

O ALFERES

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O ALFERES

ANO 7

— N.º 21 —

ABR/MAI/JUN/89

Revista Trimestral de Informação e Doutrina sobre assuntos de Polícia Militar Editada pela Divisão de Pesquisa da Academia de Polícia Militar.

Comandante-Geral da PMMG

Cel PM Jair José Dias

Conselho Editorial

Cel PM Amauri Meireles

Ten-Cel PM Antônio Carlos dos Santos

Maj PM Herbert Magalhães

Maj PM Lúcio Emílio do Espírito Santo

Cap PM Edgar Eleutério Cardoso

Coordenação e Revisão

Professores Oscar Vieira da Silva

Audemaro Taranto Goulart

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Rua Diabase, 320 — Tel.: 337-1933 — Ramal 119 — Telex n.º 0318275

CEP: 30460 — Belo Horizonte-MG — Brasil

Os artigos publicados são de responsabilidade de seus autores, não traduzindo, necessariamente, a opinião do Comando da Academia de Polícia Militar.

A reprodução de artigos, total ou parcial, poderá ser feita citando-se a fonte, salvo disposições em contrário.

Aceitamos intercâmbio com publicações nacionais e estrangeiras.

FICHA CATALOGRÁFICA

O Alferes — n.º 21 (OA.) —

**. — Belo Horizonte: Polícia Militar de Minas, 1983 v.
trimestral**

- 1. Polícia Militar — Periódico. 2. Segurança Pública
— Periódico I. Minas Gerais. Polícia Militar.**

CDD 355-033 505

CDU 355.11 (05)

S U M Á R I O

APRESENTAÇÃO	7
DOCTRINA	
1 — A Segurança Pública na Constituição de 1988 Álvaro Lazzarini	11
2 — Da Ação Policial-Militar Legítima Seu Entendimento e sua Aplicação Major PM Sebastião Moreira de Castro	15
INFORMAÇÃO	
3 — O Ministério Público na Constituição Federal de 1988 e seus Reflexos na Segurança Pública (Controle Externo da Atividade Policial) Cap PM Jurandir Marcos Teixeira	37
4 — Sistema de Defesa Social Brasileiro — Uma Visão Crítica Ten-Cel PMBA Francisco José Pitanga Bastos Major PMBA Antônio Jorge Ferreira Melo	51
5 — Elaboração de Trabalho Escrito: Uma Orientação Professor Oscar Vieira da Silva	75
JURISPRUDENCIA	
6 — Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais Apelação n.º 1.736: Sanidade do Réu — Doença Mental	103
7 — Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo Apelação Cível n.º 104.873-1	104
LEGISLAÇÃO	
8 — Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985 Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao Consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências	109
DOCUMENTOS	
9 — Apreensão e Restituição de Coisas Apreendidas pela Polícia Ostensiva (Estudo de Caso) Ten-Cel PM José do Espírito Santo Cap PM Hélio Vieira de Melo 2.º Ten PM José Geraldo de Souza	115

APRESENTAÇÃO

Temos a grata satisfação de trazer aos nossos leitores mais um número da Revista "O Alferes".

No aspecto doutrinário, publica-se um substancial artigo do renomado mestre, Dr. Alvaro Lazzarini. Como quem abre sendas e veredas, o articulista estabelece pontos relevantes para toda e qualquer análise que se queira fazer a respeito do tratamento dado à Segurança Pública pelo Constituinte de 1988.

Ainda na parte doutrinária, o Major PM Sebastião Moreira de Castro aborda, com a argúcia que lhe é peculiar, a questão da "ação policial-militar legítima". Retomando o tema a partir de suas origens, procura estabelecer o conceito de "ação policial legítima" e disserta sobre detalhes de sua aplicação. Trata-se de matéria de enorme interesse para o profissional de segurança pública, cuja presença é hoje requisitada e exigida pela comunidade na contenção árdua e trabalhosa do fenômeno da criminalidade e da violência, multiplicando-se as situações em que o PM pode envolver-se em circunstâncias delituosas.

Dentro da nossa preocupação de trazer ao debate temas de interesse imediato de nossa profissão, publica-se um trabalho do Capitão PM Jurandir Marcos Teixeira sobre o Ministério Público na Constituição Federal de 1988 e seus reflexos na Segurança Pública. O autor aborda mais precisamente a função institucional deferida ao Ministério Público pela Constituição de 1988, em seu art. 129, inciso VII, qual seja a de exercer o controle externo da atividade policial. Uma antiga postulação da Corporação, essa maior presença do Ministério Público junto das instituições policiais, sem dúvida alguma, representa maior eficácia da prevenção e repressão da criminalidade e da violência. Conforme assinala o próprio Capitão Jurandir, a ampla divulgação do papel do Ministério Público contribuirá para a mútua cooperação, tudo em prol da segurança e tranquilidade das comunidades mineiras.

A expressão "Defesa Social" deverá povoar nos próximos anos o vocabulário técnico do policial-militar. É que a Constituição do Estado de Minas Gerais acaba de criar o Conselho de Defesa Social como órgão consultivo do Governador na definição da política de defesa social do Estado. Buscando sedimentar a doutrina a respeito desta inovação no direito constitucional estadual, a Revista está trazendo os vários posicionamentos existentes a respeito do assunto. O artigo que aqui se publica, "Sistema de De-

fesa Social Brasileiro — Uma Visão Crítica", da lavra do Tenente-Coronel PMBA Francisco José Pitanga Bastos e Major PM Antônio Jorge Ferreira Melo, é uma tese apresentada pelos autores ao III Congresso Brasileiro de Polícias Militares, realizado em Belo Horizonte, em fevereiro de 1987.

A Polícia Militar tem buscado a perfeição formal, tanto nos documentos oficiais de sua responsabilidade, como nos trabalhos de pesquisa, exigência curricular dos vários cursos que ministra. O artigo do Professor Oscar Vieira da Silva, que trabalha conosco na coordenação e revisão da Revista, oferece-nos orientação segura para a elaboração de trabalhos escritos em geral. É de grande utilidade, sobretudo para candidatos e alunos dos cursos da Academia.

A Seção "Jurisprudência" traz a Apelação n.º 1.736 — Processo n.º 10.583 — do Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais e a Apelação Cível n.º 104.873-1 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Publica-se, na Seção de Legislação, a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Já há algum tempo — e com maior clareza a partir dos estudos do jurista italiano, Mauro Cappelletti — a dicotomia entre interesse público (indivíduo em relação ao Estado) e interesse privado (indivíduos entre si) sofreu crítica radical. Demonstrou-se a existência de uma categoria intermediária de interesses — a dos interesses coletivos e, dentro desta, a categoria dos interesses difusos, ou seja, interesses de grupos indeterminados de indivíduos. A Lei n.º 7.347, reconhece a existência desses interesses e os protege jurisdicionalmente. Se para a sociedade isso constitui um avanço, para a Polícia Militar, que já protegia os interesses difusos, a nova Lei é mais um instrumento de efetividade do Sistema de Defesa Social.

Na Seção "Documentos", publica-se um Estudo de Caso, elaborado pelo Tenente-Coronel PM José do Espírito Santo, Capitão PM Hélio Vieira de Melo e Tenente PM José Geraldo de Souza, sobre apreensão e restituição de coisas apreendidas pela polícia ostensiva. Os autores examinam até que ponto a apreensão e restituição de coisas apreendidas pela polícia ostensiva são admitidas como medida destinada a dar solução rápida a determinadas ocorrências, embora não perfeitamente ajustada aos parâmetros processuais vigentes. Tema momentoso e oportuno, de enorme relevância para o exercício de nosso trabalho cotidiano.

Finalmente, vai aqui uma palavra de estímulo a todos quantos vivem os problemas relativos à profissão policial-militar para que coloquem no papel as suas experiências. A Divisão de Pesquisa da Academia está apta a orientar o trabalho escrito e oferecer o apoio necessário a quem queira produzir artigos para a nossa Revista — espaço cultural dos profissionais de segurança pública e foro de debate de assuntos de interesse profissional.

Conselho Editorial

DOCTRINA

A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

(*) *Alvaro Lazzarini*

O constituinte de 1988, no Título V da Constituição da República, que cuida "Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas," designou o seu Capítulo III, como o "Da Segurança Pública", dela tratando no seu artigo 144.

Com isso é possível afirmar-se que o constituinte de 1988 procurou valorizar o principal aspecto ou elemento da "ordem pública", qual seja, a "segurança pública". Procurou, ainda, guardar a correta grandeza entre a "ordem pública" e a "segurança pública", sendo esta exercida em função daquela, como seu aspecto, seu elemento, sua causa.

Lembre-se, a propósito, que "segurança pública" é conceito mais restrito do que o da "ordem pública", esta a ser preservada pelas Polícias Militares (artigo 144, § 5.º), às quais se atribuiu, além das atividades de polícia de segurança ostensiva, as também referentes à "tranquilidade pública" e à "salubridade pública".

O mesmo constituinte de 1988, outrossim, deu dignidade constitucional a órgãos policiais até então inexistentes em termos constitucionais, como a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal e as Polícias Cíveis.

Em outras palavras, a Constituição da República de 1988 passou a prever que a "segurança pública", como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (artigo 144), sendo um *estado anti-delitual*, será exercida, na República Federativa do Brasil, pelas Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Cíveis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, devendo ser lembradas, por assemelhação, as Guardas Municipais, porque integram a previsão do aludido Capítulo e artigo 144, no seu § 8.º.

Observe-se que os Corpos de Bombeiros Militares, em princípio, não exercem atividades de "segurança pública", por ser esta uma atividade que diz respeito às infrações penais, com típicas ações policiais preventivas ou repressivas. A atividade fim dos Corpos de Bombeiros Militares é a de

* ALVARO LAZZARINI, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Professor de Direito Administrativo em São Paulo e Autor de Direito Administrativo da Ordem Pública.

prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento e, agora, a de defesa civil, prevista na artigo 144, § 5.º, final. Essa gama de atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares diz respeito, isto sim, à “tranquilidade pública” e, também, à “salubridade pública”, ambas integrantes do conceito da “ordem pública”.

Observa-se, outrossim, que a previsão constitucional é taxativa, não podendo ser criados outros órgãos policiais incumbidos da segurança pública, em quaisquer dos níveis estatais.

De outro lado, a ordem cronológica dos sete órgãos previstos no artigo 144 da Constituição da República de 1988, em absoluto, não indica um *escalonamento hierárquico*, que implicaria supremacia de um sobre o outro ou, ao inverso, subordinação de um para com o precedente, na referida previsão do artigo 144.

Nem há de se considerar que um deva coordenar as atividades do outro ou dos outros. Isso, na prática, implicaria em reconhecer supremacia do órgão coordenador sobre o coordenado.

Esses sete órgãos pertencem a entidades estatais diversas, como diversas são as linhas hierárquicas, quando pertencentes a uma mesma entidade estadual.

E cada um desses órgãos policiais tem, a partir da Constituição da República, promulgada em 5 de outubro de 1988, competência bem definida no seu artigo 144.

Em razão disso, ou seja, da sua investidura no órgão policial de segurança pública, os seus agentes públicos têm a correspondente autoridade policial na área de sua atuação. É nela e nos seus estritos limites constitucionalmente previstos que devem exercer o Poder de Polícia, que legitima a sua ação. Aquele que entenda de exercer atribuição não decorrente da esfera de competência constitucional do órgão policial de segurança pública a que serve, ao certo, estará se havendo com *excesso de poder* ou *desvio de poder*, ou seja, com *abuso de autoridade*, sujeitando-se, pois, à responsabilidade criminal, civil e administrativa.

Cumpra lembrar, a propósito, que, na lição de CAIO TÁCITO². “A primeira condição de legalidade é a competência do agente. *Não há em direito administrativo, competência geral ou universal*: a lei preceitua em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. *Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito*. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador” (grifos nossos).

Bem por isso e por exemplo, agora, às Polícias Cíveis compete o exercício de atividades de *polícia judiciária*, ou seja, as que se desenvolvem após a prática do ilícito penal e, mesmo assim, após a *repressão*

2. TÁCITO, Caio. *O Abuso de Poder Administrativo no Brasil — Conceito e Remédios*; edição do Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, Rio de Janeiro, 1959, p. 27.

imediala por parte do policial-militar que, estando na atividade de *polícia ostensiva*, tipicamente preventiva, e, pois, *polícia administrativa*, necessária e automaticamente, diante da infração penal que não pode evitar, deve proceder à *repressão imediata*, tomando todas as providências elencadas no ordenamento processual para o tipo penal que, pelo menos em tese, tenha ocorrido.

Lembre-se que a *repressão imediata* pode ser exercida pelo policial militar, sem que haja violação do dispositivo constitucional, pois, quem tem a incumbência de preservar a ordem pública, tem o dever de restaurá-la quando de sua violação.

A partir dessas providências, que representam a *repressão imediata* da Polícia Militar, a ocorrência criminal será transmitida à Polícia Civil, cabendo a esta, então, a tarefa cartorária de sua formalização legal e investigatória de *polícia judiciária*, na apuração, ainda administrativa, da infração penal, exceto as militares (artigo 144, § 4.º) e a de outros órgãos do poder público, uma vez que o inquérito policial nem sempre é necessário para instruir denúncia a ser oferecida pelo Ministério Público.

Isso quer dizer, no exemplo que tratamos, que a atividade fim da Polícia Civil ficou sendo a de *polícia judiciária*, nos estritos limites previstos no artigo 144, § 4.º, da Constituição da República, não devendo, por isso mesmo, exercer aquelas de *polícia administrativa*, nos melhores termos da doutrina nacional e estrangeira.

De outro lado, e ainda no exemplo, às Polícias Militares, instituídas para o exercício da *polícia ostensiva e preservação da ordem pública* (artigo 144, § 5.º), compete todo o universo policial, que não seja atribuição constitucional prevista para os demais seis órgãos elencados no artigo 144 da Constituição da República de 1988.

Em outras palavras, no tocante à *preservação da ordem pública*, às Polícias Militares não só cabe o exercício da *polícia ostensiva*, na forma retro-examinada, como também a *competência residual* de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos.

A competência ampla da Polícia Militar na *preservação da ordem pública* engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como um verdadeiro exército da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de *preservação da ordem pública* para todo o universo da atividade policial em tema da "ordem pública" e, especificamente, da "segurança pública".

Com essas considerações, agora, cabe aguardar que o legislador, nos termos previstos no artigo 144, § 7.º, da Constituição da República de 1988, discipline a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, evitando-se a superposição de atribuições, que levará a inevitáveis conflitos de competência que desgastam o respeito às autoridades policiais e causam o descrédito dos órgãos policiais em prejuízo da segurança pública.

Devem ser coibidas incursões de órgãos policiais em atividades próprias de outros órgãos, ou seja, que extrapolem as missões que o constituinte de 1988 lhes reservou, com o que se evitarão desnecessários confrontos, quando não, superposição de esforços e desperdício de meios. E, nesse passo, não poderão ser esquecidas as Guardas Municipais, pois, na previsão constitucional do artigo 144, § 8.º, elas são destinadas à proteção dos bens dos respectivos Municípios, seus serviços e instalações e não à proteção de pessoas como possa se pretender. Ainda em relação às Guardas Municipais, invoca-se a afirmativa do brilhante administrativista TOSHIO MUKAI³, "Os Municípios, ainda, de acordo com outras disposições esparsas da Constituição, poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei" (artigo 144, § 8.º). Portanto, o Município não pode ter guarda que substitua as atribuições da polícia militar, que só pode ser constituída pelos Estados, Distrito Federal e Territórios (artigo 144, § 6.º)".

A proteção às pessoas físicas, ao povo, seus bens e atividades, há de ser exercida pela Polícia Militar, como *polícia ostensiva*, na *preservação da ordem pública*, entendendo-se por polícia ostensiva a instituição policial que tenha o seu agente identificado de plano, na sua autoridade pública, simbolizada na farda, equipamento, armamento ou viatura. Note-se que o constituinte de 1988 abandonou a expressão *policiamento ostensivo* e preferiu a de *polícia ostensiva*, alargando o conceito, pois, é evidente que a *polícia ostensiva* exerce o Poder de Polícia como instituição, sendo que, na amplitude de seus atos, atos de polícia que são, as pessoas podem e devem identificar de relance a autoridade do policial, repita-se, simbolizada na sua farda, equipamento, armamento ou viatura.

3. MUKAI, Toshio. **A Administração Pública na Nova Constituição Brasileira**, São Paulo; Saraiva, 1989, p. 42.

«DA AÇÃO POLICIAL-MILITAR LEGÍTIMA — SEU ENTENDIMENTO E SUA APLICAÇÃO»

(*) *Sebastião Moreira de Castro, Maj PM*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO. a. Explicações Iniciais. b. Outros Preceitos Legais. 2. COMO NASCEU A AÇÃO POLICIAL-MILITAR LEGÍTIMA. a. Generalidades. b. Evolução da Idéia. c. MBPO. 3. A PROCURA DE UM CONCEITO. a. Nossa Contribuição. b. Contribuição do CAO/88. 4. DISSECANDO O CONCEITO. a. Postura do Tratadista. b. Agir por Iniciativa Própria ou do Dever de Agir. 5. REAÇÕES AO TEMA. a. Em Contrário. b. Favorável. 6. ASPECTOS DISCUTÍVEIS. 7. CONCLUSÃO. “DA AÇÃO POLICIAL-MILITAR LEGÍTIMA: — SEU ENTENDIMENTO E SUA APLICAÇÃO —.”

1. INTRODUÇÃO

“Durante a batalha não se estuda. Nela, simplesmente, faz-se o que pode para aplicar o que se sabe.

Por isso, a fim de se fazer um pouco, precisa-se saber muito e saber bem”.

Marechal Foch.

a. *Explicações Iniciais*

O presente estudo não teria maior razão de ser, não fora a polêmica que se instalou em torno do entendimento e da aplicação da chamada “ação policial-militar legítima”, consubstanciada, como adiante veremos, no Art. 203, § 3.º, da Lei n.º 5.301, de 16Out69 — EPPM — com a nova redação que lhe foi dada pela Lei n.º 8.190, de 13Mai82, ao excepcionar a hipótese em que o oficial (e também o sargento — ex-vi Art. 209, parágrafo único, da mesma norma) “sub judice”, denunciado nos crimes dolosos contra a pessoa, pode ser promovido.

(*) O Major PM Sebastião Moreira de Castro é natural de Palma, Estado de Minas Gerais. É aspirante de 1971, bacharel em Direito pela PUC/MG. Possui, entre outros, o Curso de Instrutor de Educação Física e Curso Expedito de Técnica de Ensino (CIAW). Serviu como Oficial Subalterno no 16.º BPM e foi Secretário do Comando de Policiamento da Capital de 1981/84. É atualmente Chefe da Assessoria Jurídica da Diretoria de Pessoal e Instrutor de Direito Penal para o Curso de Formação de Oficiais.

Até mesmo estudiosos e brilhantes oficiais e sargentos, que militam no âmbito do Comando de Policiamento da Capital (CPC) e de outros importantes segmentos da Corporação, entendem que, desde que o crime contra a pessoa seja praticado em serviço, o militar, no caso o agente, estará desimpedido para a promoção por merecimento ou antigüidade e, "ipso facto", para frequentar cursos na Polícia Militar (as instruções para cursos exigem os mesmos requisitos que o regulamento de promoções), sem cogitar da legitimidade ou não da conduta que lhe é imputada.

EXEMPLIFICANDO: Recentemente, um Tenente PM, sub judice pela prática do crime previsto no Art. 209, § 1.º, do CPC, na JME, por haver despejado soda cáustica na boca de um agente de ocorrência envolvendo drogas, no afã de fazê-lo confessar o porte da mesma, requereu promoção sob a alegação de que o agente fora condenado em decorrência de sua ação policial e que, portanto, esta seria indubitavelmente legítima, abstraindo-se assim a prática da infração penal-militar que lhe fora imputada.

Finalmente, ao desconhecimento do assunto some-se a paupérrima e quase inexistente exegese acerca do mesmo, posto que este não foi ainda estudado com seriedade.

2. COMO NASCEU A AÇÃO POLICIAL-MILITAR LEGÍTIMA

a. Generalidades

Nos idos de 1981, logo após o lançamento das Rondas Táticas Metropolitanas (ROTAM), que se seguiu à criação do Batalhão de Polícia de Choque (BPChq), o Comandante daquela promissora Unidade, então Ten Cel PM Klinger Sobreira de Almeida, andava alarmado com o número de graduados processados por crimes praticados em serviço, muitas vezes cometidos sob o pálio de uma causa de justificação, e que não podia ser promovido e/ou frequentar cursos na Corporação.

À época, o então Comandante-Geral, Cel. PM Jair Cançado Coutinho, também preocupado com a situação dos processados, em termos de Corporação, encomendou ao Cmt do BPChq um estudo sobre a matéria, visando a uma solução do problema.

b. Evolução da Idéia

Após ser promovido ao último posto da hierarquia, o Sr. Cel Klinger foi designado para o CPC, assumindo o cargo em 15Mai81. Novamente veio à baila a idéia de se modificar a legislação de promoções de oficiais e praças, com vistas a torná-la mais justa e sintonizada com a realidade vigente. Já agora, tendo sob o seu comando um universo de aproximadamente 8.000 homens, aquele oficial sentiu a necessidade de fazer recrudescer a idéia de há muito concebida.

Assim sendo, em setembro daquele mesmo ano, apresentou ao Exm.^o Sr Cel PM Comandante-Geral um documento denominado "Exposição de Motivos e Proposta", no qual sugeria que fossem introduzidas modificações nos Art. 203 e 208, do EPPM, que dispunham sobre a matéria. Esta exposição foi aberta com as seguintes reflexões do jurista FLÓSCOLO DA NÓBREGA:

"O Direito é encarnação da justiça e só tem vida e sentido quando visto à sua luz".

Este documento continha uma longa e substanciosa abordagem do assunto em questão, da qual destacam-se os seguintes excertos:

"A expansão do fenômeno da criminalidade exigiu, em caráter irreversível, a presença do policial-militar diretamente junto à comunidade, que, a bem da verdade, nos dias atuais, já se sente aliviada face a inibição da ação dos malfazejos.

O policial-militar, além do dever profissional de enfrentar os riscos iminentes à carreira, é obrigado por lei a agir, segundo se infere do preceito consubstanciado na norma adjetiva, relativo à prisão em flagrante (Art. 301 do CPP e Art. 243 do CPPM).

Da mesma forma, o profissional de Polícia Militar, independentemente do posto ou graduação a que aspire, recebe (ou deve receber) uma formação acurada em que não podem faltar intensos exercícios de defesa pessoal e tiro, além de um embasamento humanístico, capazes de forjar-lhe a têmpera de combatente, incapaz de conhecer a forma vil do medo.

O Estado investe na formação desse homem, delegando-lhe autoridade, como seu representante, arma-o e manda-o à luta no teatro de operações contra um inimigo tão traiçoeiro quanto ousado e violento.

Pois bem, este mesmo Estado, detentor do "jus puniendi", leva o homem, que ele prepara para defender a sociedade, às barras de um tribunal — até as últimas conseqüências — embora tenha cometido uma infração penal arrimado em uma excludente de criminalidade, numa atitude sobretudo maniqueísta.

As promoções na carreira policial-militar, além de prover as necessidades da Corporação, constituem a recompensa mais gratificante para aquele que faz do ideal de bem servir a sua razão de viver.

É portanto desestimulante e desalentadora para o homem a idéia de que, ao se empreender no exercício da atividade primeira de sua profissão, fá-lo sob a égide de um dispositivo de lei draconiana, que lhe paira sobre a cabeça como uma espada de Dâmocles.

Isto, ainda que inconsciente, pode levá-lo a indagar sobre qual a melhor opção: cumprir o dever ou fazer uma carreira incólume dos impeditivos às promoções?

Poder-se-ia admitir que, defendendo aqui o lido interesse de uma classe, estar-se-ia pleiteando uma legislação benigna, capaz de permitir aos inescrupulosos ou maus profissionais que, traindo o sagrado compromisso assumido com a instituição, descambem para a prática de selvageria e outros atos menos nobres.

Entretanto, há que se adotar mecanismos de defesa capazes de ensejarem condições de se "separar o joio do trigo".

Mesmo porque, por mais discricionária que fosse a legislação, esta esbarraria, em última instância, na força moral dos chefes da Corporação que, por consistir em um sustentáculo para a organização, não lhes permitiria serem levados "pelo canto da sereia".

Acrescente-se ainda que a Polícia Militar dispõe de recursos tais como o Regulamento Disciplinar, o Conselho de Justificação para oficiais e o Conselho de Disciplina para praças, a fim de coibir a ação daqueles que se desvirtuam dos objetivos mais dignos da profissão.

É bem verdade que o Parágrafo 2.º do Art. 203 permite ao oficial, que for absolvido em última instância ou declarado sem culpa, ser promovido com direito à retroação do benefício se a promoção obedecer ao critério de antiguidade.

Todavia, tal ditame alija o candidato à promoção por merecimento, deixando-lhe apenas a espera, às vezes longa, até que a antiguidade o venha atingir e a sua situação haja sido definida perante a justiça.

Ainda aí, o legislador não foi equânime, em virtude dos já mencionados ingredientes a que se expõe o homem na atividade operacional.

E, a propósito, é válido e sugestivo lembrar aqui a lição do imortal Rui Barbosa, em suas exortações à mocidade: "Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça flagrante e manifesta".

Nesta sequência, o Exm.º Sr. Comandante-Geral, através do ofício n.º 2.096, de 21Set81, submetia ao Exm.º Sr. Governador do Estado a proposta de modificação dos artigos pretendidos, juntando, para tanto, uma minuta de anteprojeto que viria a se converter na Lei 8.190, de 13Mai82, que tem a seguinte redação:

Governador Francelino Pereira dos Santos

LEI N.º 8.190, DE 13 DE MAIO DE 1982

Modifica e acrescenta dispositivos à lei n.º 5.301, de 16 de outubro de 1969, que contém o Estatuto do Pessoal da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º — O artigo 203, acrescido do § 3.º, e o artigo 209 da Lei n.º 5.301, de 16 de outubro de 1969, passam a ter a seguinte redação:

“Art. 203 — Não concorrerá à promoção por merecimento ou antiguidade, embora incluído no Quadro de Acesso, o oficial que estiver:

I — cumprindo sentença penal;

II — em deserção;

III — submetido a Conselho de Justificação, salvo quando a pedido do oficial;

IV — “sub judice”, denunciado por crime doloso previsto:

a) na Lei de Segurança Nacional;

b) no CAPÍTULO I, do TÍTULO I, e nos TÍTULOS II, VI e XI, da Parte Especial do Código Penal;

c) no LIVRO I, nos TÍTULOS I e II; nos CAPÍTULOS II e III do TÍTULO III e nos TÍTULOS IV, V, VII e VIII, da PARTE ESPECIAL DO CÓDIGO PENAL MILITAR;

d) no LIVRO II, da PARTE ESPECIAL DO CÓDIGO PENAL MILITAR.

§ 1.º — Nos casos de acusação de crime contra o patrimônio particular ou público, o oficial não concorrerá à promoção, se estiver indiciado em inquérito.

§ 2.º — O oficial atingido pelas restrições deste artigo, que for absolvido em última instância ou declarado sem culpa, será promovido, independentemente de vaga ou de data própria, a seu requerimento, sem direito, no entanto, à retroação do benefício, salvo se a promoção obedecer ao critério de antiguidade.

§ 3.º — As restrições deste artigo não se aplicam ao oficial, nos crimes dolosos contra a pessoa, quando decorrente de ação policial-militar legítima, verificada em inquérito regular.

Art. 209 — Não poderá ser promovida, por merecimento ou antiguidade, a praça que se encontrar numa das seguintes situações:

I — enquadrar-se em qualquer dos itens do artigo 202 e do seu § 1.º, deste Estatuto;

II — respondendo a Conselho de Disciplina;

III — moralmente inidônea;

IV — inapta em exame de saúde;

V — não ter cumprido os períodos de interstício e arregimentação na graduação, referidos na seção seguinte;

VI — não ter sido aprovado em exame de aptidão profissional, para promoção a 2.º Sargento ou Subtenente;

VII — não ter sido aprovado no Curso de Aperfeiçoamento de Sargento (CAS), para promoção a 1.º Sargento;

VIII — não estiver, pelo menos, no bom comportamento.

Parágrafo Único — Aplica-se às praças o disposto nos §§ 3.º e 4.º do artigo 186 e §§ 2.º e 3.º do artigo 203 desta Lei”.

Art. 2.º — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3.º — Revogam-se as disposições em contrário.

Ainda neste ano de 1982 surgiriam mais dois importantes Decretos, equiparando, por “*fictio iuris*” (ficção jurídica), a ato de bravura, para fins promocionais de oficiais e praças, a ação policial legítima da qual resulte incapacidade permanente motivada por acidente no serviço, a exemplo do que ocorreu com o nosso estimado e profissional modelar Cap Calcagno, ex-integrante do 1.º BPM e BPChq.

Assim sendo, vejamos o que preceituam os diplomas legais mencionados:

DECRETO N.º 22.237, DE 06 DE AGOSTO DE 1982

Altera dispositivo do Decreto n.º 12.406, de 20 de fevereiro de 1970, que contém o Regulamento de Promoções de Oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais.

“Art. 14 —

§ 4.º — Considera-se, também, ato de bravura, para os efeitos deste artigo, a ação policial legítima do servidor da Polícia Militar, da qual resulte incapacidade permanente, motivada por acidente no serviço ou moléstia profissional ou, ainda, doença que, de imediato, o invalide inteiramente, mediante parecer da Junta Militar de Saúde.

§ 5.º — Falecendo no ato ou no curso da apuração respectiva, constatada a bravura, será o oficial promovido “*post mortem*”.

DECRETO N.º 22.238, DE 06 DE AGOSTO DE 1982

Altera dispositivos do Decreto n.º 12.397 de 19 de janeiro de 1970, que contém o Regulamento de Promoções de Praças da Polícia Militar de Minas Gerais

“Art. 26 —

§ 1.º — Considera-se, também, ato de bravura, para os efeitos deste artigo, a ação policial legítima do servidor da Polícia Militar, da qual resulta incapacidade permanente, motivada por acidente no serviço ou moléstia profissional ou, ainda, doença que de imediato o invalide inteiramente, mediante parecer da Junta Militar de Saúde.

§ 2.º — Compete à CPP julgar o mérito do ato de bravura, excetuada a hipótese do § 1.º deste artigo, cujo reconhecimento poderá ocorrer de ofício, pelo Comandante-Geral, com base no relatório da sindicância sobre o fato.”

De ver-se, portanto, que, com o advento da legislação aqui transcrita, a chamada "ação policial legítima" passou a ter relevância no ordenamento jurídico vigente na Polícia Militar.

3. A PROCURA DE UM CONCEITO

À míngua de doutrina sobre a matéria tão desconhecida quanto invocada, passamos, a partir de 1987, a buscar um conceito para o significado de "ação policial-militar legítima".

Destarte, começemos a delinear doutrinariamente o conceito desejado, segundo os postulados do Policiamento Ostensivo e do próprio Direito Penal.

a. O Manual Básico de Policiamento Ostensivo, no seu Artigo II — CONCEITOS BÁSICOS — cuida da matéria "ação policial", conceituando-a como "ação policial-militar", senão vejamos:

CONCEITOS

1-19. AÇÃO POLICIAL-MILITAR

"É o desempenho isolado de fração elementar ou constituída com autonomia para cumprir missões rotineiras."

1-19. OCORRÊNCIA POLICIAL-MILITAR

"É todo fato que exige intervenção policial-militar, por intermédio de ações ou operações."

1-20. OPERAÇÃO POLICIAL-MILITAR

"É a conjugação de ações, executadas por fração de tropa constituída, que exige planejamento específico."

b. Já a Diretriz Auxiliar das Operações (DIAO) n.º 01/CG, documento normativo em vigor na Corporação, estabelece os seguintes conceitos em seu subparágrafo 3.be.f.:

1) Ocorrência Policial

"É todo fato inerente ao ambiente externo que exija intervenção da Polícia Militar, de ofício ou em cumprimento a requisição de autoridade competente, por meio de ações ou operações."

2) Ação

É a intervenção (resposta) da Polícia Militar em ocorrência, mediante o emprego rotineiro e isolado, de fração elementar ou constituída.

3) Operação

É a intervenção (resposta) da Polícia Militar em ocorrência, mediante a conjugação de ações de frações de tropa constituída, obedecendo a planejamento específico.

c. Quanto à expressão "legítima", deve ser examinada a partir do dicionário leigo, que conceitua o seu adjetivo masculino da seguinte forma:

"Legítimo: 1. Conforme a lei; legal. 2. Fundado no direito, na razão ou na justiça. 3. Que tem origem na lei ou está protegido por ela..."

d. No campo penal, podemos considerar como "legítima" a conduta lícita, que não é contrária ao ordenamento jurídico, i.e., que não lesa ou ameaça lesionar um bem ou interesse protegido pelo Direito Penal. Assim, o CP, ao definir na norma permissiva do Art. 23 as excludentes de ilicitude, admite que todo fato praticado em consonância com os seus ditames é legítimo ou lícito.

e. *Da Doutrina*

1) Do Manual do IPM

O Manual do Inquérito Policial-Militar (aprovado pelas Resoluções n.º 775/80 e 1.490/85 trata do assunto, nas páginas 149 e 152, sem, contudo, esboçar um conceito que possa balizar o encarregado das investigações.

Destarte, o manual em questão faz as seguintes alusões relevantes sobre a matéria:

"A lei exclui a restrição de indiciamento/denúncia em crimes militares e comuns, quando o fato constitui ação policial militar legítima. Não basta que o fato seja decorrente de ação policial legítima. É preciso que a ação em si seja legítima, ou seja juridicamente embasada. Em outras palavras, que haja excludente de criminalidade ou, pelo menos, fortes nuances de que ela ocorreu.

No relatório, o Enc. IPM deixará claro este fato, a fim de que, em exame futuro, inexista dúvida quanto à ocorrência.

Exclusivamente para efeitos do § 3.º do Art. 203 da Lei n.º 5.301/69 (Estatuto do Pessoal da PMMG), com as modificações da Lei n.º 8.190, de 13Mai82, não se trata de ação policial-militar legítima. (Este item somente deve ser colocado quando o inquérito tiver como objeto apurar crimes previstos nos artigos 205, 207, 209, 211, 212, 213, 222, 223, 225, 226, 228, 229, 230, 232, 234 do CPM)."

f. *Nossa Contribuição*

Com fulcro nos conceitos mencionados alhures, extraídos da doutrina do Policiamento Ostensivo, esboçamos a nossa contribuição, a saber:

AÇÃO POLICIAL-MILITAR LEGITIMA

"É A INTERVENÇÃO (RESPOSTA) OU DESEMPENHO DO SERVIDOR DA POLÍCIA MILITAR, ISOLADO OU EM CONJUNTO, EM OCORRÊNCIA POLICIAL, QUER POR DETERMINAÇÃO OU INICIATIVA PRÓPRIA, QUER POR SOLICITAÇÃO, DESDE QUE TAL ATUAÇÃO SE FAÇA COMPROVADAMENTE NECESSÁRIA E SE PAUTE NOS ESTRITOS PARÂMETROS AUTORIZADOS PELO DIREITO."

g. Contribuição do CAO/88

No ano de 1988, como instrutor de Direito Judiciário Militar para o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO), tivemos a gratificante oportunidade de desenvolver proveitosos estudos com aqueles valorosos companheiros dos quais extraímos a seguinte contribuição:

AÇÃO POLICIAL-MILITAR LEGÍTIMA

“É A MANIFESTAÇÃO POR MEIO DE FATOS E ATOS, ESTES DOTADOS DE AUTO-EXECUTORIEDADE DIRETA E IMEDIATA, SEM RECORRER A QUALQUER OUTRO PODER. É A ATIVIDADE CONCRETA, FUNDAMENTADA NO PODER DE POLÍCIA, QUE SE PROJETA NO MUNDO JURÍDICO, TRANSFORMANDO A POTENCIALIDADE DO ESTADO DE DIREITO EM REALIDADE, EM NOME DA LEGALIDADE”.

4. DISSECANDO O CONCEITO

Além dos conceitos a que nos reportamos para chegarmos à nossa contribuição, merecem destaque as expressões: “*nos estritos parâmetros autorizados pelo direito*”, “*por determinação ou iniciativa própria*” e “*desde que comprovadamente necessária*.”

a. A Postura do Tradadista

É sabido e consabido que o agente do poder público (policial-militar) quando intervém em uma ocorrência, agindo sem excessos e segundo os postulados contidos em nossa conceituação, estará sempre sob o pálio da causa de justificação do “estrito cumprimento do dever legal” (Art. 42, inciso III, do CPM e Art. 23, inciso III, 1.ª parte, do CP). Assim, em princípio, toda ação e/ou operação policial é legítima. Todavia, o que a deslegitima é a inobservância por parte do policial dos parâmetros permitidos pelo direito.

O renomado mestre FRANCISCO DE ASSIS TOLEDO, em sua excelente monografia “*Ilícitude Penal e Causas de Sua Exclusão*”, assim se pronunciou sobre o “estrito cumprimento do dever legal”:

“Diz o Código Penal de 40, no Art. 19, III, primeira parte, que não há crime quando o agente pratica o fato em “estrito cumprimento de dever legal”. A expressão “dever legal” limita a incidência da norma aos deveres impostos pela lei, excluídos os deveres puramente morais e os resultantes das normas costumeiras ou religiosas. Assim, em princípio, quem cumpre mandamento legal não pode ao mesmo tempo estar praticando um ilícito penal. Seria uma imperdoável contradição do ordenamento jurídico. A nova Parte Geral, no Art. 23, III, repete a mesma regulamentação.

Os destinatários da norma permissiva em exame são, em geral, os agentes do Poder Público, servidores do Estado, postos frequentemente diante de situações em que a exigência de predominância do princípio da autoridade torna necessário o emprego de força, com

lesão a bens jurídicos, tais como: liberdade, patrimônio, integridade física e excepcionalmente — se houver resistência — até a vida.

Atuam, pois, ao abrigo dessa causa de justificação, as autoridades policiais que realizam um arrombamento, a busca e apreensão de pessoas ou coisas, portas a dentro de uma residência (Art. 6.º, II (*) e III, do CPP) ou em outras situações análogas. O mesmo ocorre com o agente policial que, em perseguição de autores de crime surpreendidos em flagrante, para cumprir a norma do Art. 301 do CPP, pratica atos necessários e moderados de força, a fim de impedir a fuga e prender o delinquente.

Não estão, porém, os agentes do Estado autorizados “a priori” a ferir ou a matar as pessoas legitimamente perseguidas. Se houver resistência (com emprego de violência ou de ameaças) por parte do perseguido, cria-se uma situação de legítima defesa que faculta aos mencionados agentes do Poder Público a possibilidade de reação, com emprego moderado dos meios necessários, para impedir ou repelir a agressão. Assim pensam, a nosso ver corretamente, MAURACH e MAGALHÃES NORONHA. Não atua, contudo, obviamente, em legítima defesa, o policial que abate, pelas costas, um prisioneiro em fuga.

E, nessa hipótese, também não atua, a nosso ver, no cumprimento de um dever legal, pois inexistente norma que determine a execução, sem julgamento de pena de morte contra um foragido.

É preciso notar, pois, que a norma fala em “estrito” cumprimento de dever legal. Para dar algum sentido ao adjetivo “estrito”, já que a lei não contém palavras inúteis, torna-se imperioso excluam-se da causa de justificação em exame sejam os atos que não se amoldem de forma rigorosa ao mandamento legal, sejam aqueles que excedam os limites do necessário para execução do ato devido. Vale dizer: à necessidade dos meios empregados e à moderação do modo de emprego desses meios (requisitos semelhantes aos da legítima defesa, pela razão comum da necessidade que informa ambos os institutos), deve somar-se a contenção do agente nos estreitos limites do dever que lhe é imposto. Note-se que, a propósito, o Art. 292 do CPP fala expressamente no uso “dos meios necessários para defender-se ou para vencer a resistência”, no caso de resistência à prisão em flagrante ou à determinada por autoridade competente.

Os excessos poderão constituir crime de abuso de autoridade (Arts. 3.º e 4.º da Lei n.º 4.898, de 9-12-65) ou crimes previstos no CP (culposos ou dolosos), ou ambos, conforme as circunstâncias.” (Op Cit, pág. 117)

b. Agir por Iniciativa Própria ou do Dever de Agir

Segundo os administrativistas, o agente do Poder Público possui o poder-dever de agir, i.e., “ao mesmo tempo em que o PM *pode* aplicar uma

(*) Somente por determinação judicial — Art. 5.º, XI, da CF.

notificação de trânsito, é seu *dever* aplicá-la e a não aplicação constitui transgressão disciplinar.”

Este entendimento já está consagrado na legislação aplicável à Polícia Militar, bem assim na jurisprudência do Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais (TJM/MG) e do TJM/RS.

Destarte, façamos uma amostragem:

1) O Decreto n.º 88.777, de 30Set83, R-200 estabelece:

“Art. 16 — A carreira policial-militar é caracterizada por atividade continuada e inteiramente devotada às finalidades precípua das Polícias Militares, denominada “Atividade Policial-Militar”.

2) A Lei n.º 5.301, de 16 de outubro de 1969 — EPPM — em seu Art. 14 define a função policial-militar: no Art. 15 estabelece a disponibilidade diuturna do policial-militar para as atividades da Corporação e no Art. 29 preconiza:

“Art. 29 — O militar, fardado ou em trajes civis, tem as prerrogativas e as *obrigações* correspondentes ao seu posto ou graduação.” (g.n.)

3) O RGPM, aprovado pelo Decreto n.º 11.636, de 29Jan69, apesar de bastante mutilado, dispõe:

“Art. 317 — O policial-militar, mesmo de folga, é obrigado a atuar, do ponto de vista policial, em qualquer local em que esteja, a fim de prevenir ou reprimir a prática de delito, e desde que não haja elemento ou força de serviço suficiente.”

4) O RDPM, contido no Decreto n.º 23.085, de 10Out83, pune a omissão:

“Art. 13 —

108 — Deixar de prestar auxílio, quando necessário ou solicitado, para atuação policial, *mesmo estando de folga*. (G).” (grifei)

5) O CPM também sanciona a omissão do servidor público militar, isto é:

“Art. 319 — Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra expressa disposição de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal.

Pena — detenção de seis meses a dois anos.”

6) A Lei Delegada n.º 37, de 13Jan89 previu a gratificação de tempo integral, nos seguintes termos:

“Art. 12 — A Gratificação de Tempo Integral é devida ao militar em face de sua dedicação exclusiva e de sua inteira disponibilidade para o serviço, a qualquer hora do dia ou da noite.”

7) A Resolução n.º 2.151, de 21Mar89, que regulou a jornada de trabalho na Corporação, menciona o tempo integral:

“Art. 1.º — O estabelecimento da jornada de trabalho para os servidores da Polícia Militar obedecerá aos seguintes princípios:

I — Pessoal Militar:

a) Regime de tempo integral, considerando que o servidor deve estar disponível para o serviço a qualquer hora do dia ou da noite, onde o imponha o interesse da Corporação, no cumprimento de suas missões institucionais;

b) Dedicação exclusiva, tendo em vista o disposto na alínea anterior, bem como o caráter de serviço público essencial da Polícia Militar.”

8) A jurisprudência também cuida da matéria, conforme dissemos alhures, senão vejamos:

a) TJM/MG

RECURSO EM SENTIDO ESTRITO n.º 128

Relator: Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre

Data: 08-11-83

EMENTA — Crime militar

Policial Militar de folga — arma particular.

— É obrigação do policial militar, sob pena de criminosa omissão, atuar em qualquer lugar que esteja a fim de prevenir ou reprimir prática de delito e desde que não haja elemento ou força de serviço suficiente. (Art. 317 do RGPM).

— É militar o crime praticado em tais circunstâncias, considerado como praticado em serviço.

RECURSO EM SENTIDO ESTRITO n.º 107

Relator: Juiz Cel PM Afonso Barsante dos Santos

Data: 02-12-86

EMENTA — O policial-militar que interfere em ocorrência policial, cumprindo norma estatutária e seu dever profissional, se se envolver em circunstâncias delituosas, esta é considerada de natureza militar, ainda que esteja de folga, em trajes civis e use arma própria.

Relator: Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre

Data: 13-02-81

EMENTA — Crime Militar

Dever policial-militar de atuar.

— O policial-militar, mesmo de folga, é obrigado a atuar, do ponto de vista policial, em qualquer local em que esteja, a fim de prevenir ou reprimir a prática de delito e desde que não haja elemento ou força de serviço suficiente.

— A intervenção policial-militar é dever e constitui ato de serviço, e a sua omissão, crime.

— É crime militar o praticado em tais circunstâncias.

RECURSO EM SENTIDO ESTRITO N.º 108

Relator: Juiz Dr. Juarez Cabral

Data: 06-03-81

EMENTA — Crime Militar. O que caracteriza a atividade policial-militar não é o fato do agente se encontrar escalado para o serviço mas sim exercer ele, ainda que de folga, uma função própria de natureza policial-militar. "Não cabe ao Ministério Público Militar decidir "a priori" da existência da legítima defesa, deixando de oferecer a denúncia, já que essa matéria é da competência do Conselho Julgador".

b) TJM/RS

EXCEÇÃO DE INCOMPETENCIA N.º 12/81

Relator: Exm.º Sr. Juiz Civil Dr. Célio Marques Fernandes

Data: 08-05-81

— Os elementos da Brigada Militar são considerados permanentemente em serviço policial (Art. 4.º do Decreto n.º 7.755, de 10 de abril de 1957, que aprovou o Regulamento da Brigada Militar).

— Mesmo de folga, na rua ou em sua residência, o miliciano, ao tomar conhecimento de qualquer alteração da ordem, tem o dever de agir (Art. 22, do mesmo Decreto).

— Qualquer pessoa poderá e os militares deverão prender quem for insumisso ou desertor, ou seja encontrado em flagrante delito (Art. 243 do CPPM).

— Competente é a Justiça Especial para apreciar e julgar delito que ele, nessa situação, venha a cometer, na forma do disposto no Art. 9.º, inciso II, letra "c", do CPM, consolidado pela Emenda Constitucional n.º 7, de 13 de abril de 1977.

— Negado provimento ao recurso do Ministério Público.

— Decisão unânime.

9) Sintetizando, eis a posição adotada pelo TJM em relação ao dever de agir do policial-militar:

DEVER DE AGIR

"Não é apenas ao policial-militar escalado para o serviço que incumbe o dever de agir, pois pela sua própria natureza, a função policial militar exige daqueles que a exercem um contínuo desdobramento.

Nesse sentido, este Tribunal vem firmando jurisprudência que proclama o dever que tem o policial-militar de atuar, sempre que solicitado pelas circunstâncias, mesmo estando de folga e com indumentária civil. Todavia, mirando coibir excessos, a Jurisprudência tem fixado, com prudência, os limites dessa atuação.

c. *Comentários Pertinentes*

As considerações até aqui alinhavadas, com a amostragem legal, doutrinária e jurisprudencial conduzem à inevitável conclusão de que o policial-militar não pode se furtar ao dever de agir sempre que se defrontar com a ruptura da ordem pública ou de sua ameaça (reprimindo e/ou prevenindo), dando assim pronta resposta aos reclamos da comunidade em face das infrações penais (crimes e/ou contravenções).

d. *Atuação Comprovadamente Necessária*

A interveniência do PM em ocorrência deve ser decorrente de uma necessidade, caso contrário correr-se-ia o risco de se referendar, p. ex., uma prisão efetuada por vingança. Os doutrinadores hodiernos entendem que as excludentes de ilicitude somente se configuram se o agente observar os seus aspectos objetivo e subjetivo.

5. REAÇÕES AO TEMA

a. *Em Contrário*

A chamada ação policial-militar legítima, adotada no plano administrativo, nem sempre tem sido vista sob uma ótica simpática pelo Poder Judiciário.

Assim é que, em sentença proferida no Processo n.º 10.105, em 13Nov86, no qual figurava como acusado o então Sr. Ten Cel PM José Alaim Lopes, Cmt do 2.º BPM, o Dr. Jadir Silva, Juiz-Auditor da 3.ª AJME, assim se manifestou:

"Embora entendimento manifestado no relatório de fls. 174, no sentido de que a "ação policial foi legítima", dela discordo tranqüilamente. Deixo de acoimá-la de parcial porque tal definição é exigida do encarregado do IPM pela Corporação. E, dela discordando, desejo registrar que o que torna uma ação legítima ou não, não são os dizeres de um encarregado ou presidente do inquérito. Legítima é a ação praticada segundo os cânones da lei. Legítimo é o fato acontecido conforme os princípios que a lei empresta para que eles assim sejam considerados. Nunca, porque alguém os disse legítimos, antes mesmo da instrução criminal ou da decisão do Poder Judiciário.

O contrário seria atribuir à pessoa que sentenciou que a ação foi “legítima” — poderes em que ela própria apreciaria e decidiria previamente, isto é, antes e paralelamente ao Judiciário.

Bom seria que o quesito que diz respeito ao tipo de ação (legítima ou não) fosse respondido fora do IPM, para que os fins da área administrativa fossem alcançados sem afetar o conteúdo da apuração e muito menos um pré-julgamento, o que, a toda evidência, só serve na Justiça para atrapalhar a marcha do processo.”

f. Favorável

1) Conquanto não faça alusão expressa ao tema, o Sr. Juiz Cel Laurentino de Andrade Filocre, do TJM/MG, em exuberante voto vencido, mostra a necessidade de se dar ao policial-militar segurança e apoio para o exercício de seu mister. Este voto foi proferido na Apelação n.º 1.673/Proc. 8.298, em que 8 (oito) policiais-militares foram condenados a 18 (dezoito) anos de reclusão, acusados de assassinar a tiros três civis foragidos da cadeia pública de Cambuí; dele extraímos as seguintes lições:

“No âmbito do Estado, compete à Justiça Militar, em consonância com a ação das autoridades militares, contribuir para manter a higidez moral e a sanidade profissional da Polícia Militar, assegurando-lhe plenas condições de eficácia, credibilidade e confiabilidade para o melhor desempenho de suas atribuições na proteção dos cidadãos e do Povo.

A Justiça Militar vela para que essa ação se passe nos limites da lei, em estrito respeito aos direitos da pessoa humana.

Mas, no mesmo plano de preocupação, deve compreender os extremos de sacrifícios e as situações de conflito a que o policial-militar é constantemente submetido.

Dele se exigem sensatez e coragem, equilíbrio e arrojo, comedimento e ação, temperança e destemor, energia e brandura.

A vida em perigo, fronteira à morte.

Herói sem louros e sem loas, incógnito, apequenado na condição de patamar na escala hierárquica, militar e social.

E se lhe falta reconhecimento, sobram-lhe as exigências no cumprimento do dever.

Cabe à Justiça Militar controlar a ação do policial-militar, quando ela possa atingir ou atinja a lei penal.

Mas a ela compete, antes, dar-lhe segurança e apoio, cobrir-lhe com o pálio da justiça, infundir-lhe a tranqüilidade para que aja com eficácia.

Se lhe cumpre reprimir o abuso, seria crime seu — da Justiça — transformar o soldado no inseguro, no indiferente, no omissor, no covarde.

Pergunto-me qual será o ânimo dos policiais-militares — oficiais e praças — quando souberem nas Penitenciárias oito (8) de seus e,

por que não, dos meus — companheiros porque mataram, no confronto aberto, bandidos de alta periculosidade, qual será a sua crença na Justiça Militar quando virem condenados a dezoito (18) anos — Impostos por três Juizes em cada Instância — policiais-militares que toda Sociedade absolve e aplaude como benfeitores; qual o efeito que lhes causará testemunharem o lançamento de oito famílias — dezenas de pessoas: filhas, filhos, esposas, na desolação e na miséria porque seus chefes acudiram à ordem do dever, na madrugada, vida em risco.

Tenho por sumamente grave o efeito danoso que causará no moral da Tropa a incerteza de como devem agir os policiais-militares em tais situações de alto risco; ou se acovardam ou se sujeitam a pesadas penas.

Ou a pusilanimidade ou a desgraça.

A dúvida sempre poderá sobrevir quando lhes ocorrer à memória a lembrança de que em processo em que o próprio Ministério Público, órgão acusador, se bateu arduamente pela absolvição — com empenho inigualado na história da Justiça Militar — homens de bem “dos quais nos orgulhamos”, disse o Juiz de Direito de Pouso Alegre — colegas seus, foram lançados em prisões ao lado de facinoras (ladrões, assaltantes, estupradores) e tiveram a vida e a família destruídas.

Temo que a Polícia Militar seja minada no seu moral e alcançada no seu valor.”

2) O mesmo brilhante julgador, como relator na Apelação n.º 6.509/1.ª AJME assim se manifestou:

“É claro que sob o ponto de vista da Teologia e da Filosofia, e sob o enfoque do Direito Natural, todas as vidas são iguais e, igualmente, devem ser respeitadas e preservadas, como nosso dom mais precioso, e lamenta-se a perda de cada uma em qualquer circunstância. Mas, no sentido social, de utilidade prestante à sociedade e à comunidade em que vivem, muito mais valor tem a vida do policial-militar, não se podendo compará-la com a do bandido, que em geral, se transforma em elemento perturbador do meio social circundante.”

“Ainda, numa troca de tiros, de acordo com o momento e as circunstâncias, é difícil prever-se a reação de cada um, sobretudo o término da ação, pois fica, diretamente, em risco a vida do policial.”

3) Na Revista “O Alferes” n.º 17, foi publicado o Acórdão relativo à decisão dos Embargos Infringentes, na Apelação n.º 1.673, em que foram absolvidos os 8 (oito) PM de Jacutinga, da lavra do Juiz Cel Jair Cançado Coutinho, do qual extraímos os seguintes excertos:

“Neste particular, o importante é saber se houve o tiroteio. Se há o primeiro tiro, o tiroteio a seguir é inevitável. Se iniciado, a Polícia Militar deve agir com superioridade de meios, pois não vai se esperar que o soldado seja atingido para depois atirar. Ai, por via de consequência, os policiais-militares se colocam em estrito cumprimento do dever legal e em legítima defesa. (1)

6. ASPECTOS DISCUTÍVEIS

Inobstante o desenhecar lógico que procuramos emprestar à matéria, esta, como vimos na introdução, além de polêmica, ainda encerra alguns tópicos que suscitam discussão, senão vejamos:

a. *Preceito Constitucional*

"Art. 5.º —
LVII — ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória."

Querem alguns que o impedimento do PM para promoção estaria em desacordo com este preceito constitucional.

De ver-se, entretanto, que o mesmo se destina antes à esfera criminal, a exemplo de outros como o princípio do "nullum crimen" (inciso XXIX) que, até então, não figuravam no texto constitucional. Em verdade, esta norma visa a evitar que se forje uma "reincidência" para o agente de crime sem trânsito em julgado.

É evidente que toda instituição deve possuir mecanismos que impeçam o acesso dos indignos e/ou incapazes.

b. *Descriminantes Putativas*

Nos casos de discriminantes putativas, tratados no Art. 20, § 1.º, do CP e Art. 36, do CPM (Erro de Fato), i.e., nas hipóteses de "erro invencível, inevitável ou escusável, plenamente justificado pelas circunstâncias, supõe situação de fato que, se existisse, tornaria a ação legítima". Aí vamos enquadrar o Estado de Necessidade Putativo, a Legítima Defesa Putativa, o Estrito Cumprimento do Dever Legal e o Exercício Regular de Direito Putativos.

Em verdade, as discriminantes putativas, conquanto sejam excludentes de culpabilidade, são ilícitas ou antijurídicas, porquanto a situação é apenas aparente, derivando de falsa representação do agente, ao causar a lesão no bem jurídico.

Neste sentido, preleciona o sempre festejado autor Damásio Evangelista de Jesus, "in Comentários ao Código Penal", "verbis":

"E se o réu é absolvido por legítima defesa putativa?
É cabível a ação civil de reparação do dano?

É. A legítima defesa putativa exclui a tipicidade do fato por exclusão do dolo (CP, Art. 20, § 1.º, 1.ª parte) ou a culpabilidade (Art. 21), conforme o caso, *subsistindo a ilicitude*. Não se aplica, pois, o disposto no Art. 65 do CPP." (g.n.) 2

Assim sendo, no caso de isenção de pena por ausência de culpabilidade, subsiste a antijuridicidade (ilicitude).

c. Crimes de Natureza Comum

É possível que o policial-militar, em sua vida privada e de folga, venha a ser vítima de uma *injusta agressão* à sua pessoa ou ao seu patrimônio, e na repulsa possa cometer, em tese, um crime contra a pessoa. Neste caso, o servidor que, simplesmente, se defendeu, em legítima defesa real, mas sem o ânimo de atuar como policial, poderá ser agasalhado sob o pálio da Lei n.º 8.190, i.e., da "ação policial-militar legítima"? Entendemos que não.

Em verdade, o instituto da "ação policial legítima" pressupõe ato de serviço em que o PM age como agente da lei em defesa das pessoas, de seus bens e seus interesses; situação esta que não se mostra manifesta quando o mesmo atua em defesa de seus próprios interesses. EXEMPLIFICANDO: "Um militar que se encontre de folga e em sua residência é injustamente agredido pelo seu vizinho por questões ligadas a brigas de crianças. Ao rechaçar a injusta agressão vem a ferir mortalmente o seu desafeto, tornando-se agente de crime de homicídio (Art. 121, do CP). Ora, nestas circunstâncias seria muito forçado afirmar que se trata de "ação policial-militar legítima", posto que se trata de uma desavença de ordem particular. Assim sendo, não vemos como aplicar o dispositivo aos casos de crime de natureza comum.

7. CONCLUSÃO

Em que pese tratar-se de um dispositivo de grande alcance na defesa dos interesses do integrante da Polícia Militar, máxime daqueles que atuam no arriscado, mas gratificante, mister da manutenção da ordem pública, este ainda não é suficientemente reconhecido, carecendo, portanto, de ser melhormente estudado.

Outro reclamo é no sentido de se aprimorar o instituto, estendendo-o aos casos de crime de natureza comum, em que o servidor pode se ver alvo de uma injusta agressão e necessitar revidá-la.

Por outro lado, a inserção da "ação policial-militar legítima" no relatório do inquérito nem sempre é vista com bons olhos pelo Poder Judiciário. Aliás, o Manual de Administração de Pessoal (cujo anteprojeto foi recentemente estudado pelos P1) recomenda que se mencione em separado que a conduta do servidor está amparada pela Lei n.º 8.190/82, quando for o caso.

Vale ainda ressaltar que crimes como o de Lesão Corporal Comum (Art. 129, do CP), Crimes Culposos, de um modo geral, e de Abuso de Autoridade (Lei n.º 4.898/65) não impedem para a promoção.

Outro aspecto a se corrigir seria desatrelar o impedimento para cursos do impedimento para promoção, exceto quando se tratar de crime contra o patrimônio ou contra a administração pública ou militar, vez que isto pode trazer prejuízos irreversíveis ao servidor.

Finalmente, queremos deixar patente a nossa pretensão de contribuir para uma melhor administração dos interesses do homem, mormente daqueles que ocupam um patamar menos elevado na escala hierárquica e se expõem, no mais das vezes, a um risco maior de se verem processados.

Assim sendo, deixamos como reflexão a substanciosa lição de Theodor Roosevelt, tão necessária, nos dias atuais, no mister de bem-servir:

“É melhor arriscar coisas grandiosas, alcançar triunfos e glórias, mesmo expondo-se a derrotas, do que formar fila com os pobres de espírito, que não gozam muito e nem sofrem muito, porque vivem nessa penumbra cinzenta e não conhecem vitórias e nem derrotas”.

Belo Horizonte, 08 de junho de 1989.

SEBASTIÃO MOREIRA DE CASTRO, MAJOR PM
CHEFE DA DP.3

BIBLIOGRAFIA

- 01 — Código Penal (Parte Geral — Lei n.º 7.209, de 11-07-84) — São Paulo. Editora Atlas S.A. 1984.
- 02 — Código Penal Militar. Rio de Janeiro. Estabelecimento Gen Gustavo Cordeiro de Faria — 1985.
- 03 — Coletânea da Legislação Estadual. Belo Horizonte, 1984.
- 04 — Constituição Federal — Belo Horizonte. Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais — 1988.
- 05 — JESUS, Damásio E. Comentários ao Código Penal. São Paulo, Editora Saraiva. 1986.
- 06 — Manual do Inquérito Policial Militar. Belo Horizonte, Imprensa Oficial. 1986.
- 07 — Regulamento Geral da Polícia Militar. Belo Horizonte. 1969.
- 08 — Revista de Estudos e Informações. Belo Horizonte, Editora Lemi. 1985.
- 09 — Revista “O Alferes” n.º 17, Belo Horizonte, Academia de Polícia Militar. 1988.
- 10 — TOLEDO, Francisco de Assis. Ilícitude Penal e Causas de sua Exclusão. Rio de Janeiro, Forense, 1984.

INFORMAÇÃO

O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SEUS REFLEXOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

(Controle Externo da Atividade Policial)

(*) *Jurandir Marcos Teixeira, Cap PM*

1. INTRODUÇÃO

Após marchas e contramarchas, na tarde de 5 de outubro de 1988, os brasileiros assistiram à promulgação de mais uma Constituição republicana. Apelidada de "Constituição Cidadã", instituiu um novo "Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem internacional, como solução pacífica para as controvérsias..."¹, conforme explicita em seu preâmbulo. Com isso, o novo diploma trouxe muitas modificações e inovações. Destaque especial foi dado aos direitos e garantias individuais, com reflexo no campo da segurança pública. Constitucionalizou-se o direito à indenização por danos morais; sem o consentimento do morador, só se pode adentrar um domicílio por determinação judicial, durante o dia ou a qualquer hora, na ocorrência de desastre ou para prestar socorro ou em caso de flagrante delito. Derrogou-se, como se nota, o artigo 246 do Código de Processo Penal, que autorizava o Delegado de Polícia a expedir mandado para entrar em casa alheia. Esta competência ficou adstrita apenas ao Juiz de Direito. O mesmo se dá em relação ao art. 176 do CPPM, quanto aos Oficiais encarregados de IPM que tiveram sua autoridade cassada nesse sentido. A tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os crimes hediondos são inafiançáveis e insusceptíveis de graça ou anistia. Respondem por eles não só os executores e mandantes, mas também os que podem evitá-los e se omitem. Apesar de muitos terem desejado, não foi aceita a "prisão para averiguações" que existe em país adiantado como a França. Pelo contrário, foi reforçado o dispositivo da C.F. anterior, exigindo-se que a prisão por mandado seja fundamentada. Inspirando-se

(*) Jurandir Marcos Teixeira é Capitão da PMMG, bacharel em Direito, atual Chefe da 1.ª e 3.ª Seções do Estado-Maior do 7.º Comando Regional de Policiamento, sediado em Ipatinga.

1. Trecho do preâmbulo da C.F.

em países desenvolvidos, especialmente no direito constitucional dos Estados Unidos da América, o preso terá de, no ato da prisão, ser informado de seus direitos, inclusive o de permanecer calado, de ser assistido por sua família e por advogado. Dá-se a obrigação de se comunicar à família do preso, ou à pessoa por ele indicada, sua prisão, imediatamente. A mesma comunicação será feita ao Juiz competente. Outra novidade é o direito que o preso tem à identificação dos responsáveis por sua prisão e por seu interrogatório policial. Ninguém poderá ser levado à prisão, ou nela mantido, quando a liberdade provisória for admitida por lei, com ou sem fiança. Foram mantidos o mandado de segurança (podendo este agora ser, inclusive, coletivo) e o habeas corpus. Criaram-se o "habeas-data" e o mandado de injunção. Os direitos sociais foram ampliados. O direito de greve, idem.

Não nos cabe aqui, neste pequeno trabalho, analisar e comentar todos os direitos e garantias individuais, nem coletivos. Contudo, nesta breve abordagem, procuramos mostrar seu fortalecimento com a nova ordem jurídica instalada a partir de 05 de outubro de 1988. Em decorrência, muitos órgãos e instituições sofreram consideráveis mudanças, a fim de que se adaptassem à realidade do novo texto ditado pela C.F. que ora ampliou os poderes de uns, ora os retirou de outros. Noutros casos, apenas aumentaram as obrigações, v.g., como a do policial, de se identificar para o preso, da autoridade policial de comunicar a prisão à sua família, etc. Tudo isso vem refletir em duas importantes instituições (entre outras): Polícia Militar e Ministério Público. Ambas trabalham para o efetivo cumprimento da lei, embora em situações distintas, porém harmônicas. O Ministério Público são os olhos e os ouvidos do Estado, na atividade de fiscal da lei. A Polícia Militar, como atalaia da prevenção e do combate ao crime, sem contar outras de suas atividades em prol do bem-estar social, desempenha um significativo papel, cuja essência para a aplicação da Lei e para o interesse público torna-se indispensável. Não há Estado Democrático sem ordem jurídica definida. Mas, para que exista esta, hão de se cumprir os dispositivos legais. Quebrada a ordem pública, a ordem jurídica será afetada. Daí a fundamental importância do Ministério Público e da PM para a sociedade.

2. BREVE HISTÓRICO SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO

Discute-se a origem do Ministério Público. Alguns historiadores vêem-no há mais de quatro mil anos na figura de um funcionário real do Egito, o MAGIAI. Acreditam outros que a origem está nos tesmótetas gregos ou nos éforos. Diversificando, as correntes continuam vendo a instituição em outros causídicos, como os encarregados de defender os senhores feudais, ou mesmo de acusar pessoas do povo, como o "comum acusador" da Alemanha. Passa também pelo direito romano nos "advocatus fisci", no "defensor civitatis", etc. Vislumbra-se algumas raízes no direito canônico. No entanto, a origem mais aceita se encontra na Ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV, o Belo, rei da França. O monarca, pelo histórico ato, impôs que seus procuradores prestassem o mesmo juramento conferido aos juízes, além de não poderem patrocinar outro que não o rei.

Nosso Ministério Público vem do velho direito lusitano, remontando suas origens às Ordenações Afonsinas, desenvolvendo-se nas Ordenações Manuelinas e posteriores.

Até o advento da Constituição Federal de 1988 teve um trato constitucional tênue. Embora os países mais adiantados reconhecessem sua fundamental importância, a Constituição do Império silenciou a respeito. Apenas previra que o Procurador-Geral seria nomeado pelo Chefe de Estado, escolhido entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal. A primeira Constituição republicana nada disciplinou sobre sua organização. Já a Carta Magna de 1934 trouxe substancial avanço. Previu o Ministério Público como instituição. Entre alguns tópicos importantes disciplinados, destacam-se a existência do concurso público para ingresso na carreira e a estabilidade conferida aos seus agentes em âmbito federal. Quanto à organização do MP estadual, deixou a critério dos respectivos Estados. Houve um recuo com a Carta de 1937. A Constituição de 1946 restabeleceu as garantias de 1934, estendendo-as a todos os membros do Ministério Público, em âmbito nacional, além de ampliá-las, surgindo a inamovibilidade. O Estatuto Constitucional de 1967 transferiu o Ministério Público para o âmbito do Poder Judiciário, outorgando-lhe as mesmas garantias da Magistratura. A Emenda n.º 1, de 17 de outubro de 69 cassou-as, colocando o MP no Poder Executivo. Após intensa reação e movimentação da classe, a lei complementar n.º 40, de 14 de dezembro de 1981, veio trazer substancial progresso, estabelecendo um Estatuto para o Ministério Público do país, com definição de suas principais atribuições, garantias e vedações. A par de promotor da ação penal pública, delineavam-se os contornos de um órgão responsável pela defesa dos direitos da sociedade, conforme estabelecido no artigo 1.º. Este o define como: "Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade pela observância da Constituição e das Leis". Foi esta a primeira definição legal da atividade da importante instituição.

Há de se salientar que, ao longo do tempo, leis ordinárias e mesmo até decretos foram alimentadores da evolução institucional do Ministério Público.

Em 1890, Campos Sales, então Ministro da Justiça, teve destacada atuação, sendo responsável pela edição de dois decretos que organizavam a Justiça Federal (848, de 11 de outubro de 1890) e a do Distrito Federal (1030, de 14 de novembro de 1890). Depois vieram os Códigos de Processo Civil (1939 e 1973) e de Processo Penal (1941) onde foram estabelecidas as atribuições e responsabilidades do órgão em pauta perante o Judiciário, principalmente. Entre outras, estas normas jurídicas, ao lado de uma movimentação de classe permanente, tiveram grande importância para a instituição de hoje. Graças às diversas leis ordinárias, o Ministério Público, mesmo antes da Constituição de 1988, não era um mero promovedor da ação penal pública, mas já se fazia presente como defensor dos direitos difusos e coletivos, como na proteção do meio ambiente, do patrimônio social, do consumidor, além de fiscal da lei e de curador dos interesses públicos e dos incapazes.

3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (Aspectos Gerais).

Nenhuma outra instituição saiu tão fortalecida na Constituição atual quanto o Ministério Público. Inúmeras conquistas integrantes de leis existentes vieram para o bojo do texto constitucional. Além destas, somaram-se outras, inéditas no direito pátrio. Quase foi elevado a um quarto poder. Conseqüentemente, aumentaram também suas obrigações. É, agora, pela Constituição, instituição permanente, incumbida de defender a ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e do próprio regime democrático (Art. 127). Cabe-lhe zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo sua garantia (Art. 129. II). Passou a ter iniciativa no processo legislativo, bem como na proposta orçamentária. É autônomo, funcional e administrativamente. Seus princípios institucionais se assentam nos pilares da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional (Art. 127, § 1.º, 2.º e 3.º). O Procurador-Geral da República só pode ser nomeado dentre integrantes da carreira, com mais de 35 anos, após aprovação absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução. Semelhante se dá a nomeação dos Procuradores-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, à exceção da aprovação absoluta pelo Legislativo, cuja ação é inversa, ou seja, tais Procuradores podem ser destituídos pela maioria absoluta do citado Poder (Art. 128, § 1.º, 2.º, 3.º e 4.º). Constitucionalizou-se também a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, a defesa dos direitos e interesses das populações indígenas. Pode expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência em forma ainda a ser regulamentada através de lei complementar; continua com a competência de promover a ação de inconstitucionalidade e representação interventiva da União e dos Estados, nos casos previstos na Constituição. São-lhe vedados: recebimento de honorários, percentagens ou custas processuais, o exercício da advocacia, participação em sociedade comercial (na forma da lei), o exercício de outra função, excetuada uma de magistério; idem ao de atividade político-partidária, ressalvadas as exceções previstas em lei. Continua a garantia da inamovibilidade. A vitaliciedade foi plenamente expressa e a irredutibilidade de vencimentos é constitucionalizada, equiparando-se ao tratamento anterior da Magistratura.

É vedada a figura de promotor "Ad hoc", uma vez que só podem ser exercidas suas funções por integrantes da carreira, obrigados a residirem na comarca. Há outras atribuições funcionais que comentaremos mais à frente, como a titularidade exclusiva da ação penal pública, as requisições de diligências investigatórias, dentro do enfoque sobre o controle externo da atividade policial, principal objetivo deste trabalho.

4. O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

a. Fundamentos:

1) A Investigação Criminal no Direito Comparado e sua Supervisão.

Como veremos a seguir, a origem do dispositivo constitucional, inédito, de exercer o controle dos atos externos da atividade policial provém, principalmente, do direito europeu, com destaque para França, Itália e Alemanha. Como se verá, nos países em foco, a direção da atividade de polícia judiciária cabe ao órgão do Ministério Público. Seu trabalho vai da fase policial até a decisão do "Persecutio criminis" (denúncia).

a) França

Desde a edição do Código de Instrução Criminal de 1808, a Polícia Judiciária foi colocada sob a fiscalização dos Procuradores-Gerais de cada região, na qualidade de um corpo auxiliar do Ministério Público.

O atual Código de Processo Penal francês estabelece que a "Polícia Judiciária é encarregada de constatar as infrações penais, juntar as provas e buscar seus autores e que cabe ao Ministério Público o cuidado de dirigir essa tarefa, devendo a polícia agir sob suas instruções."²

Assim, embora as diversas polícias francesas ajam sob diferentes chefias e todas exerçam atividades de polícia administrativa e de preservação da ordem pública, também são concorrentes em atividades de polícia judiciária. Não há divisão, como no Brasil. Porém, no exercício do ato de polícia judiciária, em qualquer caso, subordinam suas ações ao Ministério Público, para onde são canalizadas todas as informações referentes às infrações. Naquele país é delegada aos chamados oficiais de polícia judiciária, os comissários de polícia e os gendarmes que possuem as qualidades de oficiais de polícia judiciária, a realização das "enquetes" preliminares (espécie de inquérito) nos crimes não flagrantes. Também realizam o processo de flagrante. Contudo, nos dois casos, tão logo tomem conhecimento do fato delituoso, obrigatoriamente, têm de colher o "visto" do Ministério Público, para a feitura do inquérito ou do processo, a quem serão os autos, ao final, remetidos. No desenrolar da "enquete" ou do flagrante, o Oficial ou Agente de Polícia Judiciária toma o cuidado de prestar conta de suas ações, à medida em que vão se desenvolvendo.

É interessante ressaltar que o representante do Ministério Público (MP), ao se fazer presente no local do crime, consoante o inciso I do artigo 68 do Código citado, torna incompetente o oficial de polícia judiciária ou o comissário, na direção das investigações, o qual, juntamente com sua equipe, passa à condição de auxiliar do Ministério Público. Além de poder dirigir inquéritos e processo de flagrante, todos com força de atos instrutórios, ao Ministério Público é que são comunicadas a "garde à vue" (prisão por 24 horas, por ocasião da "enquete", quando necessária, ou seja,

2. ROLIM, Valdir. A supervisão crim. no direito comparado — Forense — Rio-88

a prisão para averiguações, nossa conhecida). Para prorrogar-se por mais 24 horas, só o pode com sua autorização escrita e assinada, desde que, a seu juízo, existam indícios suficientes para motivar a culpabilidade do delicto. Entre as prerrogativas do Ministério Público, acham-se as de expedir mandado de prisão para que o culpado desaparecido compareça à sua presença, a fim de ser interrogado, e a de requisitar a força pública.

Finalmente, é bom que se frise, pela má atuação no exercício das atividades de polícia judiciária, o policial, obviamente, poderá ser responsabilizado pelo Ministério Público.

b) Itália

Como na França, os oficiais e agentes da polícia judiciária, embora recebam as ordens administrativas e funcionais de seus superiores hierárquicos, exercem suas atribuições de polícia judiciária sob a dependência e direção do Ministério Público.

Em toda sede judiciária o oficial mais graduado é o responsável, junto ao representante do Ministério Público, pelo trabalho de seus subordinados. Visando impedir ingerências político-partidárias, não pode ser transferido nem privado de suas funções de polícia judiciária sem a concordância do Procurador-Geral. Até as movimentações em razão de promoções têm de receber seu parecer favorável, a menos que o funcionário esteja afastado das funções de polícia judiciária há mais de dois anos.

c) Espanha

O Ministério Público é o responsável pela direção dos trabalhos investigatórios, com auxílio da polícia judiciária, que se lhe subordina para tal mister. Os agentes da referida polícia recebem as ordens e instruções do Ministério Público através de seus chefes, ou diretamente em caso de urgência.

d) Alemanha

Cabe ao Ministério Público a direção e fiscalização da polícia judiciária. Tem o poder de assumir a direção de qualquer apuração eluciativa de infração penal. Na ocorrência de crimes importantes, como o de "colarinho branco" e os que de uma certa maneira envolvem grandes capitalistas, sempre se faz presente, dirigindo os trabalhos. Os agentes de polícia se subordinam administrativa e hierarquicamente ao Ministro do Interior, porém ao agirem em funções de Polícia Judiciária, subordinam seus atos às instruções e ordens materiais do Ministério Público, consoante dispositivos do artigo 161 do C.P. Penal. A força do Ministério Público sobressai-se de tal maneira que a obediência dos agentes de polícia às suas instruções precedem ou preferem as dos seus superiores hierárquicos. Vela o Ministério Público por uma fiscalização no sentido de que os atos das autoridades policiais, quanto às apurações, parametrizem-se dentro dos primados da lei, principalmente quanto aos métodos utilizados para a coleta de provas, os quais têm de estar corretos técnica e legalmente.

O Ministério Público é reconhecido como autoridade judiciária e, "Ipso facto", independe da administração geral. Há uma conscientização da relevância da atuação do Ministério Público quanto à observância dos princípios legais, como magistrado experimentado e capaz de fazer evitar erros causados pelo autoritarismo e a arbitrariedade, por policiais truculentos à procura de provas a qualquer custo, ao arrepio da lei.

e) Inglaterra

Neste país a "Common Law" considera que os crimes não são cometidos contra o Estado, mas contra uma pessoa ou sua família. Assim sendo, o Estado não intervém, acionando o judiciário, deixando a iniciativa do "persecutio criminis" ao particular e à polícia, que o fazem em nome da Coroa. Por isso, não existe ali o Ministério Público.

Normalmente a tarefa de exercer a ação pública conferida aos particulares é deixada de lado, em razão dos exorbitantes custos das perseguições criminais. Por isso, quase sempre é a polícia que inicia as investigações e persegue os infratores penais que lhe são notificados. Outros organismos públicos, em escala bem menor, atuam no exercício da ação, bem como os particulares mais abastados. Contudo, devido à organização e recursos da polícia inglesa, o que acontece na prática são os debates dos advogados nos chamados "processos de polícia", quando do impulso da ação penal.

É importante frisar que a polícia, apesar de ser um corpo público organizado, é considerada, por tradição, como parte privada. Por isso, em princípio, os mecanismos de início da ação penal mantêm sua característica eminentemente acusatória.

Há no entanto, a figura do Diretor das Perseguições Públicas que age na condição de conselheiro das perseguições privadas. Conta com equipe de auxiliares ("barristers" e "solicitors"),* estando sob o controle direto do Procurador-Geral. Suas funções são as de aconselhar as partes que intentam as perseguições; faz a polícia lhe prestar contas das infrações de vulto, podendo encarregar-se de apurar, diretamente, os casos mais importantes. Neste caso, representa pessoalmente a Coroa no Tribunal.

Saliente-se que a acusação é feita por um advogado da parte ofendida, o qual não acompanha o inquérito.

f) Estados Unidos

Ao contrário da Inglaterra, passou a adotar a perseguição a partir de 1789. Hoje, em âmbito federal, existe o "Dept of Justice" (Ministério da Justiça) que se encarrega da maior parte das perseguições federais naquele nível.

Na maioria dos Estados Membros, no entanto, a "persecutio" é realizada sob a direção do "district Attorney"**, eleito pela população, por prazo de dois anos. É independente do Ministério Público Federal.

* «Barristers» (advogados) e «solicitors» (solicitadores).

** «District Attorney»: o mesmo que procurador público, promotor.

Exerce importante tarefa na direção da perseguição criminal, tendo poderes inclusive de determinar a prisão de suspeitos. Embora ainda seja possível a "persecutio" privada naquele país, normalmente são os procuradores públicos os responsáveis pela condução das ações criminais. Como tal, a ele são canalizadas todas as informações das investigações preliminares.

2) A titularidade da Ação Penal Pública.

Há interesses, cuja tendência é no sentido de os ampliar, em que não se pode deixar à disposição das partes promover o exercício da ação. Surge aí o papel fundamental do Ministério Público. No campo da segurança pública cabe às Polícias Militares exercerem atividades de prevenção e repressão criminal, além de socorrimentos públicos, tudo sempre voltado para a preservação da ordem pública e com o objetivo de se chegar à tranqüilidade pública.

É obrigação de quem comete um crime ou contravenção, pagar pelo mesmo, recebendo a sanção legal respectiva, imposta pelo Judiciário, após um processo em que lhe seja assegurada ampla defesa. Para provocar este processo, como regra, aparece o Ministério Público. É o titular exclusivo de ação penal pública. Esta função, instituída no artigo 129, inciso I, veio acabar com o procedimento penal "ex-offício", o que era considerado aberração, posto que em alguns casos, como nas contravenções, nos crimes de acidente de trânsito e outros, os processos tinham início pelas portarias judiciais ou policiais, sem denúncia ou exame prévio do Promotor. O mesmo se diga do auto de prisão em flagrante. Hoje, qualquer que seja, o processo de ação pública só terá andamento com a denúncia do promotor. Isto dá maior garantia, tornando o judiciário como deve ser: inerte e imparcial, julgando apenas quando provocado, com isenção. Eliminaram-se as atividades do Juiz acusar e julgar. Aboliram-se as competências do Delegado, também, de acusador e de Juiz presidente. Antes, nos casos citados acima, o Delegado processava a acusação que ele mesmo formulara, citava o réu, deferia ou indeferia provas, fazia perguntas contraditas e assistência à acusação, bem como praticava todos os atos de instrução e "até atos decisórios, privativos dos membros do Poder Judiciário"³. Sem sombra de dúvida, a abolição do procedimento de ofício trouxe inúmeros benefícios para a efetivação do devido processo legal. Cabe à polícia judiciária realizar atos investigatórios e apurar as infrações penais, como órgão auxiliar do Ministério Público, tendo tudo que passar às mãos deste, em se tratando de ação penal pública, obrigatoriamente. Ao Juiz cabe apenas dirigir o processo e julgá-lo na forma da lei.

Existe apenas uma exceção para promoção da referida ação penal. É a prevista no inciso LIX do artigo 5.º da Constituição, repetindo literalmente o artigo 29 do Código de Processo Penal que diz: "Será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal". Visa o dispositivo evitar que crimes deixem de ser apreciados pelo judiciário, em face da inércia ou da negligência do Ministério Público.

3. MAZZILLI, HUGO. O Ministério Público na Constituição de 1988

3) Notificações e Requisições

Estabelece o inciso VI do artigo 129 que é assegurado ao Ministério Público o poder de "expedir notificações nos processos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva". Ora, o inquérito civil, para o qual tem competência, trata-se de um processo administrativo, consequentemente, para exercício completo de sua função, há de dispor, por lei, de autoridade que lhe possa dar garantia neste sentido. O mesmo ocorre, no caso do "opinio delictis", quando tiver necessidade de complementar dados para propositura da ação penal, da qual é o único dono. Portanto, estas notificações não atingem apenas o cível, estendendo-se, por lógica, ao campo criminal e contravencional. Ressalte-se que são feitas diretamente, sem interveniência do Judiciário, já que o Ministério Público é autônomo e independente para exercer esta função. Ademais, convém frisar que, excepcionalmente, o Ministério Público pode instaurar inquérito ou outro procedimento com o fim de reunir dados para oferecer ou não a denúncia. Se é o titular da "dominus litis", para onde as apurações de crimes são canalizadas, é óbvio que também poderá fazê-las, sem que incorra em usurpação de funções.

4) Requisições de diligências e de instauração de inquérito policial.

Este dispositivo é oriundo do Código de Processo Penal. Pelas razões supra-apontadas dispensa comentários. Fazemos, porém, algumas observações que julgamos indispensáveis. Notando falhas, ou lacunas no inquérito ou no auto de flagrante, pode e deve o promotor requerer as diligências necessárias. É assim que terá uma base firme e indubitosa para oferecer a denúncia. O mesmo se diga do inquérito, quando lhe chegar a "notitia criminis". Estranha-se, contudo, o estabelecido na parte final do inciso VIII do artigo 129, onde ressalva: "...indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais". Para instauração de inquéritos ou mesmo de diligências para complementá-los, acreditamos "in casu" tratar-se de um preciosismo. Não faz sentido tal exigência para o titular da ação penal pública, o que não ocorre em relação à autoridade de polícia judiciária. Queremos entender, como Hugo Mazzilli, tratar-se de "dispositivo mal redigido" (ob. cit.). Segundo o referido autor, hão de se entender como manifestações processuais os "atos ministeriais de maior relevo no processo em que o órgão ministerial officie ou nos procedimentos que presida, como: alegações finais, memorial, razões ou contra-razões de recurso, ou manifestação sobre algum incidente processual relevante, ou promoção de arquivamento de inquérito civil ou policial" (ob. cit.).

b. O controle externo propriamente dito:

Por ser muito recente, ainda não temos disciplinado o controle externo da atividade policial. Procuramos mostrar, nos tópicos anteriores, o exercício das atividades de polícia judiciária em seis importantes países. Foram escolhidos, pelo que representam na sociedade moderna, sendo três de origem latina, dois anglo-saxônicos e um teutônico. Nosso direito penal

tem fonte farta no direito alemão e italiano. Da França herdamos bastante de nossa cultura jurídica, o mesmo ocorrendo em relação à Espanha. A Inglaterra é um dos celeiros da cultura ocidental e precursora do constitucionalismo. Os Estados Unidos, hoje a nação mais poderosa do mundo, foram a fonte inspiradora de nossa organização estatal. Por isso, fomos buscar subsídios no que existe nesses países. Em síntese, como notamos pelos sistemas da Europa Latina e da Alemanha, o Ministério Público dirige e/ou fiscaliza diretamente as atividades de Polícia Judiciária, a qual se lhe subordina, em todos esses Estados. Os Estados Unidos fugiram ao sistema inglês e hoje o Procurador Público tem destaque significativo na condução das infrações penais. Mesmo na Inglaterra, onde a instrução criminal é de iniciativa privada, o Estado se faz presente, através do Diretor de Perseguições Públicas, a quem a Polícia tem de prestar conta de seus atos investigatórios.

Podemos concluir que o fundamento principal de o Ministério Público exercer este controle reside, de um lado, no sistema de freios e contrapesos que deve existir entre as diversas instituições. De outro, se a Polícia Judiciária tem por objeto "descobrir os autores, levantar contra eles as provas e, assim, dar ao Ministério Público os elementos indispensáveis para a instrução do processo", conforme mui bem diz J. Cabral Netto,⁴ por cristalina razão, tem de ter a prerrogativa, a obrigação mesmo de exercer a fiscalização dos atos preliminares. Portanto, não é de se estranhar o dispositivo enfocado. Aliás, neste ponto, a constituinte não atingiu o ideal, pois deveriam reconhecer-se mais poderes investigatórios ao Ministério Público, titularizando-o como o encarregado da direção das investigações criminais, como ocorre nos países citados supra, subordinando-lhe diretamente todas as atividades de Polícia Judiciária.

Entende-se, pois, por controle externo da atividade policial a fiscalização e a intervenção do Ministério Público nas áreas em que tal atividade se relaciona com suas funções. Dizem respeito, assim, às funções de polícia judiciária, mormente nas apurações de infrações penais.

Pela atual lei orgânica do Ministério Público, o Procurador-Geral de Justiça pode "avocar, excepcionalmente e fundamentadamente, inquéritos policiais em andamento, onde não houver Delegado de carreira", conforme estabelece o inciso VII do artigo 7.º. Era realmente muito pouco. Sendo-lhe conferido o controle externo da atividade policial, seus poderes aumentaram. Embora não tenhamos editada nova lei orgânica, nem federal, nem estadual, o controle da atividade dos atos externos de polícia deve residir em:

1) Conhecimento da "notitia criminis" recebida pela polícia, através dos boletins de ocorrências policiais, a fim de verificar sobre a feitura de inquéritos ou não. No sistema de hoje, o Ministério Público não tem qualquer controle neste sentido. Se chega uma "notitia criminis" ao delegado e este não instaura o inquérito, provavelmente vai ficar por isso

4. CABRAL NETTO, J. O Ministério Público na Europa Latina.

mesmo. E o que é pior, às vezes, flagrantes delitos não são lavrados, não se procede ao inquérito e a impunidade impera, podendo originar outros crimes, como até corrupção, em decorrência disto, além da prevaricação.

2) Há também de intervir nas apurações em que a polícia não demonstrar interesse ou mesmo possibilidade de levá-las a bom termo por motivos diversos, como pressão política ou outra. De igual forma, haverá de poder avocar a si a apuração de crimes em que policiais são envolvidos e não estiver havendo isenção por parte dos apuradores. Deve estender-se ainda sobre o respeito às garantias constitucionais. Verificará então a proibição de identificação criminal de quem tenha identificação civil, sobre a necessidade de o preso ser informado sobre seus direitos, tais como o de permanecer calado, da comunicação à pessoa da família ou por ele indicada, e ao Juiz competente; de permanecer solto nos casos mencionados por lei; de saber a identificação dos responsáveis por sua prisão e do interrogatório.

3) Controlará a abertura e a tramitação de inquéritos policiais, podendo avocá-los. Zelará pelo cumprimento das requisições ministeriais. Para exercício desta importante tarefa de fiscal da lei e "dominus litis" da ação penal pública, é importante e fundamental que o Ministério Público, com sua independência funcional, atue com firmeza, fazendo-se presente nas delegacias, quartéis, manicômios judiciários, presídios, órgãos de proteção ao menor, orientando, fiscalizando, enfim, primando pelo fiel cumprimento da lei.

Cumprindo com tão sacrossanto dever, estará trabalhando por uma sociedade harmônica e pela valorização do homem. Dentro do exercício de suas funções não estará, como alguém pode pensar, desvalorizando ou diminuindo a importância de outras instituições. Pelo contrário, sua presença fiscalizadora, nos atos de polícia judiciária, evitará que as corporações PM e Polícia Civil sejam desgastadas por notícias caluniosas e juízos malfeitos. Coibirá, também, atitudes de maus policiais, ainda não imbuídos da nobre missão de guardiães da lei e defensores primeiros da sociedade. Há de ficar bem claro que não estarão as polícias subordinadas hierarquicamente ao Ministério Público. Estarão sob sua supervisão quanto às atividades de polícia judiciária, as quais se iniciam, na maioria dos casos, na própria PM, com a prisão do criminoso, quando os ditames da lei maior já têm de ser cumpridos. Assim, se o policial praticar qualquer forma de abuso, valer-se-á o promotor de justiça do instrumento próprio dos Códigos Penal e de Processo Penal e/ou da lei especial (hoje a lei 4.898). Caso a atitude faltosa não se enquadre em dispositivo legal, caberá ao representante do Ministério Público representar contra o policial ao superior hierárquico deste, para que a autoridade administrativa adote as providências que julgar cabíveis.

5. CONCLUSÃO

Verificamos, no decorrer do presente trabalho, que a atual Constituição, conferindo mais poderes ao Ministério Público, bem como dando ênfase aos direitos e garantias individuais, e mesmo coletivos, fez com que isso se refletisse na Segurança Pública. Procuramos mostrar que esses

poderes de que se apossou a instituição ministerial são, não só importantes, mas necessários para garantia de uma ordem jurídica e, por extensão, da ordem pública. No tocante aos fundamentos do controle externo dos atos de polícia, repetimos, utilizamo-nos do direito comparado de seis países. Poderíamos ir mais além, indo ao direito belga, sul coreano, polonês, etc., onde encontramos um Ministério Público ativo na direção dos atos investigatórios preliminares. Vimos o porquê desse controle, com base nas funções legais de que é encarregado. Finalmente, mostramos no que deverá constituir-se o controle dos atos de polícia. Nesta tarefa, o Ministério Público deverá contar com inestimável apoio das Polícia Militar e Civil. Portanto, visam estes escritos mostrar que o controle em baila, antes de desmerecer, ajuda em muito às Corporações.

Estamos convictos de que é hora de nos engajarmos junto ao Ministério Público, oferecendo-lhe nossa compreensão e nosso auxílio. A Polícia Militar, que sempre foi uma vanguardista mineira no cumprimento da lei, só terá a ganhar. Assim, sugerimos que proporcionemos ao Ministério Público recursos humanos, pelo menos, nas grandes e médias cidades, para desempenho de suas tarefas. É de bom alvitre que a PM ajude na constituição do gabinete do Ministério Público, sendo-lhe um órgão auxiliar na busca de algumas provas, todas as vezes que delas necessitar, em caráter supletivo. Não estaremos usurpando função de quem quer que seja. O PM atuará sob as ordens diretas do Ministério Público, atendendo-lhe na requisição de diligências, o que é previsto por Constituição.

De outro lado, a PM pode contribuir em muito com aquela instituição, fornecendo-lhe cópias dos boletins de ocorrências. Por isto, reputamos necessária uma revisão nos atuais modelos de relatórios e que os mesmos sejam sempre bem redigidos, velando-se pela clareza e correção de linguagem. Há, também, de conter um "campo" para assinatura das testemunhas, principalmente para atestarem (ou não) o cumprimento dos direitos do preso no momento de sua prisão. Quanto a elas, a despeito das normais dificuldades com que se deparam os policiais na rua, no momento de arrolá-las, deve-se sempre ter o cuidado e desvelo de tentar selecionar as melhores, identificá-las convenientemente, e, se possível, confirmar endereço, através de pessoas que as conheçam ou de outra forma. É comum indivíduos fornecerem endereços e até nomes falsos, trazendo sérios prejuízos à aplicação da justiça. Lembramos aqui que, de posse de um bem elaborado relatório de ocorrência, alicerçado em idôneas provas testemunhais e materiais colhidas pela PM, pode o promotor prescindir do inquérito policial, conforme o caso. Poderíamos citar outras maneiras da PM contribuir com o Ministério Público. Julgamos, contudo, o acima exposto, o mais importante, dentro da realidade de nosso dia-a-dia e em consonância com o tema abordado. É, reforçando o que já dissemos, uma necessidade agirmos ao lado e em apoio ao Ministério Público, a fim de que este possa exercer os poderes adquiridos com a nova Constituição em prol da lei e do bem-estar social. Aquela instituição ainda não atingiu o ideal, nem a sociedade. Creio que o modelo francês em sua plenitude, se fosse adotado em nosso País, atenderia os anseios de todos. A PM, como Força Pública, exerceria não só as funções que lhe competem por lei, como prestaria

inestimável serviço no campo da política judiciária, ao lado de sua co-irmã, Polícia Civil, tendo o Ministério Público a direção, a responsabilidade de dirigir, delegar e avocar inquéritos, igual o "Parquet" (Promotor Público) francês.

Finalizando, queremos lembrar as palavras do Sr. Comandante Geral da PMMG, Cel. Jair José Dias, em suas "Considerações sobre a Segurança Pública feitas a propósito de sugestões apresentadas pela Polícia Militar à Comissão Constitucional".

"A prestação da Segurança pública, vista como direito da população e obrigação do Estado, abrange uma vasta gama de ações, que extrapola largamente os limites dos assim chamados órgãos de Segurança Pública. A Força Pública e a Polícia Judiciária são importantes segmentos do aparato governamental dedicado ao mister, mas não são os únicos. Vale dizer que *Segurança Pública é muito mais que Política* (grifo nosso).

Assim exposto, insofismavelmente, a atuação permanente e independente do Ministério Público é não só importante mas obrigatória para uma Segurança Pública que proporcione confiança e tranqüilidade aos cidadãos, como um dos componentes do sistema de defesa social. Sem essa atuação, que há de ser eficiente, seriamente comprometidos estarão nossos esforços operacionais de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, Walter P. *O processo penal*. Rio de Janeiro, Editora do autor/ 12.^a Edição, 1977.
- ALMEIDA, Klinger Sobreira de. *Organização Policial Brasileira*. Revista "O Alferes" n.º 07. Belo Horizonte, APM, Imprensa Oficial, 1985.
- ANDRADE, Ivan Moraes de. *Polícia Judiciária*. Rio de Janeiro, Forense, 1.^a Edição, 1958.
- CABRAL NETTO, J. *O Ministério Público na Europa Latina*. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 1974.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo, Saraiva, 1989.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Segurança Pública e Polícias Militares*. "O Alferes" n.º 13, Belo Horizonte, APM, Imprensa Oficial, 1987.
- NORONHA, E. Magalhães. *Curso de Direito Processual Penal*. São Paulo, Saraiva, 13.^a Edição, 1981.
- PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. *O Ministério Público "in" A Constituição Brasileira — 1988 — Interpretações*. Belo Horizonte, Fundação Dom Cabral, Forense Universitária, 1988.
- QUINTÃO, Aluizio Alberto da Cruz. *O Ministério Público e a Prevenção Criminal*. Revista "O Alferes" n.º 17. Belo Horizonte, APM, Imprensa Oficial, 1987.

A Constituição Federal e o Ministério Público — Influências na atuação funcional. Conferência na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Vianna Júnior. "Minas Gerais" de 13 de abril de 1989.

ROLIM, Waldir. Supervisão da investigação criminal pelo Ministério Público no direito comparado. *Revista Forense*, volume 302. Rio de Janeiro. Forense, 1988.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Prática de Processo Penal*. 7.ª Edição. Rev. e amp. — Bauru, S.P. — Jalovi, 1980.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA:

CÓDIGO PENAL

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

CÓDIGO PENAL MILITAR

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL MILITAR

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, com redação da Emenda Constitucional n.º 1, de 17-10-69 e modificações posteriores.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DE 5 DE OUTUBRO DE 1988.

LEI COMPLEMENTAR N.º 40, de 14-12-81 (Lei Orgânica do Ministério Público).

LEI n.º 4.898, de 09-12-65 (Abuso de Autoridade).

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.

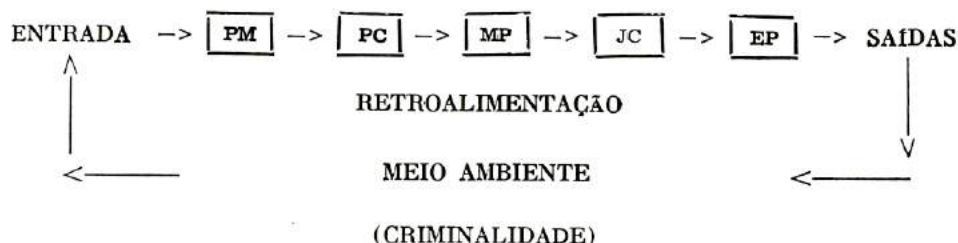
Com esse aspecto, a Polícia Judiciária cumpre sua missão, instaurando e promovendo os inquéritos, em cujo curso autoriza o Código de Processo a autoridade policial realizar diversas diligências por iniciativa própria.

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 enfocá-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 emperreamentos 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.

ELABORAÇÃO DE TRABALHO ESCRITO UMA ORIENTAÇÃO

(*) Prof. Oscar Vieira da Silva

I. INTRODUÇÃO

As palavras "investigação", "pesquisa" significam "busca", "averiguação" e correspondem ao inglês *research* e ao francês *recherche*.¹

Regra geral, o trabalho de pesquisa em nível de graduação ou superior médio² é uma exposição que tem por objetivo apresentar os resultados da investigação do estudante sobre determinado assunto.

Essa exposição pode ser de vários tipos:

- Pode ser uma relação de fatos para informação do leitor ou para mostrar progressos feitos em determinado período de tempo.³
- Pode ser uma informação, baseada nas investigações do estudante, que analisa uma obra, um acontecimento, uma situação, um período de tempo, etc.
- Pode ser uma dissertação de término de curso.
- Pode ser uma tese, ou seja, um trabalho que afirma e sustenta uma opinião ou uma proposição ou uma tese em forma de apresentação e valoração de fatos com a finalidade de persuadir ou recomendar.⁴
- Pode ser uma monografia, isto é um trabalho que aborda apenas um assunto, procurando esgotá-lo.
- Pode ser uma apresentação pessoal de descobertas de vários autores sobre determinado assunto.⁵

Geralmente, o trabalho de nível superior médio visa antes à extensão do que à profundidade, reservada esta última, quase sempre, a pesquisas de nível universitário superior, isto é, mestrado e doutorado. Procura-se, com esse tipo de trabalho, colocar o aluno em contacto com questões

(*) Oscar Vieira da Silva é Bacharel e Licenciado em Letras Neolatinas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Bacharel em Direito e Consultor Jurídico da mesma Universidade. Professor de Língua Portuguesa da Academia de Polícia Militar.

reputadas fundamentais nas diversas ciências ou disciplinas, além de facilitar-lhe escolha de posterior especialização e adestrá-lo para a pesquisa em nível superior.

A elaboração do trabalho de pesquisa em nível superior médio, como, de resto, a de qualquer trabalho escrito, deve seguir certas etapas fundamentais, uma série de procedimentos ou normas metodológicas que, na presente exposição, pretendem ter caráter eminentemente simples e utilitário.⁶

Os passos que devem ser dados pelo estudante na elaboração de seu trabalho podem ser esquematizados da seguinte maneira:

- 1 — A escolha do tema
- 2 — O objetivo do trabalho
- 3 — A elaboração do plano inicial
- 4 — O levantamento das fontes bibliográficas
- 5 — A leitura e a anotação
- 6 — A revisão do primeiro plano e a redação do plano
"definitivo"
- 7 — A redação do rascunho.
- 8 — A revisão do rascunho
- 9 — A redação definitiva.

1 — A escolha do tema

A escolha do tema deve merecer o maior cuidado por parte do estudante, pois dela pode depender, em grande parte, o sucesso do trabalho.⁷

Ao fazer sua escolha, o pesquisador deverá levar em conta:

1.1 — O interesse do tema

Além de verificar se o tema que pretende escolher é de interesse geral, deverá verificar também se desperta interesse nele mesmo, pois parece evidente que escreverá um trabalho melhor sobre aquilo que lhe interessar mais de perto. Nunca deverá tentar elaborar um trabalho sobre assunto que lhe desagrade ou que não julgue digno do tempo, atenção e esforço que a ele dedicará.

1.2 — As informações sobre o tema

O pesquisador verificará, antes de iniciar seu trabalho ou mesmo na fase da escolha, se poderá encontrar informações adequadas sobre o assunto que pretende estudar, muito embora, freqüentemente, o professor se encarregue dessa verificação antes de sugerir o tema ou a relação de temas.

1.3 — A extensão do tema

Deve ser cuidadosamente dosada em relação ao prazo determinado para a elaboração do trabalho. Praticamente todos os temas podem ser limitados, possibilitando a realização da pesquisa no período previsto. Caso pareça demasiado amplo para o tempo de que o estudante dispõe, deverá restringi-lo, desenvolvendo apenas uma de suas subdivisões.

Tome-se um assunto bastante amplo: "Livro", por exemplo. A primeira limitação desse assunto pode ser feita através da consulta a uma enciclopédia geral, onde serão encontradas várias subdivisões.

O verbete *livro*⁸ traz os seguintes subtítulos, que podem orientar as subdivisões do assunto ou sugerir a limitação dele:

- Conceito de livro
- História do livro
- O livro na Idade Média
- O livro anônimo, etc.

É possível limitar-se um tema considerando:

- Período de tempo
- Situação geográfica
- Significação política
- Significação cultural
- Significação social
- Significação histórica, etc.

Ainda no assunto "livro" poderiam ser abordados os seguintes aspectos:

- Imprensa e impressores no Brasil-Colônia
- Influência da imprensa no Segundo Reinado
- Significado cultural da invenção da imprensa
- O livro no Século XX, etc.

Ou ainda, partindo-se do geral para o particular:

- Livros e bibliotecas — História
- Livros e bibliotecas — História — Antigüidade
- Livros e bibliotecas — História — Antigüidade —
Assíria 669-626 a.C.

2 — O objetivo do trabalho

Também deve ser alvo de cuidado do estudante, uma vez que a orientação de sua pesquisa estará subordinada a esse objetivo.

O trabalho pode visar a:

2.1 — Informar

2.2 — Mostrar um progresso

2.3 — Analisar um fato, uma obra, uma época, etc.

2.4 — Persuadir ou recomendar. (Cf. Introdução).

3 — *A elaboração do plano inicial*

Elaborar um plano significa colocar um princípio de ordem nos conceitos, ou melhor, estabelecer a hierarquia lógica das questões. Não é, pois, apenas a organização convencional das partes em um todo, mas uma estrutura, a arquitetura lógica do trabalho. No plano, as partes devem estar sistematicamente vinculadas entre si e ordenadas em função da unidade do conjunto.

Ao elaborar o plano, o estudante deve ter sempre em mente que ele não é imutável, mas provisório e possível de ser alterado, já que sua finalidade é proporcionar ajuda ao aluno na realização do trabalho, nunca limitá-lo. Sendo necessário modificá-lo no decorrer da pesquisa, a modificação pode e deve ser feita. É muito possível, por exemplo, ser necessário alterar a ordem dos títulos e subtítulos, suprimir alguns ou acrescentar outros, atribuir maior importância a um tópico então considerado secundário ou vice-versa.

Para a elaboração do plano inicial, o estudante deverá consultar uma obra didática ou de caráter geral (livro didático, dicionário, enciclopédia) que lhe dará uma visão global do tema escolhido. É claro que ainda não se poderá traçar um plano "definitivo" do trabalho a ser feito; o estudante poderá, no entanto, fazer uma lista das questões mais importantes a pesquisar. Nessa lista, ou plano inicial, os tópicos podem ser ordenados segundo o sistema tradicional de alternância de algarismos arábicos e romanos, ou letras maiúsculas e minúsculas para títulos, ou então pelo sistema de numeração progressiva, como se faz no presente trabalho.

Guiando-se pelo plano inicial, o estudante poderá iniciar sua pesquisa, arquivando as anotações sobre os títulos e subtítulos que serão desenvolvidos.

O plano inicial, geralmente muito simples, deve ser ampliado no decorrer da pesquisa, quando novas idéias e novas descobertas indicarem os tópicos que deverão ser ampliados, modificados ou eliminados.

4 — *O levantamento das fontes bibliográficas*

O levantamento das fontes bibliográficas tem duas fases: a fase preparatória e a da pesquisa bibliográfica propriamente dita.

4.1 — *A fase preparatória*

Antes de tudo, a definição dos termos que constituem o tema ou o próprio tema, se este for muito limitado. Para tanto, devem-se usar:

- 4.1.1 — Um dicionário geral ou enciclopédia
- 4.1.2 — Um dicionário de termos especializados
- 4.1.3 — Um dicionário biográfico ou uma obra tipo *Who's Who*, quando houver pessoa cuja biografia interessa ao trabalho ou que seja importante mencionar
- 4.1.4 — Um atlas ou índice de lugares geográficos, para a determinação de regiões, caso seja necessário focalizar esse aspecto.

Os livros acima indicados devem ser usados tanto quanto possível pois é muito importante a consulta de várias obras para se ter uma visão ampla do assunto, conhecê-lo em suas fases distintas, descobrir os fatores que o afetam e o conformam, familiarizar-se tanto com opiniões correntes quanto com opiniões anteriores sobre o tema, adquirir maior compreensão da terminologia do campo explorado e conhecer pessoas ou grupos que com ele se relacionam.

É também nessa fase que o estudante deve fichar os cabeçalhos de assuntos, ou seja, os títulos e subtítulos do trabalho. Anotará também o número de classificação dos assuntos relacionados com o tema, dado pelo sistema de classificação adotado pela biblioteca ou bibliotecas em que será feita a pesquisa.¹⁰

4.2 — *A pesquisa bibliográfica*

Constitui etapa da maior importância o levantamento das fontes bibliográficas de que o pesquisador irá utilizar-se. É a fase da identificação e seleção das obras que tratam do tema a ser pesquisado, através dos fichários de biblioteca, que facilitam enormemente o levantamento da bibliografia.

O primeiro passo é verificar se existe algum dicionário bibliográfico ou bibliografia crítica sobre o assunto a ser estudado. Caso exista, o trabalho será muito facilitado, pois o estudante terá em mãos uma relação de obras que tratam do objeto de sua pesquisa, não se esquecendo de verificar se a obra está atualizada.

4.2.1 — *A consulta aos fichários*

O levantamento da bibliografia deverá ser feito com o auxílio dos fichários da biblioteca que dispõe, geralmente, de três tipos de fichários que permitem localizar facilmente um livro nas estantes: um de nomes, um de assuntos ou classificado e um índice alfabético de assunto.¹¹

4.2.1.1 — *Fichário de nomes*

No fichário de nomes, as fichas são classificadas em ordem alfabética pelas entradas ¹² de autor (sobrenome) e título.¹³

São exemplos de fichas de nome:

Princípios de sociologia	
301	Azevedo, Fernando de, 1894
A994	Princípios de sociologia; pequena introdução ao estudo de sociologia geral. 9 ed. / São Paulo / Melhoramentos / 1964 /
	329 p. ilustr. (Obras completas v. 9)

301	Azevedo, Fernando de, 1894
A994p	Princípios de sociologia; pequena introdução ao estudo de sociologia geral. 9 ed. / São Paulo / Melhoramentos / 1964 /
	329 p. ilustr. (Obras completas v. 9)

4.2.1.2 — *Fichário de assunto*

O fichário de assunto, em primeiro lugar, obedece à classificação adotada pela biblioteca. As fichas, em lugar de serem dispostas em ordem alfabética, como no caso anterior (fichário de nomes), são ordenadas pelo número de classificação, em ordem crescente. Por exemplo: todas as fichas com o número 301 estão reunidas no mesmo grupo; observa-se na ordenação delas, em segundo lugar, a ordem alfabética, de acordo com o sobrenome do autor. Esse grupo de fichas naturalmente será seguido pelas do grupo que apresentarem decimais de 310.

Por exemplo:

309	
301	Azevedo, Fernando de, 1894
A994p	Princípios de sociologia; pequena introdução ao estudo de sociologia geral. 9 ed. / São Paulo / Melhoramentos / 1964 /
	329 p. ilustr. (Obras completas v. 9)

301.15	
301	Azevedo, Fernando de, 1894
A994p	Princípios de sociologia; pequena introdução ao estudo de sociologia geral. 9 ed. / São Paulo / Melhoramentos / 1964 /
	329 p. ilustr. (Obras completas v. 9)

301

301 Azevedo, Fernando de, 1894

A994p Princípios de sociologia; pequena introdução ao estudo de sociologia geral. 9 ed. / São Paulo / Melhoramentos / 1964 /
329 p. ilustr. (Obras completas v. 9)

300

301 Azevedo, Fernando de, 1894

A994p Princípios de sociologia; pequena introdução ao estudo de sociologia geral. 9 ed. / São Paulo / Melhoramentos / 1964 /
329 p. ilustr. (Obras completas v. 9)

As indicações à margem das fichas reproduzidas têm o seguinte significado:

Número do assunto: 300 = ciências sociais
 301 = sociologia
 301.15 = psicologia social
 309 = condição social
Número de classificação: 301 = sociologia

A = inicial do sobrenome do autor (Azevedo)

994 = número usado para autor (Azev) pela tabela de nomes de Cutter. 14

p = inicial do título do livro (princípios)

Um outro exemplo, agora de livro traduzido:

309 Bogardus, Emory Stephen, 1882 —

B674d. Pj. A evolução do pensamento social / Tradução de Rui Jungmann / Brasil, Fundo de Cultura / 1965 /
2 v. (Biblioteca Fundo universal de cultura, estante de Sociologia)

Do original norte-americano:

"The development of social thought"

309 = número do assunto (História das ciências sociais)

B = inicial do sobrenome do autor (Bogardus)

674 = número usado para autor (Bog) pela tabela de nomes de Cutter

- d = inicial do título original do livro (development)
(não se considera o artigo inicial)
p = português (língua para a qual o livro foi traduzido)
j = inicial do sobrenome do tradutor (Jungmann).

4.2.1.3 — *Índice alfabético de assunto*

Este índice dá ao leitor uma chave alfabética para o sistema de classificação segundo o qual as fichas são ordenadas. Por exemplo: o leitor que deseja saber que livros a biblioteca tem sobre comunicação humana pode não saber que o número 301.14 é o que corresponde a esse assunto; deve, no entanto, poder encontrar a expressão "comunicação humana" num índice alfabético, de onde será enviado ao número adequado.

Exemplo de ficha:

Comunicação humana — 301.14

4.2.2 — *Obras de referência*

De consulta obrigatória são as chamadas "obras de referência", ou seja, aquelas obras que, "pela natureza da matéria que arrolam e de técnica em que são organizadas, não se destinam a serem lidas de começo ao fim, mas consultadas em determinados tópicos, para proporcionar determinadas informações (referências) específicas."¹⁵

Geralmente as bibliotecas dispõem de um serviço de referência, "aquela parte do sistema que se incumbe particularmente da tarefa de guiar o leitor no uso da biblioteca e, sobretudo, no aproveitamento dos recursos que pode proporcionar o acervo no próprio local, distinguindo-se por este lado do empréstimo de obras a domicílio."¹⁶

As obras de referência ficam separadas das obras para empréstimo domiciliares e podem ser identificadas por trazerem a letra "R" pintada no dorso.

São as seguintes as obras de referência mais comumente consultadas:

4.2.2.1 — *Dicionário*

Obra de referência que arrola, em ordem alfabética, as palavras de uma língua, suas particularidades, termos de assunto especial (ciência, técnica, arte), com definições, esclarecimentos gramaticais e/ou outros. Já se vê que existem dicionários gerais e dicionários especializados.

O significado do termo "dicionário" é abrangente, comportando algumas espécies que têm designação própria:

4.2.2.1.1 — *Vocabulário*

Arrola, em ordem alfabética, estudando-as em sua forma material (ortografia, pronúncia) as palavras de uma língua, dialeto, ciência, técnica ou arte.¹⁷

4.2.2.1.2 — *Glossário*

Obra que relaciona as palavras desusadas ou obscuras de uma língua ou dialeto, com a explicação delas. Às vezes o glossário aparece como apêndice a um livro.

4.2.2.1.3 — *Índice*

Relação, em ordem alfabética, das palavras usadas em determinada obra ou por determinado autor.¹⁸

4.2.2.2 — *Enciclopédia*

Obra que arrola, quase sempre em ordem alfabética, todos os ramos do conhecimento humano. É, inegavelmente, a mais importante das obras de referência. A amplitude de seu plano torna-a útil para os mais variados tipos de consulta. Embora essa utilidade tenha caráter eminentemente informativo, abrange vários campos, como o da bibliografia e o da biografia, chegando mesmo, algumas enciclopédias, a ter maior número de elementos informativos que as bibliografias especializadas.

4.2.2.3 — *Fontes biográficas*

Geralmente em forma de dicionário, são as obras de referência que arrolam, quase sempre em ordem alfabética, biografias de pessoas notáveis nas ciências, nas artes, na política, etc. Há vários tipos de dicionários biográficos: nacionais e regionais, gerais e especializados, retrospectivos e contemporâneos, conforme as figuras que enfocam.

4.2.2.4 — *Fontes bibliográficas*

Em sentido restrito, bibliografia "é o inventário tecnicamente anotado e sistematicamente classificado de material sobre um ou vários assuntos, numa ou em várias línguas."¹⁹

Em sentido amplo, podem-se considerar bibliografias os catálogos em fichas e os catálogos impressos das bibliotecas, bem como os catálogos comerciais publicados por grandes editoras.²⁰

4.2.2.5 — *Indicadores*

Obras que fornecem informações sobre pessoas, órgãos governamentais, instituições, sociedades, países ou ainda sobre determinado assunto em especial. Há quatro tipos de indicadores:

4.2.2.5.1 — *Indicadores de pessoas*

Obras de referência sobre pessoas notáveis, membros de uma profissão, membros de uma sociedade, etc. Dentre os indicadores de pessoas destacam-se os *Who's Who*, que arrolam informações sobre pessoas vivas.

4.2.2.5.2 — *Indicadores de órgãos*

São as obras de referência que contêm informações sobre entidades governamentais ou associações científicas, culturais, literárias, etc.

4.2.2.5.3 — *Indicadores de países*

São os que informam sobre países; há os de caráter geral, que dão todos os tipos de informação sobre um país, e os de caráter específico, que contêm informações sobre determinados setores: economia, agricultura, comércio, etc.

4.2.2.5.4 — *Indicadores especializados*

Dão informações sobre determinado assunto ou sobre determinada região.

4.2.2.6 — *Publicações oficiais*

Editadas pelo governo federal, estadual ou municipal. São de grande utilidade para solucionar questões sobre assuntos ligados ao governo: censo, estatísticas, dados agrícolas, geológicos, geográficos, legislação, etc. Pelo fato de serem colhidos em publicações oficiais, esses dados têm valor legal e são sempre atualizados.

4.2.2.7 — *Periódicos*

São também considerados obras de referência os jornais, as revistas e os "seriados", ou seja, publicações de entidades científicas ou literárias, editadas sem frequência exata de periodicidade: atas, boletins, relatórios, memórias, documentos, arquivos, etc.

4.2.2.8 — *Guias*

Obras destinadas a fornecer informações práticas (horários, diversões, etc.) e apontar características notáveis (monumentos, bibliotecas, museus, etc.) de um país, de uma região, de uma cidade. Existem guias gerais e guias especializados.

4.2.2.9 — *Mapas e atlas*

São também obras de referência, havendo os gerais e os especializados.

O estudante deverá fazer o levantamento do maior número possível de fontes bibliográficas de consulta. Depois de fichado o número de artigos

e livros que considerar suficiente, deve proceder a uma seleção deles, através de exame, tanto quanto possível rápido, de cada um. Para essa seleção, devem ser considerados, principalmente, os seguintes pontos:

- Se o autor é reconhecida autoridade no assunto de que trata.²¹
- Se se tratar de artigo em periódico, verificar se este é criterioso na escolha de seus colaboradores.
- Se se trata de enciclopédia autêntica a que pretende consultar.
- Se a obra é atualizada, quando a atualização for desejável.²²

5 — A leitura e a anotação

Realizado o levantamento bibliográfico e selecionada a bibliografia, o estudante deve iniciar a pesquisa propriamente dita, iniciando as leituras e fazendo as anotações de que vai utilizar-se no trabalho. Para isso é aconselhável o uso de fichas, pois são mais fáceis de classificar, manusear e conservar. (A anotação em cadernos acarreta, freqüentemente, confusões que dificultam a redação do trabalho.)²³

5.1 — A leitura

Ao fazer a leitura, o estudante deve levar em consideração que, não poucas vezes, um bom livro faz com que o leitor se esqueça da pesquisa, o que evidentemente prejudiciará o bom andamento do trabalho. Além disso, deve observar certas particularidades, freqüentemente negligenciadas, ao proceder à leitura. Sugere-se o seguinte:

5.1.1 — Olhar a folha de rosto do livro, pois nela serão colhidas várias informações não só sobre o livro, mas também sobre o autor, indispensáveis à seleção da bibliografia.

A folha de rosto informa o leitor sobre:

- O título do livro e seu subtítulo, se houver.
- O nome do autor, mencionando às vezes seus títulos universitários.
- O nome do ilustrador, se se trata de um livro ilustrado.
- O nome do tradutor, quando se trata de uma tradução.
- O nome do compilador ou do organizador, se se trata de uma coletânea.
- O nome da editora (ou editor).
- A data da impressão (omitida em alguns livros).
- Informações sobre a edição: se se trata da 1.^a, da 2.^a, etc. se é edição revista, se ampliada.

5.1.2 — A leitura da orelha do livro, que também pode fornecer elementos úteis para a seleção, pois muitas vezes informa de forma sucinta sobre o que está exposto na obra.

5.1.3 — A introdução, prefácio ou advertência devem ser lidos cuidadosamente. Esses termos referem-se à parte do livro que precede o sumário, trazendo, regra geral, breve informação sobre a obra, a opinião de uma pessoa sobre o livro ou ainda o ponto de vista do autor sobre o assunto que desenvolve.

5.1.4 — Ler cuidadosamente o sumário e, principalmente, o índice de referência, quando houver. O índice vem no fim do volume e relaciona, em ordem alfabética, os tópicos importantes, nomes e termos discutidos no corpo da obra. O exame desse índice é a maneira mais rápida e prática de verificar se o livro trata de determinado assunto.

5.1.5 — Antes de ler cada capítulo, estudar o resumo dele, se houver.

5.1.6 — Muitos livros, principalmente livros de referência, trazem farto repertório bibliográfico (bibliografias ou referências bibliográficas). Essas relações são de inestimável valor, principalmente para o levantamento bibliográfico, inclusive porque indicam artigos em jornais, revistas e outros periódicos, quase sempre mais difíceis de localizar.

5.1.7 — Importantes no livro são, também, os apêndices, que trazem material suplementar necessário para completar o livro, mas que não se encaixam no corpo da obra: mapas, tabelas, estatísticas, quadros demonstrativos ou explicativos, etc.

5.1.8 — Alguns livros trazem um glossário ou vocabulário, particularmente úteis naqueles em que se usam termos estrangeiros ou técnicos, que requerem definição.

5.1.9 — Devem ser cuidadosamente estudadas todas as ilustrações.

5.2 — A anotação

Guiando-se pelo plano inicial, o estudante poderá iniciar as anotações necessárias para a elaboração do trabalho.

Muito embora os métodos de anotação variem muito, quase que de estudante para estudante, podem-se estabelecer certas normas que auxiliarão principalmente aqueles que anotam sem nenhum método.

Também para essas anotações de conteúdo é preferível a utilização de fichas, colocadas em ordem alfabética, de acordo com a entrada (que será o assunto), o que facilitará a inclusão de novas fichas. É claro que deverá ser anotado apenas um item em cada uma.

Do que já ficou dito, depreende-se que devem ser feitos dois grupos de fichas: um grupo de fichas bibliográficas²⁴ e outro de fichas de anotações de conteúdo.

É possível, mas não recomendável, fazer-se apenas um grupo de fichas, com indicações bibliográficas e anotações de conteúdo.²⁵

5.2.1 — Fichas bibliográficas

São aquelas que trazem a indicação bibliográfica das obras consultadas. Os elementos que devem constar da referência bibliográfica obedecem a uma ordem pré-determinada:

5.2.1.1 — *Livro*

Autor. (Entrando pelo sobrenome, em caixa alta). Título do livro. (Grifado). Número da edição. Local, editora, data. Número de páginas ou volumes.

Exemplo:

RAMOS, Feliciano. *Breves noções de poética e estilística*. 2. ed. Braga, Livraria Cruz, 1966, 146 p.

5.2.1.2 — *Capítulo de livro*

Autor do capítulo. (Entrando pelo sobrenome, em caixa alta). Título do capítulo. In: Autor do livro (Entrando pelo sobrenome, em caixa alta; omite-se, quando o autor do capítulo, for o mesmo do livro, sendo essa omissão mostrada por três traços). Título do livro. (Grifado). Número da edição. Local, editora, data, número do volume. Número do capítulo, página inicial e final do capítulo.

Exemplos:

DRESDE, Sem. O humanismo e a literatura francesa. In: *O humanismo e o renascimento*. 3. ed. Porto, Editorial Inova. Cap. 3, p. 144-185.

SMITH, William Jay. Uma estrutura para a poesia. In: NEMEROV, Hord. *Poesia como criação*. Rio de Janeiro, GRD, 1968. Cap. 15, p. 3-244.

5.2.1.3 — *Enciclopédias*

Se não houver coordenador ou responsável pela obra ou se se tratar de obra muito conhecida:

Nome da enciclopédia, (em caixa alta), nome do lugar, data, número de volumes.

Exemplo:

ENCYCLOPEDIA BRITANNICA, Chicago, etc., 1966, 24 v.

Se houver indicação de organizador, coordenador ou diretor, e não se tratar de obra muito conhecida, a entrada será o sobrenome do diretor, organizador ou autor (pelo sobrenome, em caixa alta). Nome da enciclopédia. (Grifado). Lugar, editora, data, número de volumes.

5.2.1.4 — *Dicionário*

Autor. (Entrando pelo sobrenome em caixa alta). Nome do dicionário. (Grifado). Edição. Local, editora, data. Número de volumes.

Exemplo:

FREIRE, Laudelino. *Grande e novíssimo dicionário de língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro. José Olímpio, 154. 5 v. 1954. 5 v.

5.2.1.5 — *Artigo em revista (assinado)*

Autor do artigo. (Entrando pelo sobrenome, em caixa alta). Título do artigo. Nome da revista, (grifado), local, volume, (grifado). Fascículo (entre parênteses): número da página inicial e da página final do artigo, mês, ano.

Exemplo:

COUTINHO, Afrânio. A crítica literária romântica. *Revista do Livro*, Rio de Janeiro, (38): p. 11-38, abr./jun., 1969.

5.2.1.6 — *Artigo em revista (não assinado)*

Título do artigo. Nome da revista, (grifado), local, volume, (fascículo): número da página inicial e final do artigo, mês, ano.

Exemplo:

O livro brasileiro no estrangeiro. *Revista do Livro*, Rio de Janeiro, (38): p. 193-195, abr./jun., 1969.

5.2.1.7 — *Artigo em jornal (assinado)*

Autor do artigo. (Entrando pelo sobrenome, em caixa alta). Título do artigo. Nome do jornal. (Grifado). Local, dia, mês, ano, página.

Exemplo:

Mota, Morgan. Vamos descobrir o hiper-realismo? *Diário da Tarde*, Belo Horizonte, 26 março 1973, p. 13

5.2.1.8 — *Artigo em jornal (não assinado)*

Título do artigo. Nome do jornal. (Grifado). Local, dia, mês, ano, página.

Exemplo:

Centro controla poluição marinha. *Diário da Tarde*, Belo Horizonte, 23 março 1973, p. 14.

5.2.2 — *Fichas de anotação de conteúdo*

Nas anotações de conteúdo, o pesquisador deverá utilizar, também, uma ficha para cada anotação, obedecendo ao seguinte critério: no alto, o assunto, título ou subtítulo do tópico a que se refere aquela anotação.

Abaixo, o nome do autor, título da obra e número da página onde foi encontrada a passagem que interessa, ou a indicação bibliográfica completa, se se utilizar de apenas um grupo de fichas para bibliografia e anotações de conteúdo.

As anotações de conteúdo podem ser de duas espécies.

5.2.2.1 — *Transcrição indireta*

Com palavras próprias, transcreve-se o pensamento do autor, cuidando para que se conserve o sentido da explanação original. Cumpre observar que tais anotações devem ser breves, eliminando-se todos os pormenores supérfluos.

Veja-se o exemplo que se segue:

BARROCO — LITERATURA

HATZFELD, Helmut. *Estudios sobre el barroco*. 2 ed. Madrid Editorial Gredos, 1969, 491 p.

Os historiadores de Arte datam o início do período barroco com a modificação religiosa que se manifesta através do "Juízo Final", de Miguel Ângelo. Já se observa nele o conceito renascentista da nudez heróica ao lado do gesto severo do braço gigantesco de Cristo. Os sonetos de Miguel Ângelo falam a mesma linguagem, expressando seu temor diante dos sagrados olhos de Cristo, diante de seu braço que aponta o passado criminoso do poeta, o qual suplica a Cristo que abrevie sua subida ao Céu, fazendo com que odeie todas as coisas belas que tanto amava. P. 109-110

Na ficha que serviu de exemplo, o cabeçalho constitui o assunto que interessa ao pesquisador, e os elementos completos de referência bibliográfica são os que se seguem: nome do autor. (Entrando pelo sobrenome, em caixa alta). Título do livro. (Grifado). Número da edição. Local da publicação, editora, data da publicação, número de páginas. No final da citação, o número da página ou páginas de que foi tirada.

5.2.2.2 — *Citação direta*

Copiada exatamente, sem excetuar a pontuação, essa citação deve vir, naturalmente, entre aspas e será feita quando se pretender utilizar o texto no trabalho, seja como prova, seja por sua condição de fonte. Qualquer omissão — elipse — deverá ser indicada por reticências colocadas entre parênteses; qualquer interpolação — acréscimo — feita por quem transcreveu a citação, deve vir entre colchetes.

Vejam-se os exemplos abaixo:

BARROCO — LITERATURA

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Considerações sobre o barroco no Brasil. *Estudos Históricos*. Marília. (5): 251-265, dez., 1966.

“A simples convicção de que a vida terrena é sonho ou uma farsa, de que os homens se acham exilados no mundo e na mortalidade, o sentimento do tempo, que tudo consome, arruína e mata, explicariam, por si sós, essa crise do ideal heróico.” P. 255.

BARROCO — LITERATURA

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Considerações sobre o barroco no Brasil. *Estudos Históricos*. Marília, (5): 251-265, dez., 1966.

“... a máscara contorcida ou angustiada (...) é capaz de dissimular uma inteligência fria, segura dos próprios meios e só atenta ao efeito exterior. Nisto principalmente separa-se ele [o artista barroco] do romântico, embora não falte quem veja no barroco uma espécie de antecipação do romantismo.” P. 256.

Nos exemplos dados (citação direta, sendo a segunda com elipse e interpolação) constituem elementos completos de referência bibliográfica: Autor do artigo. (Entrando pelo sobrenome, em caixa alta). Título do artigo. Nome da obra. (Grifado; no caso, uma revista). Local da publicação, fascículo (entre parênteses); número do volume (grifado); página inicial e final do artigo, mês e ano.

5.3 — As abreviaturas

As anotações devem ser completas, embora de preferência rápidas. O pesquisador pode e deve usar abreviaturas, mas apenas as tradicionais, evitando a criação de novas, para não haver confusões.

Das abreviaturas, são as mais freqüentemente usadas:

ad. lit. (ad litteram)	= ao pé da letra
anôn.	= anônimo
apud	= segundo Fulano, referido por
cap.	= capítulo
cf.	= confronto, confira

col., cols.	= coluna, colunas
et alii	= e outros
et. seq. (et sequens)	= e seguintes
et. pas. (et passim)	= em diversas partes
fl., fls.	= folha, folhas
fac.	= facsímile
ibid. (ibidem)	= na mesma obra
id. (idem)	= o mesmo autor
i. e.	= isto é
in	= em
in fine	= no fim
ip. lit. (ipsis litteris)	= literalmente
loc. cit. (locus citatum)	= no lugar citado
ms., mss.	= manuscrito, manuscritos
n. b. (nota bene)	= note bem
op. cit. (opus citatum)	= na obra citada
p. pág.	= página(s)
sic	= assim (quando usada entre parênteses indica que o erro que aparece na citação ocorre no original)
v. g. (verbi gratia)	= por exemplo

As citações devem ser apenas as indispensáveis, pois o excesso delas acaba por dar a impressão de que o autor deseja completar seu trabalho com idéias alheias. Além disso, devem ser limitadas aos fatos que poderão realmente interessar ao pesquisador, evitando-se divagações e paralelismos.

Resumindo o que se disse sobre a anotação, o pesquisador deve:

- Anotar toda a informação encontrada — e necessária — numa só ficha e de uma só vez.
- Escrever com clareza.
- Tomar notas completas.
- Abreviar sempre que possível, mas sem prejudicar a clareza da anotação.
- Condensar sempre que possível ou necessário.
- Organizar as fichas de anotações segundo os tópicos e não segundo o autor.

6 — A revisão do primeiro plano: a redação do plano "definitivo"

Nessa altura do trabalho, o plano inicial deve sofrer alterações, pois provavelmente o conhecimento que o pesquisador já tem do assunto é maior do que quando iniciou a pesquisa e fez o primeiro planejamento.

Tendo em mãos o plano inicial e as fichas de anotações, dispostas de acordo com os títulos e subtítulos do plano, e depois de redigir um esquema de suas idéias sobre o assunto, o estudante deve fazer a revisão do primeiro plano, cortando o que for considerado supérfluo, acrescentando novos tópicos ou ainda alterando a ordem deles. (As fichas de anotação de conteúdo poderão fornecer sugestões para novos tópicos). O pesquisador está, agora, em condições de decidir quais serão as idéias principais e quais as secundárias, tendo sempre em mente que o plano poderá ser modificado à vontade, pelo menos até este momento.

Convém notar também que o plano e o trabalho devem ser simples, expressando a idéia básica que vai ser desenvolvida.

Lembre-se mais uma vez que o plano deve ser organizado de maneira lógica: cada uma das divisões e subdivisões destacando-se convenientemente, cada parte guardando relação adequada com as demais, fundindo-se uma na outra e constituindo um todo.

O plano bem elaborado, com seqüência lógica entre suas partes, evita que o trabalho, depois de redigido, se apresente como uma espécie de "colcha de retalhos", cheia de partes que não combinam entre si.

7 — *A redação do rascunho*

Estabelecido o plano e escolhido o material necessário, o estudante pode iniciar a redação do trabalho, ou melhor, a redação do primeiro rascunho do trabalho.

Deve guiar-se antes de tudo por seu plano e pelas fichas em que fez o levantamento do material, ordenados segundo os tópicos, de acordo com o plano. A consulta a livros e periódicos limita-se agora ao estritamente necessário. Uma releitura do plano e das fichas de anotação é sempre útil para que o estudante possa ter uma visão global do que vai demonstrar ou defender.

Muito embora trabalhos que desenvolvem temas diferentes sejam diferentes entre si materialmente, não o são formalmente, já que a estrutura e o método do trabalho são os mesmos. Por isso é possível generalizar, dizendo-se que um trabalho escrito é dividido em três partes, que são: a introdução, o desenvolvimento e a conclusão.

7.1 — *A introdução*

A finalidade da introdução é apresentar, com clareza e simplicidade, o tema que será abordado, bem como o estado da questão a ser desenvolvida, com referência, se necessário, a outros trabalhos dedicados ao problema em estudo. É o enunciado da idéia geral que será apresentada ou defendida, segundo a natureza do trabalho.

Ao fazer o primeiro rascunho, a introdução deve ser redigida em último lugar, quando o autor já tiver uma visão global do assunto. Ao prepará-la, o autor deve preocupar-se:

- Em situar o tema no tempo e no espaço.
- Em fornecer os dados biográficos necessários, quando se tratar de trabalho sobre uma pessoa.
- Em apresentar, pelo menos esquematicamente, os obstáculos que se opõem ao estudo exaustivo do tema quando o trabalho não esgotá-lo.
- Em evitar frases feitas e definições “batidas” ou banais.
- Em avaliar a importância e a finalidade do trabalho e/ou as razões da escolha do tema.
- Em não ampliá-la demasiadamente.

Em resumo, toda boa introdução deve constar, na ordem em que são apresentados, dos seguintes elementos:

- Sobre o que se vai falar, ou seja, a definição do assunto.
- Âmbito do trabalho, ou seja, seus limites quanto à extensão e quanto à profundidade.
- Objetivo, ou seja, metas que o autor propõe atingir.

7.2 — O desenvolvimento

O desenvolvimento é a fundamentação lógica do trabalho. Parte principal da exposição, deve ter ordem lógica, de modo a auxiliar o raciocínio do leitor e levá-lo à conclusão, sem tropeços nem embaraços. Os títulos e subtítulos devem apresentar-se ordenadamente, de acordo com o desenvolvimento do pensamento do autor.

7.3 — A conclusão

Deve conter uma síntese da primeira parte do trabalho, além da opinião do autor sobre o tema estudado, bem como respostas objetivas às questões levantadas. A conclusão deve merecer tanto cuidado quanto as demais partes da exposição, já que uma conclusão apressada pode invalidar todo um bom trabalho de pesquisa. Deve ter tom sóbrio, sem derramamentos e sem exageros, sem clichês ou frases feitas. Além disso, deve encerrar realmente o trabalho, evitando-se as conclusões que se sucedem, uma levando à outra, ou conclusões que não passam de resumo ou recapitulação geral daquilo que já foi dito.

Toda boa conclusão deve conter, de acordo com a natureza do trabalho:

- Aplicações práticas da teoria estudada.
- Corolários que se deduzem da tese geral, exposta.
- Abertura a novos problemas, decorrentes do estudo do tema (sugestões para novas pesquisas).

7.4 — As notas

É nesta altura que devem ser organizadas as notas do trabalho. Elas podem ser explicativas e bibliográficas, sendo colocadas, geralmente, ao pé da página, podendo vir também no fim do trabalho, antes da bibliografia, ou ainda no fim de cada capítulo. São, regra geral, usadas em teses, ensaios, monografias, embora nenhum trabalho em que tenha havido pesquisa bibliográfica possa desprezá-las, pelo menos as bibliográficas, pois ao coligir elementos para sua exposição o autor vê-se obrigado a consultar número considerável de livros e artigos. Assim sendo, absorve uma série de idéias que não são suas e os "donos" dessas idéias devem ser indicados, não só por uma questão de honestidade, mas freqüentemente como uma abonação de pontos de vista coincidentes com os do pesquisador.

As notas têm várias finalidades:

7.4.1 — Evitam sobrecarregar o texto com material explanativo, explicativo ou incidental, dispensável, pois, no corpo do trabalho.

7.4.2 — Podem ser usadas para o estabelecimento da fonte da qual se tirou o material citado. Neste caso, a indicação bibliográfica deve ser reduzida, limitando-se ao nome do autor, nome da obra e ao número da página, da qual foi tirada a citação. Maiores informações o leitor encontrará na bibliografia.

7.4.3 — Servem para atestar, através de citação direta ou referência bibliográfica, a validade ou solidez de afirmação feita.

7.4.4 — Servem para mostrar divergências entre autores que abordaram o mesmo assunto.

7.4.5 — Servem para ampliar o âmbito da discussão.

7.4.6 — Servem para fazer referência a ponto já mencionado ou a mencionar, no corpo do trabalho.

7.4.7 — São usadas para incluir material, geralmente citação, que demonstre o estilo, vocabulário, torneio frasal, etc., próprio de determinado autor.

A indicação das notas é feita por um número colocado no final do trecho ou da frase a que ela se refere. Podem se numerar separadamente as notas de cada página quando são de rodapé, ou usar-se uma numeração crescente para todas as notas do trabalho. Os algarismos que as indicam devem ser colocados um pouco acima da linha (um espaço), não devendo vir entre parênteses nem seguidos do ponto ou de qualquer outro sinal. Devem vir em espaço simples (espaço um), embora o corpo do trabalho deva ser datilografado em espaço duplo (espaço dois).

As notas colocadas ao pé da página devem ser separadas do texto por uma linha de mais ou menos cinco centímetros, a partir da margem esquerda e colocadas um espaço abaixo da última linha do texto. É claro que cada nota deve iniciar uma nova linha.

É na redação das notas que vão ser mais úteis as abreviaturas convencionais, já registradas à página 90.

apud	= segundo Fulano, citado por
cf.	= confira, confronte
ibid.	= na mesma obra
id.	= o mesmo autor
loc. cit.	= no lugar citado
op. cit.	= na obra citada
p., pág.	= página

Essas abreviaturas são usadas nas seguintes circunstâncias:

- quando a obra a que se refere a nota foi citada na nota imediatamente anterior, usam-se as abreviaturas: id., p., ...;
- quando o texto citado ou a idéia mencionada tiver sido encontrada na mesma página da obra referida na nota imediatamente anterior usa-se id. ibid.;
- quando o texto citado ou a idéia mencionada for da última obra já citada, mas não em nota imediatamente anterior, essa indicação é feita por meio das abreviaturas: op. cit. p. ..., colocadas depois do nome do autor (entrando pelo sobrenome).

7.5 — A bibliografia

A bibliografia vem no fim do trabalho e deve ser organizada em ordem alfabética, segundo o sobrenome dos autores. Para organizar a bibliografia do trabalho, basta que o pesquisador coloque em ordem alfabética as fichas bibliográficas de que se utilizou, transcrevendo-as em seguida.

Da bibliografia devem constar todas as obras consultadas, não apenas aquelas de que o autor tirou citação ou idéias.

As indicações bibliográficas devem ser feitas de acordo com as normas já indicadas.

8 — A revisão do rascunho

Antes de iniciar a revisão do rascunho, deve ele ser integralmente lido, para que o autor tenha uma visão global do que escreveu. Os defeitos que notar nessa primeira leitura devem ser assinalados na margem e corrigidos depois de terminada a leitura. (Convém que o rascunho tenha margem larga bastante para comportar essas correções).

Feito isso, pode-se começar a revisão sistemática da exposição, analisando-se friamente, objetivamente, cada uma de suas partes, ampliando-se o que for necessário, suprimindo-se o que for supérfluo, modificando-se o que não estiver bem.

O melhor será fazer essas correções no próprio rascunho. Quando necessário fazê-las em papel separado, este deverá ser grampeado no rascunho, no lugar próprio.

8.1 — A linguagem

É fundamental evitar-se o uso de frases ambíguas ou obscuras. O trabalho deve ser claro e objetivo, expondo-se, com o menor número de palavras possível, o maior número de idéias. Os adjetivos — muito especialmente os solenes e pomposos — devem ser evitados. Só devem ser usadas palavras das quais o autor conheça perfeitamente o significado, não se esquecendo nunca de utilizar um bom dicionário, um vocabulário ortográfico e um dicionário de regência de verbos, substantivos e adjetivos.

É bom lembrar que uma dissertação universitária não é um trabalho literário. Nesse caso, não se devem usar recursos propriamente literários, sendo preferível o emprego dos processos sintáticos regulares e certa rigidez de estilo.

Deve ser alvo de especial cuidado a paragrafação do texto: parágrafo não é apenas mudança de linha, mas mudança de assunto, devendo conter, o final de cada parágrafo, a idéia que será desenvolvida no seguinte.

9 — A redação definitiva

Terminada a revisão do rascunho e feitas as correções necessárias, o autor deve partir para a redação definitiva do trabalho.

Chegou ao fim de sua pesquisa, feita, naturalmente, com todo rigor científico. Nesse caso, deverá cuidar para que a apresentação do trabalho ou melhor, seu aspecto material esteja de acordo com o conteúdo. Assim sendo, a apresentação gráfica deve também ser alvo de cuidados.

O trabalho deve ser datilografado em pelo menos duas vias, em espaço dois, exceto as notas, que devem vir em espaço um.²⁶

O trabalho datilografado deve ter uma folha de rosto em que figuram:

- no alto, o nome do autor.
- no centro, em maiúsculas, o título de trabalho.
- na parte inferior, a data.²⁷

III. CONCLUSÃO

Do que ficou dito, depreende-se que o sucesso na elaboração de qualquer trabalho escrito, coroamento de uma pesquisa, depende, principalmente:

- da cuidadosa investigação do tema;
- da habilidade em escolher e avaliar informações;
- do ordenado desenvolvimento dos tópicos, em consonância com os objetivos do trabalho.

NOTAS

- 1 — Cumpre lembrar, antes de tudo, que o significado da palavra “pesquisa” não é muito preciso. Parece certo, entretanto, que o ponto de partida de uma pesquisa é “la existencia de un problema que habrá que definir, examinar, valorar y analizar críticamente, para poder luego intentar su solución.” (ASTI VERA, Armando. *Metodología de la investigación*, p. 19). Os trabalhos em nível de graduação têm, quase sempre, caráter de investigação ou pesquisa, levando o aluno a entrar em contato mais íntimo com questões fundamentais de cada ciência ou disciplina, facilitando escolha posterior e mais refinada. Além disso, esses trabalhos orientam-no para pesquisa em nível universitário superior, seja a elaboração de teses, seja a realização de pesquisas mais profundas.
- 2 — Dentro da sistemática expressa pela nota anterior, parece claro que, visando também a preparar o aluno para posterior aprimoramento em cursos de pós-graduação, exige-se dele, nos cursos de graduação, trabalho de nível superior médio, estimulando-se, ao lado disso, a elaboração de trabalhos de nível universitário superior.
- 3 — Tipo de trabalho freqüentemente solicitado pelos professores, nas diversas áreas, para acompanhamento ou verificação dos progressos feitos pelo aluno.
- 4 — Muito embora a tese seja, regra geral, trabalho de nível universitário superior, o estudante pode, dependendo de sua capacidade, de seu tempo disponível, de sua dedicação e do tema escolhido, apresentar verdadeiras teses, embora não vise a nenhum título.
- 5 — Tipo de trabalho também freqüentemente solicitado pelos professores.
- 6 — Embora as normas dadas na presente exposição possam servir de guia para a elaboração de qualquer trabalho escrito, numa pesquisa exaustiva haverá outros passos a serem dados. Orientação maior terá o leitor na bibliografia apresentada na página 99.
- 7 — Geralmente o professor sugere uma relação de temas possíveis, dando ao estudante liberdade de escolher aquele que mais lhe agrade. Neste caso, como em qualquer outro, a escolha há de ser muito cuidadosa, devendo o aluno solicitar novos temas quando não se sentir atraído por nenhum dos apontados.
- 8 — *Enciclopedia universal ilustrada europeo americana*, v. 30.
- 9 — A rigor, o plano “definitivo” não existe, já que poderá ser sempre modificado, de acordo com o desenvolvimento do trabalho. Só se pode falar em “plano definitivo” por etapas.
- 10 — Um sistema de classificação muito adotado pelas bibliotecas é o Sistema Decimal de Dewey (CDD). Esse sistema divide todos os ramos do saber humano em dez grupos (daí ser chamado decimal), que podem ser subdivididos indefinidamente. Esses grupos são os seguintes, precedidos dos respectivos números de classificação:

- 000 — Obras Gerais
- 100 — Filosofia
- 200 — Religião
- 300 — Ciências Sociais
- 400 — Lingüística
- 500 — Ciências Puras
- 600 — Ciências Aplicadas
- 700 — Artes — Divertimentos
- 800 — Literatura
- 900 — História — Geografia

Cada um desses grupos compreende várias subdivisões. Assim, dentro do grupo 300 (Ciências Sociais) aparece o grupo 301, Sociologia, que, por sua vez, se subdivide em:

- 301.1 — Psicologia
 - .2 — Cultura e processos sociais
 - .3 — Ecologia e comunidade
 - .4 — Estrutura Social
 - .5 — Instituições
 - .6 — Conflito social e acomodação

Cada uma das subdivisões pode comportar outras, e assim por diante.

- 11 — A biblioteca da APM dispõe de um catálogo-dicionário, com o nome do autor, título e assunto, em ordem alfabética.
- 12 — Dá-se o nome de "entrada", em biblioteconomia, ao primeiro elemento (palavra, não número) que aparece na ficha e considerado para efeito de alfabetização.
- 13 — Quando o título de um livro é o nome de um autor, por exemplo: *Machado de Assis: Vida e Obra*, o nome de entrada é o primeiro nome do título do livro; no caso em questão, *Machado*.
- 14 — Tabela de Cutter: tabela em que se substituem as iniciais do sobrenome do autor por uma combinação numérica.
- 15 — PLACER, Xavier, *Técnica do serviço de referência*. p. 23.
- 16 — Id., p. 22.
- 17 — Por exemplo, o *Vocabulário ortográfico da língua portuguesa*.
- 18 — Em português há, por exemplo, o *Índice analítico do vocabulário de Os Lusíadas*. Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Livro, 1966, 3 v.
- 19 — PLACER, Xavier, op. cit., p. 69.

- 20 — A bibliografia geral brasileira é arrolada em quatro publicações: o *Boletim Bibliográfico* da Biblioteca Nacional; a *Bibliografia Brasileira* e a *Bibliografia Mensal*, ambas do Instituto Nacional do Livro; o *Boletim Bibliográfico*, da Estante Publicações, financiado por um grupo de editoras, tendo caráter eminentemente comercial.
- 21 — Informações sobre o autor podem ser encontradas em enciclopédias ou em indicadores de pessoas de ramos especializados.
- 22 — Em certos trabalhos, mesmo que a obra consultada não seja atualizada, torna-se fonte de informação indispensável, quando se trata, por exemplo, de dar a evolução histórica de uma questão.
- 23 — Trata-se, evidentemente, de uma sugestão apenas. Há os que preferem anotar em cadernos, como, por exemplo, Irene Melo Carvalho que, em seu livro *O processo didático*, p. 198, faz a seguinte observação:
"As clássicas fichas são substituídas, com vantagem, pelo caderno de folhas, que, além de mais econômico, evita o trabalho de recolocar as fichas consultadas em seu respectivo lugar, e as protege contra extravios."
- 24 — A ficha bibliográfica independente facilitará na transcrição da bibliografia que deverá ser relacionada no final do trabalho. O estudante, terá a bibliografia bastando colocar em ordem alfabética as fichas bibliográficas colecionadas durante o trabalho.
- 25 — Se o pesquisador utilizar-se apenas de um grupo de fichas para bibliografia e anotações de conteúdo, as indicações bibliográficas devem ser completas, de acordo com a sistematização exposta na página 86 e seguintes.
- 26 — Desnecessário dizer que devem ser evitados a ornamentação, as floridas capas de papelão e os envoltórios plásticos.
- 27 — Além desses dados, de rigor em publicações, ao lado do local da edição e da data de publicação, em se tratando de trabalho escolar o autor deve acrescentar outros dados, como curso, período ou ano, turno e número de chamada.

BIBLIOGRAFIA

- ASTI VERA, Armando, *Metodología de la investigación*. Buenos Aires, Kapelusz, 1968, 193 p.
- BARANDA, Oneyr Ferreira. *Guia de pesquisa para o estudante de cultura brasileira*. Universidade de Brasília, 1966./Mimeo.
- BUCCINI, Ana Maria. *Documentação e pesquisa bibliográfica*. Belo Horizonte, Universidade Católica de Minas Gerais, Biblioteca Central, 1968. 39 p. /Mimeo.

- CARVALHO, Irene Mello. *O processo didático*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972, 389 p.
- GATES, Jean Key. *El trabajo de investigación en los estudios universitarios*. Washington, União Panamericana, 1966, 12 p.
- HOUAISS, Antônio, *Elementos de bibliologia*. Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Livro, 1967. 2v.
- MEMMLER, Gertrude et alii, *Bibliotecas — como organizar; pesquisas como orientar; leituras — como selecionar*. Rio de Janeiro, Lidador, 1968. 190 p.
- PLACER, Xavier. *Técnica do serviço de referência*. Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Bibliotecários, ed. preliminar, 1968, 117 p.
- SABOR, Josefa E. *Manual de fuentes de información; obras de referencia*. Buenos Aires, 2.ª ed. ampliada, Kapelusz, 1967, 343 p.
- SALOMON, Délcio Vieira, *Como fazer uma monografia; elementos de metodologia do trabalho científico*. Belo Horizonte, Instituto de Psicologia da Universidade Católica de Minas Gerais, 1971. 442 p.

JURISPRUDÊNCIA

TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR

ESTADO DE MINAS GERAIS

APELAÇÃO N.º 1.736 — PROCESSO N.º 10.583

Apelante : Sd. PM Reginaldo Agostinho Nogueira

Apelado : Ministério Público

Advogado: Dr. Romeu Rossi

Relator : Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre

Revisor : Juiz Dr. Juarez Cabral

EMENTA — *Sanidade do réu* — Doença mental. Prevalece o laudo da perícia realizada pela Junta de Saúde da Polícia Militar, que conclui pela plena sanidade mental do réu, em confronto com meros atestados médicos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da apelação n.º 1.736, sendo apelante o sd. Reginaldo Agostinho Nogueira e apelado o Ministério Público, acordam os Juizes do Tribunal de Justiça Militar, sem discrepância, em negar provimento ao recurso para manter a sentença.

O apelante ausentou-se do quartel do 13.º BPM — 16.ª Companhia, configurando-se o crime de deserção dia 10 de outubro de 1987.

Apresentou-se em 3 de dezembro do mesmo ano e foi considerado “apto do ponto de vista médico, para fins de reinclusão”.

Submetido a perícia psiquiátrica a requerimento da defesa, a Junta Central de Saúde (JCS), concluiu pela sanidade mental do réu afirmando que ele “não sofre de doença mental, nem de desenvolvimento mental incompleto ou retardado”, precisando, mais, que “qualquer sintomatologia por ele alegada não pode justificar qualquer falta em sua conduta profissional”.

Submetido a julgamento, foi condenado à pena de seis (6) meses de detenção, reduzida de um terço (1/3), tornando-a definitiva em 4 (quatro) meses (Art. 187 c.c. Art. 189 do CPM).

A pleora de atestados médicos oferecidos pela defesa e as demais circunstâncias constantes dos autos que induziriam à dúvida quanto ao seu estado mental, encontram barreira nas peremptórias conclusões da Junta que, à falta de elementos suficientemente fortes para contestá-la, prevalecem.

Intocável, pois, a decisão do Conselho que agiu com acerto.

Sala das sessões do Tribunal de Justiça Militar, aos 14 de março de 1989.

Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho
Presidente

Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre
Relator

Juiz Dr. Juarez Cabral — Revisor

Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira

Ciente: *Dr. Fernando de Abreu Mendes*
Procurador de Justiça

APELAÇÃO CÍVEL N.º 104.873 —1—

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO CÍVEL N.º 104.873-1, da comarca de PORTO FELIZ, em que é apelante MAURINO NETTO & CIA. LTDA., sendo apelado o PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO FELIZ:

ACORDAM, em Primeira Câmara Civil do Tribunal de Justiça, por votação unânime, adotado o relatório de fls. 185, dar provimento ao recurso.

E assim decidem para conceder a segurança requerida, acolhendo o parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça, pois, o alvará que requereu a impetrante é de *licença* para funcionamento da Danceteria, a exemplo dos concedidos nos anos anteriores, por cópia juntados em fls. 22 e 23.

Licença é “ato administrativo unilateral, *vinculado*, mediante o qual o poder público faculta ao administrado o exercício de determinada atividade que, sem tal anuência, seria vedada. Verificando que as exigências impostas foram preenchidas, a Administração é obrigada a outorgar o benefício pleiteado” (José Cretella Júnior, “Dicionário de Direito Administrativo”, Forense, Rio de Janeiro, 1978, 3.ª ed., pág. 324, *verbete*: “Licença”). Do mesmo sentir, também, a lição de Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, 13.ª ed., 2.ª tir., 1988, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, pág. 146), que acrescenta ser a licença resultante de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-la, desde que preenchidos os requisitos legais.

É certo que, em princípio, o impetrado detém, Prefeito Municipal que é, Poder de Polícia. Este, também é exato, como regra tem o atributo do *discrecionalismo*, ou seja, o agente de polícia tem aptidão de valorar a atividade policiada conforme critérios de conveniência e oportunidade limitados pela lei.

Aqui, porém, para a *licença para o funcionamento*, não se trata de exercício do *discrecionalismo*, porque, em verdade, trata-se de *ato vinculado*, referente a um *direito subjetivo público*, como acima examinado.

Como salientado pelo Ministério Público nas duas instâncias e, em especial, pela sua douta Procuradoria Geral de Justiça (fls. 181), o impetrado invocou motivos impertinentes para o seu ato denegatório da licença. Na realidade deixou de motivar o seu ato. "As arruaças ocorrentes no Largo da Gruta — afirma a douta Procuradoria Geral de Justiça — nada têm a ver com a impetrante. O barulho excessivo, a desoras, pode caracterizar infração à lei, mas nenhuma menção fez a autoridade em fundamento do ato impugnado. As brigas, entre freqüentadores do salão de dança, não podem constituir motivo para a não renovação da licença. Se o local se tornou um foco de inquietação pública, cabe à Polícia Militar, prevenir, e à Polícia Civil, reprimir, pela forma legal, os abusos".

O poder de polícia municipal, assim, encontra seus limites. Não é carta branca para desmandos, seja qual for o motivo, principalmente, quando não se deu oportunidade de defesa — hipótese verificada — à impetrante, na esfera administrativa.

Deram bem por isso provimento ao recurso para conceder a segurança impetrada.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RENAN LOTUFO (Presidente) e ROQUE KOMATSU, com votos vencedores.

São Paulo, 22 de dezembro de 1988.

ALVARO LAZZARINI

Relator

LEGISLAÇÃO

LEI N.º 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985

Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º — Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos causados:

I — ao meio ambiente;

II — ao consumidor;

III — a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV — (VETADO).

Art. 2.º — As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Art. 3.º — Ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Art. 4.º — Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO).

Art. 5.º — A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que:

I — esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil;

II — inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO).

§ 1.º — O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§ 2.º — Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

§ 3.º — Em caso de desistência ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público assumirá a titularidade ativa.

Art. 6.º — Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

Art. 7.º — Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis.

Art. 8.º — Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1.º — O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

§ 2.º — Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los.

Art. 9.º — Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

§ 1.º — Os autos de inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.

§ 2.º — Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.

§ 3.º — A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu Regimento.

§ 4.º — Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

Art. 10 — Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional — ORTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.

Art. 11 — Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

Art. 12 — Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

§ 1.º — A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato.

§ 2.º — A multa cominada liminarmente só será exigível do réu após o trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado o descumprimento.

Art. 13 — Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

Parágrafo único — Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária.

Art. 14 — O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte.

Art. 15 — Decorridos 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público.

Art. 16 — A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se a ação for julgada improcedente por deficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Art. 17 — O juiz condenará a associação autora a pagar ao réu os honorários advocatícios arbitrados na conformidade do § 4.º do art. 20 da Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 — Código de Processo Civil, quando reconhecer que a pretensão é manifestamente infundada.

Parágrafo único — Em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.

Art. 18 — Nas ações de que trata esta Lei não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas.

Art. 19 — Aplica-se à ação civil pública, prevista nesta Lei, o Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973, naquilo em que não contrarie suas disposições.

Art. 20 — O fundo de que trata o art. 13 desta Lei será regulamentado pelo Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 21 — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 22 — Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 24 de julho de 1985; 164.º da Independência e 97.º da República.

JOSE SARNEY

Fernando Lyra

DOCUMENTOS

APREENSÃO E RESTITUIÇÃO DE COISAS APREENDIDAS PELA POLÍCIA OSTENSIVA

— ESTUDO DE CASO —

(*) Ten-Cel PM José do Espírito Santo

(**) Cap PM Hélio Vieira de Melo

(***) 2.º Ten PM José Geraldo de Souza

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO. 2. OS FATOS. 3. ORIENTAÇÃO ANTERIOR. 4. ORIENTAÇÃO NA ÉPOCA DOS FATOS. 5. O "FEEDBACK" DA POLÍCIA JUDICIÁRIA. 6. ASPECTOS JURÍDICOS. a. Exercício da Polícia Ostensiva. b. Reclamo da sociedade em termos de soluções rápidas, eficazes e eficientes. c. Os papéis das instituições. d. Orientação da lei penal adjetiva. e. Comentários. 7. AVALIAÇÃO CRÍTICA. 8. CONCLUSÃO.

RESUMO (****)

Assiste-se, neste primeiro ano após a edição da Constituição de 1988, a nação brasileira em meio a crises econômico-político-sociais, ajustando-se às novas diretrizes institucionais. A Polícia Militar, reconhecida no texto como responsável pela "polícia ostensiva, preservação da ordem pública e defesa civil", se encontra atenta a tal processo de mudanças, em especial no tocante à concretização dos direitos e garantias dos cidadãos, ou, como juridicamente se chamam, os direitos fundamentais, coletivos e sociais.

(*) José do Espírito Santo é Tenente-Coronel da PMMG, bacharel em Direito, e atualmente comanda o 15.º BPM, sediado em Patos de Minas. Acaba de lançar «O Direito Militar aplicável aos policiais e bombeiros militares».

(**) Hélio Vieira de Melo é Capitão da PMMG, P/3 do 15.º BPM. Possui o CAO/88 e Especialização em Comando de Operações em Rodopatrulhamento.

(***) José Geraldo de Souza é 2.º Ten da PMMG. Possuindo o CFO/88 e o Curso Superior de Engenharia Mecânica. Atualmente serve como Subcomandante da 86.ª Cia PM em Patos de Minas.

(****) (Trabalho apresentado, inicialmente, na reunião de avaliação operacional do 2.º CRP, em 10 Abr 89, em Itaúna/MG, pelos autores e, depois, revisto e ampliado pelo Ten-Cel PM Espírito Santo, Cmt do 15.º BPM, para a conferência realizada aos Oficiais de Operações dos CRP e das Unidades de Execução Operacional — P/3 — no Hotel Caparaó, em 22 Jun 89).

Ora, a filosofia da polícia, agora, é de "proteção das pessoas e do patrimônio" (art. 144-CF). Isto, aliado às exigências de moralidade, impessoalidade, legalidade, publicidade e razoabilidade dos atos da administração pública (art. 37) enseja que algo há de se fazer para que os bens jurídicos, caros aos cidadãos, sejam realmente protegidos.

Tem-se dito que a caracterização do Estado, através de seus órgãos de sustentação, há que principiar pela expressão da vontade de todos e de ideal pretendido pela nação. Há, na verdade, um reclamo geral para segurança das pessoas e dos bens.

A Polícia Militar compreende isto na medida em que procura se ajustar aos novos tempos. Tanto é verdade que, com visão empresarial, prossegue na caminhada em busca da máxima eficiência de sua prestação de serviços.

O assunto relativo à apreensão e restituição de coisas é palpitante, nesse contexto. Procuramos, neste estudo de caso, examinar as questões pertinentes e propor reflexões sobre como viabilizar, neste aspecto, a aproximação dos anseios dos cidadãos às soluções rápidas e eficazes que a necessidade social requer.

ESTUDO DE CASO

1. INTRODUÇÃO

Ingressou a humanidade, nos últimos tempos, em um acelerado processo de mudanças em todos os aspectos da vida social. Essas mudanças estão ocorrendo numa velocidade crescente, afetando profundamente a nossa Corporação, no que diz respeito à conduta operacional. Esse clima de mudanças está a exigir de nós, profissionais de segurança pública, considerável flexibilidade, ponderação, estudos científicos e postura profissional diante de casos em que se coloca em pauta o cumprimento das regras constitucionais recentes.

E por que nos fixarmos pois em pedir a reflexão sobre a "cientificidade" da conduta operacional?

ALVIM TOFLER, em seu livro "O Choque do Futuro" (Ed. Artenova, 1972, 1.ª edição), já estimava, em 1972, que o conhecimento humano é duplicado, a cada dois anos. E os períodos em que os conhecimentos se multiplicam tendem a diminuir.

É preciso que nos insiramos neste contexto, pois, na verdade, estamos imersos neste processo de mudanças e não conseguimos perceber sua real dimensão.

Não é de espantar, portanto, a advertência comumente feita de que "o homem de nossos dias perdeu a capacidade de se espantar ante tais avanços, o que muitas vezes o leva à irreflexão, ou à não reflexão, acerca de suas várias consequências psicossociais, em termos de sustentação do indivíduo e de seus interesses de ordem pessoal".

No aspecto jurídico, lembra-se, corretamente, a afirmação do americano WENDELL HOLMES, de que a vida do direito tem sido menos lógica que a experiência, o que significa, na interpretação de MIGUEL REALE, que o critério de verificação das soluções jurídicas é dado menos pela coerência formal dos textos legais do que por sua efetiva adequação à realidade social e histórica. Por isso, o estudo de caso é importante.

No presente estudo de caso, pretendemos analisar, de forma objetiva, a ação policial-militar desencadeada por integrantes do 15.º BPM, por ocasião de solução de ocorrência em que houve apreensão e restituição de objetos apreendidos.

E o problema que se coloca, de início, é o seguinte:

“Até que ponto, a apreensão e restituição de coisas apreendidas pela polícia ostensiva são admitidas, como medida destinada a dar solução rápida, porém, não perfeitamente ajustada aos parâmetros do processo penal como forma de dar satisfação, ao cidadão e à sociedade, do trabalho que realizamos para proteção do patrimônio?”

Outra face do problema, agora sob ângulo jurídico, seria questionar sobre o conflito entre o rigorismo formal da lei processual versus ocorrência de nulidades, a tornar injurídica a medida referida no parágrafo precedente.

Tomando isto como “status questionis”, passemos à análise do assunto.

2. OS FATOS

a. Primeiro Caso

Em Fev 89, numa de nossas cidades de porte-médio, o Sr. CAMPOS, lavrador, foi ao Supermercado Planalto, onde efetuou uma compra de gêneros alimentícios no valor de seis mil cruzados (antigos), deixando-a no estabelecimento para ser entregue posteriormente em sua residência, por um dos funcionários.

Como dois dias depois a mercadoria não havia chegado ao destino, o Sr. CAMPOS procurou o proprietário do Supermercado para esclarecimentos a respeito do atraso, quando ficou constatado que a mercadoria havia sido furtada por Divino de tal, que o ajudava nas entregas de outras mercadorias, de diversos fregueses, no dia da referida compra.

Acionados, policiais-militares compareceram à residência de Divino, juntamente com o prejudicado, para os devidos esclarecimentos.

Chegando à residência, este ali não se encontrava, a não ser sua esposa, momento em que os policiais adentraram a residência, onde depararam com parte da mercadoria, pois, a outra parte já havia sido consumida pelo infrator.

Retornando ao Supermercado, os policiais deram conhecimento à gerência do estabelecimento comercial de que parte da mercadoria se encontrava em poder de Divino.

Ao tomar conhecimento de tal informação, prontificou-se o proprietário do supermercado em repor, ao Sr. CAMPOS, a parte da mercadoria consumida por Divino.

Naquela oportunidade, alegaram os policiais, aos envolvidos, que as medidas ali cessavam, eis que a prisão de Divino não poderia ser efetivada, pois não caberia o flagrante.

b. O Segundo

Em Fev 89, policiais-militares depararam com os cidadãos, Sr. TEIXEIRA e Sr. FIDELIS, próximos à Fazenda Santa Maria, conduzindo, cada um deles, armas de caça.

Julgando que os mesmos se encontravam na prática de caça proibida, fizeram os policiais a apreensão respectiva, cumprindo orientação operacional hoje vigente.

Uma das armas foi devolvida corretamente, após procedimento vigente, por ser arma registrada e o cidadão, sem registro criminal e homem de bem. A outra foi, também dentro das normas vigentes, mantida apreendida e encaminhada aos órgãos federais de controle.

3. A ANTIGA ORIENTAÇÃO

A análise das situações demanda rememorar a orientação que constituiu, ao longo da história, o comportamento, agora questionado, em face da questão "autoridade policial X agente da autoridade".

Tudo tem explicação na estrutura da sociedade brasileira e, de certa forma, até mesmo, no pouco conhecimento técnico que os estudos jurídicos conduziram a questão ao longo do tempo.

A explicação viria da expressão "autoridade policial", amarrada, exclusivamente, aos ditames da lei processual penal e, de outra, do "agente de autoridade", que também lhe é própria.

O livro "Policiamento", de autoria do ilustre Cel PM QOR ANTÔNIO NORBERTO DOS SANTOS era, e continua sendo, a "Bíblia" do policial-militar.

Nos cursos de formação de soldados foi, praticamente, o único manual que servia de fonte de consulta para alunos, não só em Minas mas em todo o Brasil.

No capítulo em que o autor trata o assunto "ocorrências policiais", há inúmeros exemplos de relatórios de ocorrências policiais, todos eles dirigidos ao Delegado de Polícia, dos casos mais simples aos mais complexos, valendo lembrar que, naquela época, muitos oficiais tinham, também, a função de polícia judiciária no interior de Minas.

Com o aparecimento da moderna visão de segurança pública, ordem pública e da evolução doutrinária da expressão "polícia de manutenção da ordem pública", vinculada, de um lado, ao direito administrativo e, de

outro, ao processo penal, houve necessidade de nova reflexão sobre a conduta operacional antiga e, naturalmente, de uma adaptação aos tempos modernos.

Não foi sem sentido a lição de MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, que enfrentando o desafio de conceituar ordem pública dizia ser ela "uma noção concreta que, na sua inteligência, fala de saúde, de trânsito, de costumes, de jogos, de espetáculos, de atividades fiscais".

E arrematava o grande mestre do Direito Administrativo:

"Não se pode dar sentido à noção de ordem pública sem o conhecimento de pressupostos reais que realizam a função administrativa, pois a expressão genérica de interesse público se efetiva com o interesse jurídico protegido".

É de reconhecer, portanto, em nossa análise, que o direito obedece a duas forças aparentemente antagônicas: uma no sentido da preservação da estabilidade e outra no sentido da garantia do movimento e do progresso.

Temos ouvido, aliás, dentro desta constatação a repetição do que MIGUEL REALE afirma em seus trabalhos, de que o "direito não pode deixar de ser estável, sem ser estático; e de ser dinâmico, sem ser frenético".

Isto, é claro, é o resultado da composição dialética de fatos e valores em estruturas normativas, sempre sujeitas a contínuos testes, críticas e missões, como conclui o festejado professor.

O problema que ora examinamos se situa, então, num primeiro plano, como decorrência da dinâmica da sociedade moderna, com seus novos fatos, valores, reclamando novas e ajustadas normas dos modelos anacrônicos, como o de que agora acabamos de falar, sobre a dualidade autoridade policial X agente de autoridade, na interpretação amarrada exclusivamente do Código de Processo Penal, norma já praticamente cinquentenária e que não foi ajustada às exigências da sociedade moderna.

A simbologia da vinculação à "autoridade policial" se acha ainda muito marcada, na mente do brasileiro, fazendo parte de sua cultura. A própria televisão tem-se encarregado de divulgar imagem distorcida a respeito, como se notam em cenas que se passam nas novelas e até em programas humorísticos, em que o policial fardado é relegado a um segundo plano, de forma pejorativa e até humilhante. É tempo de refletir sobre a influência psicológica que tal forma exerce sobre o espírito e afeta o comportamento operacional, valendo lembrar aqui, a justificar a permanência disto, o que GALDINO SIQUEIRA prelecionou, quando disse que "há qualquer coisa de misterioso nos símbolos tradicionais que se receia violá-los e se respeita como impostos por forças superiores".

4. ORIENTAÇÃO NA ÉPOCA DOS FATOS

a. Tão logo foi promulgada a nova Carta Constitucional, que trouxe novas diretrizes político-institucionais, com reflexos evidentes na vida da sociedade brasileira, o Comando do 15º BPM, atento à questão, expediu

novas orientações aos policiais-militares, estabelecendo novas formas, para realização plena de nossa missão de "polícia ostensiva" e "preservação da Ordem Pública".

Assim é que, no referido documento, algumas orientações operacionais foram estabelecidas. Dentre as regras básicas, contidas no referido documento, destacamos as seguintes:

- 1) Não havendo flagrante, encaminhamento do ROP ao Cmt da OPM e/ou CPU e liberação do agente;
- 2) Ênfase ao aconselhamento, advertência e orientação, sendo a prisão o ato extremo;
- 3) Exercício da parlamentação;
- 4) Restituição de materiais de furto ao proprietário, se este comprovar ser o legítimo dono;
- 5) Recolhimento de material à Polícia Judiciária, somente quando houver condução do agente;
- 6) Arma: não sendo objeto do crime, fazer apreensão e encaminhar ao CPU.

b. A Nota de Instrução Nr 4.001/88, de 25 Ago 88, do EMPM, estabelece normas sobre destinação de armas apreendidas. Conforme prescrição 4.d., as armas, munições, explosivos e outros produtos controlados, apreendidos nas ações de polícia ecológica, ficam sob custódia da Polícia Militar.

A idéia, preconizada na orientação mais recente, é, como se vê, canalizada no sentido de buscar soluções urgentes e eficazes, determinadas e criativas, para o exercício de missão de "polícia ostensiva" e "preservação da ordem pública".

Busca a ordem pública, a segurança pública.

A ordem pública, na descrição de PAUL BERNARD, ou seja, "ausência de desordens".

A segurança pública, como o "estado antidelitual", aqui abrangendo tanto o desenvolvimento de polícia administrativa, de segurança preventiva, quanto o da auxiliar do judiciário, essencial à prestação jurisdicional do Estado, na apuração eficaz dos delitos e contravenções.

5. O «FEEDBACK» DA POLÍCIA JUDICIÁRIA

A harmonia entre as instituições é meta a ser conseguida, como forma, inclusive, de preparar campo para aplicação de modernos conceitos de segurança pública e, é claro, tornar eficazes órgãos do poder público dela encarregados.

Colheu-se, neste trabalho, o "feedback" sobre os casos em estudo e mais de uma dezena deles, resumindo-se:

a. Insiste-se na tese de existência de apenas uma "autoridade policial".

b. Outros funcionários são "meros agentes da autoridade".

c. Há interpretação muito arraigada ao formalismo adotado pelo Código de Processo Penal, sem qualquer referência aos princípios do Direito Administrativo.

d. O exercitamento da "restituição", consoante art. 120 do CPP, é privativo da polícia judiciária ou juiz, por termo nos autos.

e. Exigência de forma pública, lavrada por escrivão.

f. Possibilidade de existência de "usurpação de função pública" de quem proceda sem observância do CPP.

6. ASPECTOS LEGAIS

a. *Exercício da Polícia Ostensiva*

Nossa responsabilidade se acha, hoje, claramente definida no § 5º do artigo 144 da nova Constituição. Temos, pois, que procurar, a todo instante, com ardor característico aos homens de bem, novas fórmulas para realização plena de nossa missão de "Polícia Ostensiva" e "Preservação da Ordem Pública", "Defesa Civil" e "de Socorro aos Cidadãos".

Enfim, cumprir nossa missão, com qualidade e objetividade.

O atual diário do policial-militar deve estar pontilhado pelos princípios da moderna doutrina de segurança pública, moldada, segundo a Constituição, como "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos".

Deve ela, pois, ser exercitada com o objetivo de "preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio".

b. *Reclamo da sociedade em termos de solução rápida, eficaz e eficiente*

A sociedade brasileira reclama, há muito tempo, mudanças que substituam modelos antigos e possibilitem um "salto qualitativo", em termos de Direitos Fundamentais.

Em especial, na área da "segurança pública", diante da síndrome da "Violência Urbana" e "Violência Rural", os cidadãos aguardam novas posturas daqueles que têm o dever de protegê-los e socorrê-los, de cumprir as leis e de trabalhar para a paz e harmonia social.

Temos, pois, de reconhecer esses anseios.

Ajustarmo-nos aos novos tempos, dando uma resposta à sociedade, fazendo-a crer numa polícia respeitada, altamente técnica, transparente, fiscalizada pelos contribuintes, obediente às leis, com alto padrão ético de comportamento, eficiente, eficaz, que solucione problemas, de forma criativa, rápida, em harmonia com as leis e costumes locais.

*c. Os papéis das Instituições Policiais do Estado na
Segurança Pública*

Os papéis das Instituições Policiais do Estado na Segurança Pública estão definidos no artigo 144 da Constituição Federal:

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

I — ...

II — ...

III — ...

IV — ...

V — Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

§ 4.º — As Polícias Cíveis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5.º — As Polícias Militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos Corpos de Bombeiros Militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil".

Note-se que a expressão "preservação da ordem pública" figurou no "caput" do artigo e na competência das polícias fardadas.

Assim, a Polícia Militar executa um serviço civil — A polícia ostensiva, preservação da ordem pública e defesa civil. Utiliza-se da estrutura militarizada, como ocorre em muitos países civilizados.

A Polícia Civil tem a seu cargo investigações criminais e as apurações das infrações penais, exercendo o papel da polícia judiciária.

A Polícia Militar tem a seu cargo um papel — "Força Pública", à qual se atribui, inclusive, a função de garantir o Poder de Polícia de que são detentores alguns órgãos públicos, especialmente da área fazendária, sanitária, proteção ambiental, uso e ocupação do solo, e de outras, cujas atividades interessem à segurança pública.

d. Orientação da Lei Penal Adjetiva

1) Da busca e apreensão:

A apreensão dos chamados "instrumenta soeleris" é medida que constitui dever da "autoridade policial" (aqui no sentido de polícia judiciária), logo que "tiver conhecimento da prática da infração penal (Art. 6.º — CPP)".

Tais instrumentos do crime, segundo o disposto do Art. 11 da mesma lei, acompanharão os autos de inquérito, assim como todos que interessarem à prova.

Tal a apreensão que se dá no "local de crime".

Porém, há outra, a resultante da busca, regulada no artigo 241 do CPP, nos seguintes dizeres: "Quando a própria autoridade policial ou judiciária não a realizar pessoalmente, a busca domiciliar deverá ser precedida da expedição de mandado".

Com o advento da nova Constituição, este artigo não é mais aplicável, porque as autoridades de polícia judiciária não têm atribuições para proceder busca domiciliar de ofício ou ordená-la.

Assim, de acordo com o artigo 5.º, inciso XI, a busca domiciliar somente poderá ser processada mediante determinação judicial.

2) Da restituição de coisas apreendidas:

O assunto é tratado desde o artigo 118, que se inicia dizendo da necessidade de as coisas apreendidas ficarem vinculadas ao processo, mas o cerne da questão se situa no artigo 120, que diz que "a restituição, quando cabível, poderá ser ordenada pela autoridade policial ou juiz, mediante termo nos autos, desde que não exista dúvida ao direito do reclamante".

Segundo o "feedback", colhido junto à polícia judiciária, "a lei, quando emprega o vocábulo "termo", diz respeito à forma pública de que deve ser revestido o documento. A forma pública é lavrada pelo escrivão, que tem "fé pública", sob a égide da autoridade competente. A função de polícia judiciária tem a competência de seu exercitamento resguardada às polícias civis, através da Carta Magna vigente, no parágrafo 4.º do artigo 144".

E mais, "o delegado de carreira é legalmente investido na função, através de concurso público, de provas e títulos. Daí, a decorrência do *Poder Delegado* e de competência funcional manifestada em razão da pessoa, de lugar e da matéria".

Vê-se, pois, que qualquer restituição de coisa apreendida é de competência, primeiro, de autoridade judiciária e, depois, de polícia judiciária, a prevalecer o entendimento de que ao Poder Judiciário é que cabe a repressão criminal, sendo a polícia o órgão do executivo que lhe serve de auxiliar, por isso, tomando o nome de polícia judiciária.

A restituição tem por fundamento jurídico o direito de prioridade ou de posse da parte lesada sobre as coisas de que alguém se apropriara e foram encontradas e/ou apreendidas.

3) Produtos e instrumentos do crime e contravenção:

A lei processual dedica especial atenção à questão, estabelecendo a perda de bens, em favor do Estado (confisco). A referência, aqui, se dá ao Código Penal, artigo 74, II, "a" e "b" e artigo 100.

Em ambos os casos — no primeiro, como decorrência de condenação e, no segundo, como medida preventiva — a lei trata de coisa cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constituam ato ilícito ou de produto de crime ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do ato criminoso.

Tal disposição continua assegurada pela nova Constituição, conforme artigo 5.º, incisos XLV e XLVI, alínea b.

e. Comentários

A ordem pública não deixa de ser, no entender dos doutrinadores, “uma situação de legalidade e moralidade normal, apurada por quem tenha competência para isso sentir e valorizar”.

Aqui se discute uma questão fundamental. Há, com efeito, no exercício da polícia ostensiva de segurança, de trânsito, ecológica e outras relacionadas com a prevenção criminal, preservação e restauração da ordem pública, uma infinidade de ações que, pelo seu contexto, filigranas e sutilezas, encaixam-se para soluções de aspecto prático.

Isto deve ocorrer, se é que se quer uma polícia que efetivamente solucione questões, em nome da ordem pública, ou da própria lei que a objetiva.

Por exemplo, se apenas 10% das ocorrências atendidas pela polícia ostensiva, só no Estado de Minas Gerais, acarretassem os processos criminais e/ou contravencionais respectivos, teríamos a polícia judiciária e a justiça criminal insuficientes para dar solução cabal a todos, no prazo reclamado pela sociedade.

Dá admitir-se certa amplitude de comportamento operacional, para dar solução a pequenos casos — um certo “tribunal de polícia”, para dar solução a questões que, no contexto atual, não admitiriam mais a formalidade da lei adjetiva.

Assim é que deve ser entendido o contexto em que o legislador falou na “restituição de coisas apreendidas”.

Trata-se de capítulo situado dentro do grande título “das questões e processos incidentes”, e que trata daquelas situações em que o processo criminal sofre um incidente — quer por questão prejudicial, quer pela exceção, incompatibilidade e impedimentos, conflitos de jurisdição, insanidade mental do acusado e outras medidas assecuratórias.

Dentro do processo criminal, aí sim, tudo dentro da mais absoluta formalidade.

Mas se o caso é de tal insignificância, dentro do contexto da ordem pública, que demande, sem agressão à harmonia das instituições, a confiabilidade da autoridade e a legitimidade de seu procedimento, um procedimento rápido, crê-se que são admissíveis soluções práticas, em benefício da própria ordem pública.

Outra questão que deve ser discutida é o confronto entre formalidade x nulidade, no processo penal.

De início, é preciso salientar que esta é uma das partes no direito processual menos estudada pelos doutrinadores, segundo constata PAULO SÉRGIO LEITE FERNANDES, dizendo que se consagrou a tal estudo apenas 1% do trabalho, quando o normal seriam 5%.

E como explica este professor, conselheiro da OAB, “a partir do momento em que se começou a dar forma ao processo, a regulamentá-lo, enfim, surgiram, fortalecendo a tradição, regras de conduta processual. As formalidades, certamente, são regras do procedimento”.

Na medida, então, que a lei não confere à polícia ostensiva competência para exercer o ato de devolução da coisa apreendida, mesmo porque haveria necessidade das conseqüentes perícia, avaliação, formalização da devolução, que são próprios da polícia judiciária, poder-se-ia atribuir nulidade absoluta, se interpretada extensivamente a regra formal do artigo 564, I e II, e entendido que isto é ato decisório da polícia judiciária.

Porém, até quando seria aplicável o mesmo Código na abertura que preconiza, a temperar tal rigorismo, no seu artigo 3.º, possibilitando interpretação extensiva e analógica bem como o suplemento dos princípios gerais de direito, para, buscando-se a “justiça da norma” ou a interpretação teleológica, entende-se justificado, adaptado às exigências sociais modernas e atendendo-se ao reclamo dos cidadãos em busca da eficiência e eficácia da atividade policial?

Tenha-se em mira, aliás, que no projeto do Código de Processo Penal, que não chegou sequer a ser discutido no Congresso, dizia seu artigo 108 que “os atos e termos processuais não dependem de forma predeterminada, senão quando a lei expressamente a exigir, reputando-se válidos os que, *realizados de outro modo*, preencham a sua finalidade”.

Esta seria a fórmula adequada aos dias de hoje, uma vez que, pelo que se constata das pesquisas realizadas, os comentadores prestigiados parecem ter uma verdadeira repugnância pela necessidade de obediência a requisitos formais de procedimentos.

É como diz o renomado professor citado: “É verdade que nos sistemas processuais modernos não se decreta nulidade de ato que, embora praticado contra o modelo, tenha atingido o fim pretendido”. Seria a adoção integral do artigo 566 do CPP: “não será declarada nulidade de ato processual que não houver influído na apuração da verdade substancial ou na decisão da causa”. “*Pas de nullité sans grief*”, diriam os franceses, expressão esta que os formalistas entendem de difícil invocação no processo penal, mas que representa, na verdade, uma aspiração do mundo moderno, um novo valor, mormente diante do quadro de descrédito na justiça, na polícia, na administração pública, nos legisladores, como o atesta a defasagem das leis.

Seria uma forma inteligente de buscar a instrumentalidade do processo e até ir mais além.

Ora, se hoje as exigências do mundo requerem criatividade, por que tais amarras, em prejuízo à proteção do direito de propriedade?

Veja-se que há uma constante busca do aperfeiçoamento do serviço público, não ficando de lado o “jurisdicional, prestado através do processo”.

Segundo CÂNDIDO R. DINAMARCO, a efetividade dos princípios lógico, jurídico, político e econômico é uma tentativa universal hoje, e é justamente dentro desta idéia que a instrumentalidade processual vai se realizar. No seu entender há, então, uma "suficiente justificação lógico-jurídica para essa indispensável dinâmica do sistema e permeabilidade às pressões axiológicas exteriores".

É uma visão metodológica diferente que não deixa de alcançar a transcendente dignificação do valor da justiça.

f. A lei estadual n.º 9.584, de 06 Jun 88, dispõe que "os bens apreendidos por autoridade policial e os bens achados que estejam sob sua guarda serão recolhidos à Secretaria da Segurança Pública, em seção própria, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar da ocorrência".

O espírito de tal norma é regular o disposto na lei processual, dizendo, inclusive quanto à restituição do bem ao proprietário que deve-se fazer diante da prova da carteira de identidade e da nota fiscal ou outro documento que comprove a autenticidade da aquisição após pagamento de despesas administrativas fixadas em resolução da Secretaria.

A destinação final do produto de vendas, em hasta pública, daquilo que não for reclamado, destinar-se-á à assistência social do Estado.

Do exposto, é de se ver que a lei se refere à "autoridade policial", de modo claro, referindo-se apenas ao sistema da polícia judiciária, excluindo a "autoridade policial de polícia ostensiva".

Como ela é anterior à divisão das atribuições (artigo 144-CF), estabelecendo nova filosofia de trabalho para a segurança pública, há de se ver que sua aplicação prática torna-se prejudicada, a partir, inclusive, da própria questão geográfica do Estado.

7. AVALIAÇÃO E CRÍTICA

a. Primeiro fato

(ocorrência no Supermercado Planalto):

1) Aspectos questionados:

- a) Descumprimento do artigo 5.º, inciso XI da Constituição Federal;
- b) Não encaminhamento da mercadoria apreendida à polícia judiciária para andamento do inquérito policial cabível;
- c) Não endereçamento do ROP à Polícia Judiciária;
- d) Usurpação de função pública;
- e) Falta de conhecimento dos preceitos legais.

2) Aspectos positivos:

- a) Preocupação dos policiais-militares em dar solução rápida a uma ocorrência policial (cumprimento do dever ético);

b) Satisfação, por parte da vítima, pela interferência da polícia ostensiva;

c) Aceitação da conduta, pela comunidade, como possível de ser adotada, como prova da eficiência da polícia.

b. Segundo fato

(apreensão de duas armas de caça)

1) Aspectos questionados:

a) Falta de orientação por parte dos policiais aos agentes envolvidos sobre o local (estabelecimento) onde os mesmos poderiam reaver suas armas, já que foram recorrer, diretamente, à polícia judiciária.

2) Aspectos positivos:

a) Pronta interferência dos policiais no fato;

b) Cumprimento à risca da Nota de Instrução N.º 4.001/88 (destinação de armas e munições apreendidas).

8. CONCLUSÃO

Como explicou ANTÔNIO HERMAN DE VASCONCELOS E BENJAMIN, escrevendo sobre a crise de acesso à justiça, "a sociedade moderna apresenta três métodos de solução de conflitos de interesses: a) meios privados; b) meios administrativos e c) meios judiciais".

No primeiro estariam processos expedidos de arbitragem, negociação e até a coação pela greve. No segundo, os métodos para composição na esfera executiva e no terceiro pode funcionar o processo judicial tradicional, quer por conciliação, quer pelo juizado especial, quer por outros procedimentos simplificados.

Poderíamos perceber, entretanto, que a meio caminho entre o processo judicial e a interferência do executivo, poderá haver uma alternativa desviante ou um método alternativo de solução.

Não estaria aqui a solução de casos em que intervém a polícia ostensiva, no intuito de preservar a ordem pública?

Tais alternativas, como explica o citado autor, buscaria, "sem eliminar a opção judicial, permitir que certas controvérsias sejam confrontadas, antes que adentrem o sistema judiciário e, ao mesmo tempo, simplificar o procedimento para aqueles que remanescem".

Ganhariam o Judiciário e a sociedade como um todo. É a conclusão lógica.

Em uma das teses sobre defesa social, defendida no Congresso das Polícias Militares (Belo Horizonte, Fev/87), foi dito que "há um clamor por segurança pública que passou a figurar entre as necessidades primeiras da população, nos grandes centros".

Advertindo que poucos tinham a clarividência de não estigmatizar apenas a instituição policial, mas todo um sistema (se é que existe), como um sistema em crise, lembrou-se “a discrepância profunda entre suas aparências e realidades, um sistema agressivo, desigual e injusto, em que a teoria do direito e processo penal, cumprindo a função ideológica que lhe é atribuída, está inteiramente divorciada da realidade”.

Quando se analisa a questão sob enfoques mais amplo, vê-se que “a civilização humana praticamente se vê atarantada entre o querer, o poder e o dever”.

Em recente artigo sobre a crise da sociedade brasileira, MARCELO PIMENTEL, presidente do TST, fazia as seguintes observações, que merecem ser transcritas para justificar nosso ponto de vista:

“É próprio da cultura brasileira: 1) ter pena do criminoso; 2) considerar desonroso o papel de denunciante; 3) ter como venial o desrespeito a diversas normas jurídicas; 4) atribuir vício de origem a iniciativas governamentais (autopromoção, suborno, etc.); 5) considerar necessário incomodar o cidadão para que ele cumpra a lei; 6) atribuir sentido de autoridade, e não de serviço, à função pública; 7) justificar infrações “por equidade”; 8) ter como certo que “brasileiro é assim” — e não tem jeito; 9) não refletir sobre a própria conduta e refletir muito sobre o conduta alheia; 10) sacralizar a arte e esporte, como momentos de “libertação” da realidade profissional e política”.

“Os crimes, especialmente os patrimoniais, vão-se tornando tão freqüentemente comentados pelas pessoas, que elas vão se acostumando à idéia de conviver com certo tipo de criminalidade que não “tira a vida” do ser humano e não lhe faz violência física; isto para não falar do perigo de até mesmo a violência se tornar “justificada”, principalmente por causa da pobreza, da má distribuição de renda, etc. As injustiças sociais, os vícios da autoridade constituída, a ineficiência da escola — tudo isto parece justificar nas consciências uma falsa necessidade moral de ter pena do criminoso, o que equivale, em certa medida, a autorizar socialmente o criminoso”.

“Quebra-se a vigilância do cidadão quanto ao repúdio à criminalidade, aos vícios, etc., e, por força de certa ideologia da injustiça, denunciar os desvios da lei passa a ser socialmente injusto e indigno de uma “boa pessoa”, por denotar alienação relativamente aos “problemas sociais”. Isto não resolve nada e multiplica a criminalidade, mas dá ao homem brasileiro certa satisfação íntima de grandeza e tolerância “cristã”. Uma falácia que já contaminou a maior parte das consciências e corrompe a nossa vida de nação politicamente organizada”.

EM RESUMO:

Há um reclamo por segurança pública (querer).

A sociedade necessita de um sistema que lhe dê proteção, socorro, assistência (poder).

Há instituições sérias, eficientes, eficazes, criativas, determinadas, coerentes com os valores sociais, que trabalham com qualidade e objetividade (dever).

Por outro lado, segurança pública é um dos aspectos de ordem pública, que implica o exato cumprimento das leis, objetivando a paz, a harmonia social, a plena realização dos direitos individuais e coletivos.

É natural, dentro do processo de ajustamento que estamos vivendo, a existência de divergências quanto ao "modus faciendi". Uns defendem o modelo antigo. Outros querem ousar. Mesmo "descumprindo" uma simples medida formal.

Ora, o modo de fazer implica a análise do que deve ser feito e do que não deve ser feito.

Como disse MARCELO PIMENTEL, "para uns isto é discutido no plano técnico"; para outros, "cansados de previsões frustradas, começa a transparecer que a ciência e a técnica nunca tiveram soluções cabais para os problemas".

A isso se somam o descrédito das instituições, a crise de autoridade, o problema estrutural da nossa sociedade.

Assim, se desejarmos criar impacto no sentido de fazer prevalecer o "ético", temos que enfrentar a realidade e contornar percalços de normas ultrapassadas, em benefício da paz, prosperidade e da justiça.

Que sobrepaire aquele sentimento coletivo do dever ético, compromisso com o resultado.

Esse sentimento de dever não se explica apenas pelas normas jurídicas às quais estamos submetidos.

Depende, tal sentimento, de uma avaliação da conduta (no nosso caso da conduta operacional), para consagrar o que é bom e o que não é, o que precisa ser continuamente avaliado pelas autoridades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, no pleno exercício de seu mister.

É preciso compreender cada realidade, dentro do seu contexto.

Não é possível estabelecer conduta operacional única, para aplicação na metrópole e no pequeno subdestacamento.

Há um sistema de avaliação que temos cientificamente de nos acostumar a sentir. Ele retrata um sistema de valores de conduta que nos permite traçar o perfil ético-social de cada comunidade.

A praticidade questionada no problema do presente estudo de caso tem resposta, entendemos, na conjugação entre o querer e o poder, à luz do dever.

Se nos sustenta a legitimidade da ação operacional, diante da INEXIGIBILIDADE DE OUTRA CONDUTA, em função da nossa responsabilidade ÉTICA, nada temos a recear.

Em conclusão — é possível, consideradas as variáveis existentes em cada caso, que a “polícia ostensiva” atue numa faixa, motivada mais pelo senso do dever ético — nosso compromisso com o resultado — que o simples cumprimento de medidas formais defasadas, que representem, hoje, incentivo à corrupção e à impunidade, descrédito da justiça, comodismo, absenteísmo e omissão.

BIBLIOGRAFIA

— LAZARINI, Álvaro e outros. *Direito administrativo da ordem pública*. Ed. Forense, 1986.

— BARACHO, Sóter do Espírito Santo. *Implicações do habeas-data para as Polícias Militares*. BH. Mimeo, APM.

— PINHO, Ruy Rebello e NASCIMENTO, Amaury Mascaro. *Instituições de direito público privado*. São Paulo, Ed. Atlas, 1987.

— JESUS, Damásio. *Código de processo penal anotado*. São Paulo, Ed. Saraiva, 1985.

— DINAMARCO, Cândido. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1987.

— DELMANTO, Celso. *Código penal anotado*. São Paulo, Ed. Saraiva, 1983.

— ESPÍRITO SANTO, José do. *Defesa Social — Uma proposta em face do problema da criminalidade*. BH, Imprensa Oficial, 1987.

— FERNANDES, Paulo Sérgio Leite. *Nulidade em processo penal*. Ed. Revista dos Tribunais, 1985.

— VENTURA, Paulo Roberto Leite. *Direito Processual Penal resumido*. Ed. Rio, 1976.

— PIMENTEL, Marcelo. *Crise brasileira é de natureza ética*. Em 24Mar89.

— VASCONCELOS E BENJAMIN, Antônio Hermann. *Em busca do sim — o MP como mediador nos conflitos de consumo*. Tese apresentada no 7.º Congresso Nacional do Ministério Público — BH, 1987.

— REALE, Miguel. *Estudos de filosofia e ciência do direito*. Ed. Saraiva.



Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais
Uma Casa de Cultura

