10-11.
- 5 — SIMÕES, Rui Rigne. Princípios de Direito Administrativo. 1964, p. 112.
- 6 — CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Para uma metodologia do estudo da criminalidade e da violência. 1985. p. 10.
- 7 — CAMPOS, Francisco. Exposição de motivos ao projeto do Código de Processo Penal, 8 de setembro de 1941. Diário Oficial da União, edição de 13 de outubro de 1941.
- 8 — BICUDO, Hélio. Violência, criminalidade e o nosso sistema de justiça criminal. Revista da OAB, n.º 22, Rio de Janeiro, p. 134 (A INSTITUIÇÃO POLICIAL).
- 9 — Idem nota 7.
- 10 — Idem nota 1.

- 11 — RAO, Vicente. Exposição de motivos ao projeto de Código de Processo Penal, 15 de agosto de 1935. Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil, Suplemento ao n.º 221, edição de 25 de setembro de 1935, p.4.
- 12 — LUPPI, Carlos Alberto. O sistema carcerário paulista. Jornal A Folha de São Paulo. São Paulo, 14-05-81.
- 13 — SILVA, Jorge da. Polícia Militar, o outro lado. Revista da PMERJ, Ano III, n.º 5, 1986. p. 38.
- 14 — CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth, op. cit. p. 15.
- 15 — BICUDO, Hélio, op. cit. p. 134.
- 16 — Idem, p. 4.
- 17 — Idem, ibid.
- 18 — Id. ibid. p. 5.
- 19 — Id. ibid.
- 20 — Id. ibid.