



**André Dias Nunes**

**A Investigação Criminal Brasileira**  
**A crise entre a Polícia Judiciária e o Ministério**  
**Público**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção de título em Mestre em Direito.

Orientador: Prof. João Ricardo W. Dornelles

Rio de Janeiro  
Abril de 2014



**André Dias Nunes**

**A Investigação Criminal Brasileira  
A crise entre a Polícia Judiciária e o Ministério  
Público**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. João Ricardo Wanderley Dornelles**  
Orientador  
Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Victoria-Amália de Barros Carvalho Gozdawa de Sulocki**  
Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Pedro Cláudio Cunha Brando Bocayuva Cunha**  
UFRJ

**Prof<sup>a</sup>. Mônica Herz**  
Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de  
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 15 de abril de 2014.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

## **André Dias Nunes**

Graduou-se em Direito na FDV (Faculdades Integradas de Vitória) em 2002. É Delegado de Polícia Civil no Estado de Minas Gerais e professor da Pós-graduação em Direito Penal no UNESC (Centro Universitário do Espírito Santo).

### Ficha Catalográfica

Nunes, André Dias

A Investigação Criminal Brasileira – A crise entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público. André Dias Nunes; orientador: João Ricardo W. Dornelles. – Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2014.

77 f.; 30 cm

1. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

Inclui referências bibliográficas.

1. Direito – Teses. 2. Investigação Criminal 3. Sistema Acusatório. 4. Política Judiciária. 5. Ministério Público. 6. Crise. 7. Poder de Investigar. 7. I. Dornelles, João Ricardo W.. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

## Agradecimentos

Agradeço ao meu orientador pelo apoio necessário para a conclusão do presente trabalho, à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, bem como à Nayane Zbyszynski Sant'Anna Nunes, amor da minha vida, sem a qual o presente texto nunca seria concluído.

## Resumo

Nunes, André Dias; Dornelles, João Ricardo W. **A Investigação Criminal Brasileira – A crise entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público.** Rio de Janeiro, 2014, 77p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a Investigação Criminal Brasileira, sobretudo no que tange a crise instaurada entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária, principalmente após o Projeto de Emenda Constitucional nº 37-A, o qual, em tese, restringiria o poder de investigação às Polícias Cíveis Estaduais e Federal, tendo sido este veementemente combatido pelos membros do Ministério Público, sob o argumento de que os impediria de proteger o interesse público no combate à criminalidade. A partir dessa abordagem, visa-se também demonstrar os modelos de sistemas penais acusatórios, dando enfoque ao adotado pelo Brasil, destacando-se a evolução histórica da Polícia e do Ministério Público nas Constituições Brasileiras; identificar os limites constitucionalmente impostos à atividade investigativa, examinando o papel da Polícia Judiciária e do Ministério Público, bem como expor os argumentos favoráveis e contrários à investigação criminal pelo Ministério Público. Ao cabo, demonstra-se o impacto, ao menos teórico, do Projeto de Emenda Constitucional nº 51, o qual visa à desmilitarização do modelo policial. Por fim, conclui-se o presente demonstrando-se a importância da atuação conjunta da Polícia e do Ministério Público para alcançar uma sociedade pacífica e com vistas ao bem-estar social, uma vez que o objetivo maior da Investigação Criminal realizada no Brasil é a indicação de existência de indícios suficientes de autoria e da prova de materialidade de um delito, que representam requisitos essenciais para que uma ação penal possa ser proposta e, em seguida, devidamente apreciada pelo Judiciário. Para tanto, o estudo desenvolvido emprega o método hipotético-dedutivo e, como técnica, a pesquisa bibliográfica e documental.

## Palavras-chave

Investigação Criminal; Sistema Acusatório; Polícia Judiciária; Ministério Público; Crise; Poder de Investigar.

## Abstract

Nunes, André Dias; Dornelles, João Ricardo W (Advisor). **The Brazilian Criminal Investigation – The crisis between the Judicial Police and the Prosecution Office**. Rio de Janeiro, 2014, 77p. Msc. Dissertation - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This study aims to analyze the Brazilian Criminal Investigation, especially regarding the crisis established between prosecutors and judicial police, especially after the Proposed Constitutional Amendment No. 37-A, which, in theory, would restrict the power of investigation the Civil Police State and Federal, and this was strongly opposed by prosecutors, arguing that prevent them from protecting the public interest in combating crime. From this approach, we aim to demonstrate the models also accusatory penal systems, giving focus to the one adopted by Brazil, emphasizing the historical development of police and prosecutors in the Brazilian Constitutions; identify the limits constitutionally imposed on investigative activity, examining the role of the Judicial Police and prosecutors, as well as expose the for and against criminal investigation by prosecutors arguments. At the end, it is shown the at least theoretical impact of the Proposed Constitutional Amendment No. 51 which seeks the demilitarization of the police model. Finally, we conclude the present, demonstrating the importance of joint efforts of police and prosecutors to reach a peaceful society views and social well-being, since the main goal of Criminal Investigation conducted in Brazil is the indication of whether there is sufficient evidence of authorship and materiality of evidence of an offense, which represent essential requirements for a criminal action may be brought and then duly appreciated by the judiciary. Thus, the study developed employs the hypothetical-deductive method and as technical, bibliographic and documentary research.

## Keywords

Crime Scene Investigation; Accusatory System; Judicial Police; Prosecution Office; Crisis ; Power to Investigate.

## Sumário

1 Introdução	8
2 Evolução História Da Polícia E Do Ministério Público No Brasil	16
3 O Sistema Processual Penal Acusatório Brasileiro – A Atuação da Polícia e do Ministério Público	35
3.1 Da Responsabilização Criminal	35
3.2 Do Sistema Inquisitivo	37
3.3 Do Sistema Acusatório	39
3.4 Da Investigação Criminal Brasileira	41
3.4.1 Da atuação da Polícia Judiciária	41
3.4.2 Da Atuação do Ministério Público	43
4 O Poder Investigatório – Quem deve exercer sua titularidade? – A PEC 37 e a PEC 51 – Abismo Existente entre a Polícia e o Ministério Público.	47
4.1 O Poder Investigatório	47
4.1.1 Das Características do Inquérito Policial e do Termo Circunstanciado de Ocorrência	47
4.2 A Investigação Criminal pelo Ministério Público	50
4.3 A Emenda Constitucional n.º 37-A	58
4.4 A Emenda Constitucional n.º 51	62
5 Conclusões	67
6 Referências Bibliográficas	76

# 1 Introdução

O presente trabalho tem por objetivo apresentar, de forma clara, o tema da dissertação, partindo do pressuposto de que a investigação criminal, atividade de especial importância para a instrução penal, realizada pela Polícia Judiciária, pela qual se busca apurar a materialidade e autoria de infrações penais que possa subsidiar uma futura ação penal, esta de competência do Órgão Ministerial, de tal sorte que a própria Constituição Federal dispõe expressamente a competência da referida Polícia para apurar essas infrações, ao tempo em que confere ao Ministério Público a titularidade da ação penal e as funções de exercer o controle externo da atividade policial, requisitar diligências investigatórias, além de outras que sejam compatíveis com sua finalidade.

Apesar da clareza do Texto Constitucional, o Projeto de Emenda Constitucional n.º 37-A de 2011, de autoria do Deputado Federal Lourival Mendes e outros, dividiu o Estado mais uma vez em dois lados, o Ministério Público de um lado e as Polícias (civil e federal) de outro, lutando por um “direito” previsto na Constituição, qual seja, o de realizar a investigação criminal.

Antes de se abordar o referido tema, necessária se faz a apresentação do panorama do sistema processual penal adotado no Brasil.

Historicamente, os Sistemas Processuais Penais se dividem, basicamente, no Sistema Processual Penal Inquisitivo e no Sistema Processual Penal Acusatório.

De acordo com o Sistema Inquisitivo compete ao Estado a investigação, acusação e condenação dos responsáveis por ilícitos criminais, sendo que não existe qualquer necessidade de se dividir as funções investigatória, acusatória e condenatória entre entes distintos, uma vez que os Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa não são acolhidos pelo referido sistema.

O Estado, como Inquisitor, busca a condenação, tratando o réu como um verdadeiro OBJETO e não como um SUJEITO de direitos. Os meios de prova, a forma de se investigar e até as penas a serem impostas são aplicadas pelo Estado independente de prévia cominação legal.

O acusado fica à disposição integral da vontade do Estado “Carrasco”, que se utilizará de todas as formas para demonstrar a responsabilidade do indivíduo e, conseqüentemente, imputar-lhe o flagelo que bem entender.

Com a evolução da sociedade e o reconhecimento de direitos básicos, o Estado passa a vislumbrar o Processo Penal sob outra ótica. Isto se faz em razão da necessidade de se adequar o exercício do *Ius Puniendi* aos anseios sociais de que direitos básicos de liberdade sejam respeitados.

Surge assim, o Processo Penal Acusatório, no qual o Estado, objetivando respeitar o chamado Devido Processo Legal, pautado no Contraditório e na Ampla Defesa, divide sua atuação entre 03 (três) entes distintos – a investigação fica a critério da Polícia, a acusação fica a critério do Ministério Público e o julgamento fica a critério do Judiciário.

Esta tripartição encontra inspiração na Teoria de Tripartição dos Poderes de Montesquieu, que através da ideia de uma teoria prevendo freios e contrapesos (“*checks and balances*”) ter-se-ia um Estado que observaria a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, impedindo que certo grupo (executivo, legislativo ou judiciário) impossibilitasse que o verdadeiro detentor do Poder, no caso o povo, pudesse usufruir de seus direitos e interesses básicos.

Assim como na tripartição dos Poderes, dividir as funções processuais em investigação, acusação e julgamento permitiria o exercício de um controle externo entre as instituições, garantindo o efetivo exercício da ideia de justiça quando da aplicação da lei penal, pelo menos em tese.

No Brasil, após a Constituição de 1988, o Ministério Público, função essencial à Justiça, vem se destacando com uma atuação que cativa o interesse público, sendo reconhecido como uma das poucas instituições públicas que gozam de credibilidade e respeito pela população.

O artigo 127 e seguintes da Constituição garantem ao Ministério Público uma função dúplice: **detentor da legitimidade exclusiva da ação penal pública e fiscal da lei.**

Resta evidente que o Estado delegou ao *Parquet* a função não apenas de acusador, mas de garantidor de direitos, de ente responsável por fazer valer os direitos de terceiros, conferindo-lhe meios jurídicos para tanto, dentre os quais

podemos mencionar a Ação Civil Pública, as Ações de Improbidade Administrativa, etc.

O Ministério Público foi elevado de mero acusador, “carrasco”, a garantidor de direitos, sejam os do Estado em se aplicar o *ius puniendi*, sejam os da sociedade, em não ser oprimida e violada pelas forças estatais.

Ao Judiciário continuou o Estado delegando a função de exercer a Jurisdição, “dizer o direito no caso concreto”, resolver os conflitos de interesse que lhe são apresentados. Aplicar a lei ao caso concreto.

Como forma de se evitar o regresso ao Sistema Inquisitivo, o Estado delegou às Polícias, com base no artigo 144 e seguintes, o dever de exercer a investigação pré-processual, principalmente através da instauração de Inquéritos Policiais, mas também através de outros procedimentos, como os chamados Termos Circunstanciados de Ocorrência, previstos pela Lei 9.099/95, por exemplo.

O Estado Brasileiro dividiu o Processo Penal em duas fases, uma pré-processual, sem a necessidade de efetivação de garantias constitucionais do Devido Processo legal, e outra, processual, na qual Contraditório e Ampla Defesa são elevados à condição fundamental de procedibilidade.

Assim, com base na atual Constituição e no Sistema Processual adotado pelo Brasil, teríamos uma verdadeira integração: a Polícia investiga, objetivando angariar elementos mínimos (indícios de autoria e prova da materialidade do delito) para embasar a atuação do Ministério Público em sua função acusatória; o Ministério Público entendendo presentes os elementos mínimos necessários exerce a Titularidade do Direito de Ação Penal, pleiteando a condenação ou mesmo a absolvição do réu (uma vez que o *Parquet* além de legitimado ativo da ação penal é também fiscal da lei); e o Judiciário coordena todo este processo exercendo a Jurisdição, solucionando o conflito de interesses, uma vez que o *ius puniendi*, foi retirado das mãos do povo e substituído pela decisão do Estado-Juiz.

Ainda na esteira da Tripartição dos Poderes necessário pontuar que a Constituição de 1988 não atrelou o Ministério Público a nenhum dos “Poderes Constituídos do Estado”.

Não só a doutrina e jurisprudência, mas o próprio texto constitucional enquadra o Ministério Público como sendo uma Função Essencial à Justiça, rompendo assim com qualquer vínculo direto ao Executivo, Legislativo e ao próprio Judiciário.

Esta autonomia e independência garantiram ao *Parquet* especial papel no processo de redemocratização do Brasil, permitindo uma exemplar atuação na função de Fiscal da Lei, garantidor de direitos.

A Polícia, por sua vez, ao longo dos tempos permanece atrelada ao Poder Executivo, não contando com autonomia e independência, o que em determinados momentos atravanca o desenvolvimento da instituição e conseqüentemente sua própria função investigativa.

O Judiciário, como o Ministério Público, também recebeu um tratamento diferenciado por parte do texto constitucional, com as garantias necessárias para o bom exercício de seus préstimos por seus membros.

Neste contexto de afirmação institucional e de reconhecimento público, o Ministério Público exerce ainda um importante papel, o de Órgão de Controle Externo da Atividade Policial.

Nesta esteira, compete ao *Parquet* supervisionar toda a atuação policial, quer na esfera puramente administrativa, quer na investigativa, orientando seus membros, e movendo as ações cabíveis em caso de desídia ou mesmo de omissões.

Tal controle é também um reflexo da tripartição dos poderes, garantindo que a participação da Polícia, na fase pré-processual, que se dá sem a exigência do devido processo legal, como anteriormente apontado, ocorra de forma a garantir e respeitar os interesses da coletividade.

Com o crime, a paz social resta estremecida, o direito de punir pertence ao Estado, que deve investigar, acusar e julgar, devolvendo à sociedade a sensação de segurança e tranquilidade, sem a qual a autotutela torna-se não só um desejo, mas uma necessidade.

A atuação do Ministério Público como órgão de controle externo da atividade policial permite que a coletividade possua a garantia do respeito à Lei e

aos ditames constitucionais em todas as fases da persecução penal, pois mesmo na fase pré-processual, ainda que indiretamente, o devido processo legal será observado com a fiscalização externa do *Parquet*.

Assim, a Supremacia do Interesse Público em se retornar à paz social será observada, garantindo-se uma investigação efetiva, justa e célere, sem a qual o processo penal, muitas vezes, não poderá ser iniciado.

Observa-se que o texto constitucional prevê um sistema processual “independente e harmônico”. Independente no sentido que todo o processo se encontra dividido entre três entes distintos com funções próprias.

Além disto, existem dois momentos singulares, uma fase chamada pré-processual, na qual o Estado-Polícia, através de um procedimento administrativo, busca por indícios do cometimento do delito e provas da materialidade do crime para embasar o exercício do Estado-Ministério Público, que não adstrito às provas produzidas, fará a subsunção das provas à legislação pátria, observando a existência ou não das condições necessárias para a propositura da ação penal, que só então será apreciada pelo Estado-Juiz.

Oportuno se observar que o processo de Tripartição dos Poderes adotado no Brasil apresentou uma lacuna importante. A Constituição não previu a existência de Órgãos ou Entes responsáveis pelo controle externo das atividades do Ministério Público e do Judiciário.

Tal fato foi objeto de inúmeras discussões e, em 2004, através da Emenda Constitucional n.º 45, foram criados o Conselho Nacional de Justiça – CNJ e o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, com o intuito de exercer, por algum meio, um controle mais efetivo das atividades dos respectivos órgãos, garantido paridade de armas em relação aos demais Poderes Estatais, que desde a criação do texto constitucional encontravam-se sujeitos ao controle externo de suas atividades.

No intuito de ver suas atividades expandidas, o CNMP criou a Resolução número 13, que, dentre outros assuntos, regula o chamado Poder Investigativo do Ministério Público, apresentando possíveis fundamentos para que Promotores e Procuradores exerçam de forma direta a investigação criminal no Brasil através dos chamados PIC – Procedimentos de Investigação Criminal.

Cabe observar, sem entrar nos argumentos a serem desenvolvidos no trabalho, que o texto constitucional não aponta expressamente tal possibilidade, tendo o CNMP se baseado, entre outros aspectos, na chamada Teoria dos Poderes Implícitos, sob o argumento de que se o Ministério Público possui legitimidade para o exercício do controle externo da atividade policial, também possui legitimidade para o exercício de todas as funções correlatas, dentre as quais o de iniciar o procedimento investigativo.

Soma-se a isto o fato de que, segundo o Código de Processo Penal, tanto o Ministério Público quanto o Magistrado possuem a prerrogativa de requisitar (determinar) a instauração de uma investigação policial a qualquer Autoridade Policial Brasileira.

Assim, por diversas vezes na história recente do Brasil, foram noticiadas investigações realizadas pelo Ministério Público que acabaram por resultar, em alguns casos, em grandes prisões e condenações e, em outros, não apresentaram qualquer resultado conhecido.

O chamado PIC, mesmo sem previsão constitucional ou legal, passou a ser realizado com certa constância, garantindo ao MP a chamada “investigação de gabinete”.

Visando evitar tal prática, bem como observar o que se encontra presente no texto constitucional, objetivando, ainda, o respeito à atuação harmônica e independente do Estado no Sistema Processual Penal Acusatório, foi apresentado o projeto de Emenda Constitucional nº 37, que reafirma o disposto no texto constitucional garantindo às Autoridades Policiais (civis e federais) legitimidade exclusiva na instauração de investigações criminais.

Com a apresentação do PEC surgiu um movimento capitaneado por Promotores e Procuradores de todo o Brasil afirmando que o referido projeto se trata de uma verdadeira lei da mordaza, que o legislativo objetiva calar o Ministério Público. Tal movimento denominou o PEC 37 como sendo o PEC da Impunidade.

Segundo esta linha de raciocínio, uma vez que se “retira” do Ministério Público o direito de investigar, estaria se contribuindo para a impunidade no Brasil.

As acusações veladas deste raciocínio indicam que, como a Polícia é vinculada ao Executivo, se o Ministério Público não puder investigar, a impunidade reinará, pois a Polícia por não possuir autonomia e independência observará sempre os anseios do Poder a que se encontra vinculada.

Tal pensamento passa também pelo pejorativo argumento de que, em tese, toda a Polícia é corrupta, e o Ministério Público, como fiscal da lei, teria a lisura necessária para atuar como paladino da justiça, fazendo valer os interesses da coletividade.

Contudo, o presente trabalho visa apresentar argumentos racionais, lógicos e constitucionais sobre o direito/dever de investigar no Brasil.

Visa também observar a crise institucional vivida no Brasil, uma vez que é cada dia mais notório o sucateamento das Polícias brasileiras, o que na prática cria grandes obstáculos para o procedimento investigativo.

Em um primeiro momento, será analisado o Sistema Processual Penal Acusatório adotado pelo Brasil. Neste ponto o objetivo será traçar as funções institucionais da Polícia e do Ministério Público e como tais órgãos podem e devem contribuir para o exercício do *ius puniendi* do Estado.

Em um segundo momento, serão discutidos os argumentos favoráveis e contrários para a realização da investigação criminal por parte do Ministério Público.

Algumas das questões abordadas no segundo capítulo são: Existe impunidade na PEC? A Polícia tem capacidade e competência para investigar todos os casos? O Ministério Público e a Polícia possuem estrutura para a realização da investigação? Quem ganhou e quem perdeu com sua aprovação? Como tem sido a fiscalização externa da atividade policial? Quem exercerá a fiscalização externa do MP caso este venha a investigar?

A apresentação de tais dados também será importante para pontuar como o possível afastamento de dois órgãos necessários para o sistema processual penal (Ministério Público e Polícia) prejudicaria o maior interessado na atuação da justiça, qual seja, o povo.

Por último, será realizada uma análise da situação real com a ideal, ocasião em que serão apontadas possíveis soluções para a questão da investigação criminal.

O presente projeto apresenta a relevância necessária para servir de objeto de pesquisa, não somente em razão das discussões relativas aos Projetos de Emenda à Constituição 37 e 51, mas, sobretudo em razão de se discutir o papel constitucional dos entes responsáveis pela realização do Processo Penal Brasileiro.

Como a Polícia, o Ministério Público e o Judiciário devem atuar no sentido não apenas de se aplicar a lei penal, mas de se efetivar a justiça, de se respeitar direitos básicos, de se garantir cidadania e, acima de tudo, de se respeitar os ditames da Carta Constitucional.

## 2

# Evolução História Da Polícia E Do Ministério Público No Brasil

A partir da chegada dos portugueses ao Brasil, foi trazido como uma espécie de legado pelos mesmos os princípios jurídico-policiais que, através dos séculos, modelaram e auxiliaram criação de uma concepção, ainda que primitiva, de Segurança Pública, haja vista a percepção de que se fazia necessária à proteção de direitos básicos, que no início se fazia indispensável à sobrevivência dos portugueses que aqui se instalaram, garantindo-lhes o mínimo de segurança.

Os primeiros e principais momentos foram os tempos de Martim Afonso, das Capitâneas, dos Governadores Gerais, dos Governos do Norte e do Sul, Ordenações Manuelinas e das Ordenações Filipinas, sendo que esses momentos foram marcados pela formação de um só organismo, que era caracterizado por possuir, simultaneamente, os poderes Judiciante e Policial.

Os “almotacés”, autoridades encarregadas de zelar pela ordem pública nas vilas recém-criadas no Brasil-colônia, constituem a primeira manifestação de uma autoridade policial constituída, tendo sua definição no Dicionário Jurídico:

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

Os “almotacés” possuíam como sendo seus auxiliares os “alcaides-pequenos” e “meirinhos”, cujas funções, conforme prescreviam as Ordenações Manuelinas, eram, dentre outras:

- fiscalizar o cumprimento das leis referente à proteção de pessoas e bens dos órfãos, dos ausentes e dos pródigos;
- velar contra o abuso de armas proibidas;
- zelar pela execução das leis contra vagabundos e jogadores;

- fiscalizar os viajantes, os pobres, e os mendigos.

Dessas primeiras manifestações de poder policial no Brasil-Colônia nota-se a preocupação com a ordem econômica, uma vez que a pessoa considerada pobre/miserável – já marginalizado na sociedade nascente – também era alvo da fiscalização.

Com a povoação da nova Colônia Portuguesa, emergiram riquezas, como consequência imediata, cidades, vilas e povoados cresceram e acarretaram com esse crescimento desordenado o agravamento dos problemas nas relações sociais, uma vez que se despertou a cobiça externa e a ambição desmedida de sugar as riquezas da Colônia pelos Governantes do Reino e a agitação dos nativos, posto que estes começaram a ser expostos aos desmandos dos colonizadores.

Com isso, manter a ordem interna e repelir a ameaça externa tornaram-se tarefas quase que impossíveis, pois a força dispensada à segurança, através dos alcaides-pequenos, meirinhos, quadrilheiros e inspetores de quarteirão eram ineficientes, haja vista que se tratavam de pessoas sem treinos apropriados, bem como sem um aparato que lhes permitisse a reação.

Com o nascimento das Companhias de Ordenanças, organizadas nas cidades, vilas e povoados, os Capitães-mores juntamente com os Alferes, Sargentos e Cabos, passaram a comandá-las e serem escolhidos por eleição, do que se lavrava assento nas Câmaras. Contudo, esse processo de eleição logo foi revogado pelos seus inconvenientes, passando a nomeação dos cargos à competência dos Governadores.

As Companhias de Ordenanças mantinham a ordem pública nas vilas, em razão de sua disciplina e obediência ao poder político local, sendo que constituíram fatores fundamentais para a manutenção da ordem interna e defesa da pátria contra invasores externos.

Entretanto, as Companhias de Ordenanças – mais composta de voluntários e/ou homens menos favorecidos (pobres, negros, pardos e índios) – passaram a não servir aos desígnios dos senhores, posto que eram compelidos ao trabalho ininterrupto e de péssima remuneração enquanto assistiam ao enriquecimento de tais senhores, que se apropriavam de toda a riqueza da terra florescente.

Em seguida, surgiram as Companhias de Dragões, composta em sua maior parte por homens oriundos do reino, bem adestrados e, portanto, mais aptos a impor a ordem interna nas Capitânicas. Quanto às Ordenanças, eis seguinte depoimento:

“Estavam, as Ordenanças, limitadas a patrulhamentos locais, rondas e condução de presos, afora as desordens que promoviam por conta própria. Contudo, constituíam uma estrutura hierárquica social que com o tempo formou a base de nosso desenvolvimento em comunidade”. (LIMA JUNIOR, A. **Crônica militar**. 2. ed. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1969. p.28).

As Companhias de Dragões, oriundas inicialmente de Portugal, desenvolveram-se, fazendo com que as Tropas de Ordenanças fossem extintas para que aquelas se transformassem em uma tropa nativa, o que proporcionou o advento das tropas pagas, formadas por soldados profissionais, organizados e adestrados de acordo com os parâmetros da legislação militar portuguesa, redigida pelo Conde de Lippe.

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

É de suma importância esclarecer que, já na sua gênese, as Forças Públicas estruturavam-se como organização militar e tinham uma dupla função:

- Civil: era a função policial rotineira de prevenir e reprimir o crime;
- Militar: era a função esporádica de enfrentamento das insurreições e defesa da pátria.

Exemplo típico da primeira função, qual seja, a civil, era o Alferes Joaquim José da Silva Xavier, mais conhecido como “Tiradentes”, que patrulhava as estradas das Minas, reprimia salteadores e comandava o Destacamento Policial do Sertão, em Sete Lagoas (1780).

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

A história da organização político-administrativa de pátria brasileira mostra que, desde Martim Afonso, a administração da justiça estava adstrita aos Governantes, que mais tarde viriam a ser tratados como Vice-Reis.

“Nomeados Governador-Geral por D. João II, então Rei de Portugal, foram-lhe conferidos amplos poderes de governo, inclusive para organizar a administração, promover a justiça e estabelecer o serviço da ordem publica de modo que julgasse mais conveniente”. (ANDRADE, I.M. **Polícia judiciária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958. p.11).

Com a divisão da Colônia em Capitanias Hereditárias, os respectivos donatários receberam, com algumas restrições, jurisdição cível e criminal. Deste modo, eles podiam impor penas, inclusive a de morte, aos peões, escravos e gentios. Porém, às pessoas conhecidas como sendo “de maior qualidade”, as penas não poderiam exceder as de degredo por 10 anos e multa até 100 cruzados, salvo se tivessem cometido os crimes de heresia, traição, sodomia e moeda falsa.

“Nomeado Tomé de Souza para o cargo de Governador-Geral, recebeu um regimento datado de 17 de dezembro de 1548, fixando suas atribuições e deveres. (...) dava ao Governador-Geral alçada completa no cível e no crime”. (ANDRADE, I.M. **Polícia judiciária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958. p.12).

Em 1712, quando D. João V estabeleceu que o Poder Judiciário fosse independente dos Governadores-Gerais, a situação modificou-se, pois foi criada a Relação do Rio de Janeiro e as Ouvidorias Gerais nas Capitanias. Assim, a apuração dos delitos passou a ser de competência do Judiciário e as tropas pagas, no exercício da manutenção da ordem pública, eram forças obedientes aos Governadores e atuavam adstritas às diretrizes do Judiciário.

No ano de 1808, D. João VI, ao retornar para o Brasil, encontra uma administração de Justiça Criminal (nela incorporada à chamada Polícia Judiciária) exercida pelas Relações da Bahia e do Rio de Janeiro, pelos Corregedores de Comarca, Juízes Ordinários, Almotacés, Escrivães, Meirinhos e Quadrilheiros. Porém, as Tropas Pagas eram escassas e estavam envolvidas no desbravamento e implantação da ordem nos sertões distantes, sendo que não possuíam estrutura e pessoal para manter a ordem pública nas cidades.

A situação, no Rio de Janeiro, tornou-se caótica, obrigando que D. João VI, seguindo o exemplo vigente em Portugal desde 1760, organizasse uma Polícia Regular. Para tanto, o mesmo:

- criou, em 10 de maio de 1808, a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil;

- instituiu, em 13 de maio de 1809, a Divisão Militar da Guarda Real da Polícia, que veio substituir “o Corpo de Quadrilheiro, constituído de policiais improvisados e rústicos que se limitavam a rondar à noite, envoltos em amplas capas negras, o seu único uniforme, e compridas espadas”.

Portanto, as Capitanias, ainda que atendidas as peculiaridades regionais de cada uma, continuaram a seguir as inflexões e os comandos da Corte Portuguesa. Assim, mesmo que rompidos os laços com Portugal, o Brasil continuou observando o arcabouço legislativo do Reino até que uma Constituição e novas leis fossem elaboradas.

Em 25 de março de 1824, D. Pedro I promulgou a Constituição do Império, a qual foi seguida por diversos decretos, dentre os quais tinham os que regulavam a administração da justiça criminal, sendo o mais importante o que criou os cargos de Juízes de Paz, com atribuições policiais e criminais.

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

Em 1832, foi promulgado o Código de Processo Criminal, que contemplava 03 (três) circunscrições:

- a) a do **distrito**, entregue ao Juiz de Paz eleito pelo povo, enquanto os inspetores de quarteirões eram nomeados pelas câmaras municipais;
- b) a do **termo**, com um conselho de jurados, um juiz municipal, um escrivão de execuções e os oficiais de justiça, nomeados pelos presidentes das províncias;
- c) a da **comarca**, com três Juízes de Direito, um dos quais Chefe de Polícia.

A lei nº 261, de 03 de dezembro de 1841, que reformou o Código de Processo Criminal, estabeleceu em seu Art. 1º que “haverá no município da Corte e em cada Província, um Chefe de Polícia com os delegados e subdelegados necessários, os quais, sob proposta, serão nomeados pelo Imperador, ou pelos Presidentes. Todas as autoridades policiais são subordinadas ao chefe de Polícia”.

Consoante à nova lei, os Chefes de Polícia seriam escolhidos entre os desembargadores e Juízes de Direito; os delegados e subdelegados, dentre quaisquer juízes e cidadãos. Os cargos de intendente foram extintos. As atribuições dos Juízes de Paz foram restringidas.

O Decreto nº 120, de 31 de janeiro de 1842, regulamentou a lei 261, estabelecendo a consagrada divisão entre a Polícia em: Polícia Administrativa e Polícia Judiciária.

No entanto, apesar de algumas mudanças, a legislação do Brasil Imperial prosseguia com a tradição: entrelaçamento entre as funções policial e judicante. O chefe de Polícia e os Delegados praticavam atos de jurisdição nos chamados crimes policiais.

Porém, a má administração da justiça criminal sofreu severa ofensiva dos liberais e dos arautos das liberdades republicanas, não tardando em ocorrer séria e profunda reforma da legislação processual penal que, em 1871, teve as seguintes modificações fundamentais:

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

Então, após a reforma de 1871, o sistema policial conseguiu, ainda que minimamente, libertar-se do enlace judicial. Contudo, a autoridade policial ainda continuou com uma considerável gama de funções judicantes. Além disso, enraizou-se e corporificou-se o instrumento de investigações inquisitórias denominado inquérito policial que, até os dias atuais, continua o extremamente

burocrático, de forma a entrar o desenvolvimento e a administração da Justiça Criminal.

Detentor do poder de Polícia Judiciária e manipulador da Polícia de Manutenção da Ordem Pública vai-se cristalizando nas cidades e vilas a figura do Delegado do Chefe de Polícia, sendo este quase sempre um leigo. Embora detentor de um poder teórico, era mero instrumento da polícia local, também vinculada aos desmandos das patentes locais da Guarda Nacional.

É ainda na fase do Império que os Presidentes de Província recorrem aos Oficiais ou Sargentos da Força Pública (Corpos Polícias, Brigadas Policiais, entre outros) para que eles, exercendo o cargo de Delegado de Polícia, enfrentassem as situações de maiores riscos, minimizando assim, os problemas de segurança pública.

Com o surgimento da República, o país torna-se uma Federação, transformando-se as antigas províncias do Império em Estados-Membros, que inebriados com o novo regime, gozam de uma autonomia excessiva, fruto da nova ordem constitucional.

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

As organizações policiais assumiram feições nitidamente regionais, mantendo as linhas mestras da organização imperial. Em quase todos os Estados, as Forças Públicas expandiram e assumiram, a maioria delas, o ônus do exercício da polícia judiciária. Entretanto, nos maiores Estados e no então Distrito Federal ocorreu uma tendência à especialização da Polícia de Investigação Criminal.

A polícia carioca foi objeto, em 1907, da grande reforma promovida por Alfredo Pinto. De um lado, emergira uma Polícia Judiciária composta por delegados e comissários bacharéis em Direito, Investigadores e Peritos especializados. De outro lado, a Força Policial modernizava-se, aprimorando seus quadros e a especializando a Polícia Ostensiva, com funções de guarda e patrulha.

Em São Paulo, surge a primeira manifestação de uma Polícia Civil de Carreira. No governo de Jorge Tibiriçá, a partir de 1906, ao mesmo tempo em que se inicia o exuberante processo de militarização da Força Pública, criam-se leis, tornando o cargo de Delegado de Polícia privativo dos bacharéis em direito, além de outros cargos de carreira no âmbito da Polícia Judiciária. Como ocorrera no Distrito Federal, também em São Paulo vão desaparecendo os Delegados Militares, tal como o “Tenente Galinha” (João Antônio de Oliveira), oficial da Força Pública paulista, chefe do Serviço de Captura.

O fenômeno da completa militarização das Forças Públicas torna-se mais acentuado, além de São Paulo, em Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Em razão disso, começam a florescer, em alguns Estados, para complementar o policiamento ostensivo nas Capitais ou cidades maiores, as Corporações, que foram denominadas de Guarda Civil.

Porém, chega-se à Revolução de 1930 e ainda não se tem uma Corporação chamada Polícia Civil. Em Minas Gerais, havia um incipiente corpo de escrivães, investigadores e peritos nomeados por aptidão ou indicação política; a guarda civil era uma organização pouco densa em Belo Horizonte; as delegacias de polícia, salvo raras exceções, eram preenchidas por Oficiais da Força Pública, o que também ocorria na maioria dos Estados Brasileiros. Em suma, a Força Pública continuava a responder pela manutenção da ordem pública e desenvolver a grande parte das tarefas de polícia judiciária.

Com a Revolução de 1930, caracterizou-se uma nova ordem com a ruptura da demasiada autonomia dos Estados-Membros. Sem muita profundidade, o novo estágio da evolução republicana influenciou na organização policial, sobretudo quando concretizou a unificação do Código de Processo Penal.

A polícia judiciária das Capitâneas (posteriormente, Estados-Membros) era, no Império, incumbência eminentemente do Poder Judiciário. Com o advento da República, passou a ser estruturada, organizada e controlada pelo Poder Executivo. Nos Estados em que se consolidou a polícia judiciária, passou a denominar-se Polícia Civil, que se refere à corporação do policiamento ostensivo.

Sobrevindo a Constituição de 1934, como consequência da Revolução de 1930, ficou estabelecido no seu art. 5º, inc. XIX, que competia privativamente à

União legislar sobre o direito processual, o que vale dizer ter ficado instituída a unidade processual no Brasil.

Assim, a União passou a ter maior controle das Polícias Militares, que se puseram a figurar no Texto Constitucional de 1934, e sem embargo da função policial que lhe competia desde o Brasil Colônia, a militarização continuou. Em Minas Gerais, por exemplo, firmou-se convênio entre o Estado e a União para assinalar o surgimento da Missão Militar Instrutora.

Enquanto isto ocorria, dada à ausência de previsão constitucional e a falta de importância dada as Guardas Cívicas, elas expandiram-se, tornando-se grandes rivais das Polícias Militares, chegando, em alguns Estados, a tentar usurpar todas as atribuições das tradicionais Milícias.

Apesar de ter ocorrido unidade no processo criminal e razoável grau de controle sobre as Polícias Militares, as organizações policiais continuavam basicamente estaduais. Não havia a mínima ideia sobre a constituição de um todo federal.

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

- a) Polícia Civil: constituída por delegados de carreira, escrivães, detetives, peritos, médicos legistas e guardas civis;
- b) Polícias Militares: organizadas em estrutura militar, com base na hierarquia e na disciplina.

O Chefe de Polícia evoluiu, em quase todos os Estados, para uma nova figura: o Secretário de Segurança Pública, que normalmente era político. A Secretaria era integrada por órgãos da antiga Chefia de Polícia, tais como: Departamento Estadual de Trânsito; Delegacia de Acidente, Engenharia e Guardas de Trânsito (Inspetores de Trânsito); Departamento de Investigação; Corpo de Segurança; Corregedoria de Polícia; Distritos Policiais; Departamento da Guarda Civil; Polícia Técnica; Departamento de Medicina Legal; Pronto Socorro Policial; Identificação.

Os Delegados passaram a ser classificados em 03 (três) tipos:

- a) **nomeados para o cargo** (eram bacharéis em Direitos);
- b) **militares**: Oficiais da Força Pública (Força Policial ou Polícia Militar), que eram designados como Delegados Especiais de Polícia ou Delegados de Captura;
- c) **leigos**: civis sem título, nomeados Delegados Municipais, suplentes ou subdelegados dos Distritos.

O exercício da função policial centrava-se no Delegado de Polícia que era o Chefe de Polícia da Comarca ou do município, detentor de grande poder:

- a) Poder de Polícia Judiciária: preside Inquérito, investiga e ordena nos termos da Lei Processual Penal;
- b) Poder de Polícia Administrativa: em razão da inexistência de regulamentação do poder de polícia do município ou pela crescente tendência do Estado em usurpar as prerrogativas do município;
- c) Poder de Polícia de Manutenção da Ordem Pública: tem sob a sua autoridade o destacamento policial.

O sistema começou a caminhar para a ruptura quando, paradoxalmente, tomou-se corpo a ideia de criação da polícia de carreira, pois esta poderia ser o suporte para o revigoração do sistema. Assim sendo, surge a chamada Polícia de Carreira, que foi um dos pilares da criação da Polícia Civil em contraposição a Polícia Militar.

No bojo disto, pelo motivo de duas organizações estarem caminhando em sentidos opostos, a violência urbana vai aumentando cada vez mais nas capitais e centros urbanos maiores. As Guardas Civis, assumindo contornos de força pública, mas comandadas por civis e sem lastro hierárquico-disciplinar, revelam-se impotentes, o que acarreta nas necessárias modificações do Sistema.

A federalização das forças públicas estaduais foi o principal passo para uma maior centralização do poder. Tendo herdado do governo Castelo Branco a Inspeção Geral das Polícias Militares do país, criada no âmbito do Ministério do Exército, Costa e Silva nomeia para dirigi-la o general de brigada Lauro Alves Pinto.

O comando das Polícias Militares passa a ser cargo privativo de oficiais do Exército. Elas perdem sua autonomia e são empregadas em operações conjuntas

com as Forças Armadas na repressão a passeatas e manifestações políticas. O Governo também torna privativo de oficiais do Exército o cargo de secretário de Segurança Pública nos Estados.

No ano de 1969, viveu-se o caos em termos de Segurança Pública nas grandes capitais brasileiras. As Polícias Militares de São Paulo, Minas Gerais, Guanabara, Paraná e algumas outras que, por força das novas exigências da evolução social, desarmaram-se, tentavam o exercício do policiamento ostensivo visando à tranquilidade pública, porém encontravam a barreira de uma Polícia Civil radicalizada, cujos Delegados de Polícia, detentores do Poder de Polícia Judiciária, instigavam a rivalidade das Guardas Civis. Para o restabelecimento da ordem, surge o Decreto-lei que vem regulamentar a vontade dos constituintes de 1934: as polícias militares tem a missão constitucional de manutenção da ordem pública.

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

- extinção das polícias fardadas sem lastro na hierarquia e disciplina;
- rearticulação e desdobramento das Polícias Militares, com a criação de Comandos Regionais e Intermediários; descentralização das Companhias Pelotões e Grupos; estabelecimento da Cadeia de Comando nas operações policiais e no funcionamento da estrutura.

- redimensionamento do conceito de Autoridade Policial.

Assim, emergem três níveis paralelos e harmônicos de autoridade policial:

- autoridade de Polícia Administrativa: é aquela que concede alvarás, multa, embarga etc. Normalmente é uma autoridade municipal.

- autoridade de Polícia Judiciária: trata-se do Delegado de Polícia, que preside o inquérito policial, executando os atos de autoridade previstos na legislação processual penal.

- autoridade de Polícia de Manutenção da ordem pública: a cargo de oficial ou sargento de Polícia Militar, sendo aquela que planeja e executa o policiamento

ostensivo em todas as suas modalidades, tipos e processos. É a autoridade que comanda a força pública ou fração desta.

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

Desta forma, chegara a vez da especialização: Oficiais no comando da manutenção da ordem pública; Delegados especializados na investigação criminal e na condução do inquérito policial. Assim, prevenindo e/ou adotando medidas repressivas imediatas, quando eclode o delito, o patrulheiro da Polícia Militar previne o delito, enquanto que a autoridade e os agentes de Polícia Judiciária avançam no campo da manutenção da ordem pública, reprimindo o crime. Portanto, os dois campos de atuação das chamadas Polícia Civil e Militar não só tangenciam, mas possuem uma faixa cinzenta comum, onde as duas Corporações obrigatoriamente atuam no exercício de suas atribuições. Há de existir, pois, coesão e harmonia entre as organizações, posto que se complementam em prol do bem comum.

No âmbito estadual, o atual quadro político tem, como meta prioritária, o funcionamento do binômio Polícia Militar e Polícia Civil, num sistema de prevenção ao crime e à desordem, otimizando o policiamento ostensivo da Polícia Militar em igualdade de condições com a atuação especializada dos setores reestruturados da Polícia Civil.

Diante de tal explanação, para entender a evolução da Segurança Pública, faz-se necessário examinar a tradição constitucional brasileira no tratamento do tema, bem como observar nas constituições de outros países como se processa a abordagem da questão, e o que se oferece ao indivíduo e à sociedade em favor desse direito.

Em síntese, demonstram-se os artigos mais importantes das Constituições brasileiras, para, em seguida, tecer os comentários pertinentes:

- a) Constituição Política do Império do Brasil, datada de 1824:

Art. 9º. A divisão e harmonia dos poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivar as garantias que a Constituição oferece.

Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império.

b) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891.

Art. 14. As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior.

Art. 78. A especificação das garantias e direitos expressos na Constituição não exclui outras garantias e direitos não enumerados, mas resultantes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consigna.

c) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934.

Repete, nos artigos 113 e 114, os mesmos Direitos e Garantias Individuais previstos na Carta de 1891 e mantidos na Emenda Constitucional de 1926.

d) Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937.

Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

Art. 123. A especificação das garantias e direitos acima enumerados não exclui outras garantias e direitos, resultantes da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição. O uso desses direitos e garantias terá por limite o bem público, as necessidades da defesa, do bem-estar, da paz e da ordem coletiva, bem como as exigências da segurança da Nação e do Estado em nome dela constituído e organizado nesta Constituição.

e) Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946.

Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

Art. 138. As polícias militares, instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas como forças auxiliares, reserva do Exército.

f) Constituição do Brasil, de 1967.

Art. 13. ....

§ 4º - As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército.

O artigo 150 repete as Constituições anteriores ao estabelecer os Direitos e Garantias Individuais.

g) Constituição do Brasil Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Mantém, no artigo 153, os mesmos ditames relativos aos Direitos e Garantias Individuais previstos nas Cartas anteriores.

h) Constituição Brasileira de 1988, trata da Segurança Pública no País como:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º. A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, é destinada a:

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

II – prevenir e reprimir, em todo o território nacional, o tráfico de entorpecentes e drogas afins e o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da atuação de outros órgãos públicos em suas respectivas áreas de competência;

III – exercer a polícia marítima, aérea e de fronteiras;

IV – exercer com exclusividade a polícia judiciária de União.

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

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

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

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

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

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

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

Com a evolução do tema Segurança Pública nas Constituições Brasileiras, hoje se tem os seguintes os órgãos policiais:

- Polícia Militar - têm por função primordial a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública nos Estados brasileiros e no Distrito Federal.
- Polícia das Forças Armadas, incluindo:
  - Polícia do Exército - Constituída de unidades de infantaria às quais compete assegurar o respeito a lei, ordens, bem como o cumprimento dos regulamentos militares;
    - Polícia da Aeronáutica - Integra os Batalhões de Infantaria da Aeronáutica Especiais (BINFAE) e possui as mesmas atribuições da Polícia do Exército no âmbito da Força Aérea Brasileira;
    - Companhia de Polícia do Batalhão Naval - exerce as mesmas atribuições das organizações policiais do Exército e da Força Aérea no âmbito da Marinha de Guerra.
- Polícia Civil – responsabiliza-se pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, bem como atua como polícia judiciária, vez que pratica atos de auxílio ao Poder Judiciário na aplicação da Lei e desenvolve ações de inteligência policial.
- Polícia Federal - destina-se a apurar infrações penais específicas; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; exercer as funções de polícia marítima,

aeroportuária e de fronteiras; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

- Polícia Rodoviária Federal - tem como principal função combater os crimes nas rodovias e estradas federais do Brasil.
- Polícia Ferroviária Federal - destina-se ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.
- Polícia Legislativa Federal - designação única para dois órgãos policiais distintos que atendem às Casas do Legislativo Federal, ou seja, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados.
- Guardas municipais - São corporações civis uniformizadas, subordinadas ao Executivo Municipal e destinadas à proteção dos bens, serviços e instalações municipais.
- Polícia científica - São órgãos estaduais presentes na maioria dos Estados brasileiros e especializados na produção de provas técnicas (ou provas periciais), por meio da análise científica de vestígios produzidos e deixados durante a prática de delitos.

Paralelo à necessidade de implementação da Segurança Pública no Brasil, através da instituição de órgãos que culminaram na evolução para a Polícia, em 1521, as Ordenações Manuelinas, que fiscalizavam o cumprimento e execução da lei juntamente com os Procuradores dos Feitos do Rei, citam o papel do promotor de justiça, que deveria ser alguém letrado e bem entendido para saber esclarecer as causas e razões para lucidez da justiça e inteira conservação da mesma.

Em 1603, as Ordenações Filipinas passaram a prever, ao lado do promotor de Justiça da Casa da Suplicação, as figuras do Procurador dos Feitos da Coroa, do Procurador dos Feitos da Fazenda e a do Solicitador da Justiça da Casa da Suplicação, com funções que, posteriormente, iriam ser exercidas pelo Ministério Público. Cabia ao promotor de Justiça da Casa da Suplicação, indicado pelo rei, tinha as funções de fiscalizar o cumprimento da lei e de formular a acusação criminal nos processos perante a Casa de Suplicação.

Porém, até o início de 1609, funcionava no Brasil apenas a justiça de primeira instância e ainda não existia o Ministério Público. Os processos

criminais eram iniciados pelo particular, pelo ofendido ou pelo próprio juiz e o recurso cabível era interposto para a relação de Lisboa, em Portugal.

Em março de 1609, cria-se o Tribunal da Relação da Bahia, onde foi definida pela primeira vez a figura do promotor de Justiça que, juntamente com o Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco, integrava o tribunal.

Posteriormente, em 1824, a Constituição não se refere ao Ministério Público, mas estabelecia que nos juízos de crimes, cuja acusação não pertencesse à Câmara dos Deputados, a acusação ficaria com sob a responsabilidade do procurador da Coroa e Soberania Nacional.

A sistematização das ações do Ministério Público começa em 1832 com o Código de Processo Penal do Império. O Código colocava o promotor de Justiça como órgão defensor da sociedade.

Em 1934, a Constituição faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo ‘Dos órgãos de cooperação’. Institucionaliza o Ministério Público e prevê lei federal sobre a organização do Ministério Público da União.

Nos anos seguintes, o processo de codificação do Direito nacional permitiu o crescimento institucional do Ministério Público. Os Códigos Civil de 1917, de Processo Civil de 1939 e de 1973, Penal de 1940 e o de Processo Penal de 1941 passaram a atribuir diversas funções à instituição.

A Constituição de 1937 não faz referência expressa ao Ministério Público, mas diz respeito ao Procurador-Geral da República e ao quinto constitucional. Em contrapartida, em a Constituição de 1946 se refere expressamente ao Ministério Público em título próprio, nos artigos 125 a 128, sem vinculação aos poderes.

A criação do Ministério Público da União (MPU) se consolida com a lei federal nº 1.341 de 1951. A legislação previa que o MPU estaria vinculado ao Poder Executivo e também dispunha sobre as ramificações em Ministério Público Federal, Militar, Eleitoral e do Trabalho.

Em 1967, a Constituição faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Judiciário. Já em 1969, a Emenda Constitucional se refere ao Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Executivo.

O estatuto do Ministério Público é formalizado pela Lei Complementar nº 40 de 1981, que instituiu garantias, atribuições e vedações aos membros do órgão, sendo que, em 1985, a área de atuação do MP foi ampliada com a lei 7.347 de Ação Civil Pública, que atribuiu a função de defesa dos interesses difusos e coletivos.

A Constituição de 1988 faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo ‘Das funções essenciais à Justiça’, definindo as funções institucionais, as garantias e as vedações de seus membros, sendo que, no artigo 129, estão detalhadas tais funções. Senão vejamos:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

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

§ 2º As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

§ 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

§ 5º A distribuição de processos no Ministério Público será imediata. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

Diante desse quadro de funções e da evolução histórica da necessidade de segurança pública, que culminou com o surgimento da Polícia, que, por razões de organização dividiu-se em vários ramos, bem como pela criação do Ministério Público, conclui-se que para a existência de um sistema policial brasileiro coeso e eficiente, é de suma importância destacar, pelo menos 03 (três) aspectos relevantes:

a) Aprimoramento e reorganização dos Direitos Penal e Processual Penal, tornando-os mais eficazes e flexíveis para se adaptarem à realidade vivida pela sociedade, a qual anseia por mudanças, sobretudo no que tange a celeridade processual, com a consequente resposta às infrações praticadas, evitando-se, assim, a impunidade;

b) O embate deflagrado entre o Ministério Público e a Polícia Civil a respeito da limitação de investigação pelo primeiro, tal qual estava sendo proposta pela já então votada PEC 37, tema este que será desenvolvido de forma mais abrangente quando da apresentação deste trabalho;

c) Polícias Cíveis e Militares (Forças Policiais dos Estados-Membros) com a missão precípua definida constitucionalmente, qual seja, a manutenção da ordem pública, com a finalidade de, no âmbito estadual, cessarem as rivalidades estereis entre a Polícia Civil, que se institucionalizou congregando diversas classes de funcionários de Polícia Judiciária e Polícia Técnica, que poderão sofrer profundas mudanças caso o PEC 51 venha a ser aprovado, conforme a seguir será tratado.

### 3

## O Sistema Processual Penal Acusatório Brasileiro – A Atuação da Polícia e do Ministério Público

### 3.1

#### Da Responsabilização Criminal

A paz social pode ser caracterizada como o elemento de ligação da sociedade, que permite que o referido grupo conviva de forma harmônica e pacífica, respeitando as normas impostas em seu meio e usufruindo da proteção que o referido grupo lhe proporciona.

De acordo com Maria Helena Diniz, todas as vezes que a paz social de um determinado grupo é posta em risco ou mesmo abalada, surge no seio do referido grupo um verdadeiro sentimento de vingança, uma necessidade de se buscar por justiça, retornando-se assim ao status quo ante, responsabilizando-se o causador do dano.

A mencionada autora ensina que a responsabilização daquele que causou o desequilíbrio da chamada paz social passou por diversas fases ao longo da História.

Em um primeiro momento, os grupos sociais formados basicamente por questões sanguíneas, em verdadeiros grupos familiares, quando enfrentavam questões atinentes a danos ou ameaças à paz social, se utilizavam da chamada Vingança Coletiva, como forma de se buscar a participação de todos os membros do clã, na decisão da sanção a ser imposta ao causador do dano.

Com o surgimento da ideia de propriedade privada, a sociedade passa então a uma nova fase da responsabilização, denominada Vingança Privada. Pontua-se que apenas os envolvidos diretamente com os prejuízos causados pela ação daquele que causou o dano é que poderia atuar na busca da reparação. Ficando assim apenas a vítima do dano ou prejuízo responsável por buscar e ou aplicar a sanção no causador do dano.

Em um momento seguinte a sociedade passa a adotar a chamada fase da Composição, uma vez que a Vingança Privada não solucionava de fato o conflito,

dando espaço para um contínuo desejo de vingança. Nesta fase, ao invés de se buscar a aplicação de uma sanção direta, as partes poderiam chegar a um acordo, sobretudo financeiro, resolvendo assim o conflito.

A ausência de parâmetros definidos para a utilização da Composição fez com que a ideia de injustiça continuasse a impedir o retorno da paz social, uma vez que situações idênticas acabavam por gerar soluções totalmente antagônicas. Senão vejamos:

“Nos grupos humanos primitivos, ausente ainda a compreensão do fenômeno jurídico, regidos que estavam por regras de natureza mística, religiosa, moral ou meramente consuetudinária, preponderava, na solução dos conflitos havidos entre os homens derivados da prática de uma infração, o exercício da *autotutela*, consistente na proteção do interesse do próprio lesado por imposição, mediante o uso da força; quando muito, tal solução era buscada pela forma negociada da *autocomposição*.”

Com a evolução das sociedades, verificou-se a necessidade de que fossem estabelecidas regras próprias para a punição do responsável por uma infração, não só com vistas à satisfação do interesse da vítima, a ser assegurado com o restabelecimento do *status quo ante*, mas também para que fosse preservada a ordem e a paz no seio da comunidade.” (CALABRICH, BRUNO. *Investigação Criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais*. Editora RT, 2007; p. 27).

O Estado então percebe a necessidade de chamar para si a resolução dos conflitos de interesses resistidos, posteriormente denominados lides, criando assim leis para a efetiva aplicação do chamado “*Ius Puniendi*”.

Todavia, para exercer o direito de punir, que neste momento se encontrava a cargo de um representante do Estado, que posteriormente seria denominado Juiz de Direito, o ente estatal necessitou lançar mão de um sistema processual penal para a realização da chamada persecução criminal.

O conceito moderno básico de Estado, de forma geral, se encontra intimamente ligado à ideia de pacto social, no qual, quer por livre e espontânea vontade, quer por imposição da força, os membros da sociedade acordam com seus líderes o fato de abrirem mão de parte de suas liberdades individuais, em troca de receberem garantias coletivas.

Desta feita, o Estado, por sua vez, para exercer o chamado *Ius Puniendi*, deveria então apresentar, em contrapartida, alguma forma de processo ou

procedimento que demonstrasse para o povo que seus direitos individuais de alguma forma foram preservados.

A persecução criminal, com a investigação, a acusação, o julgamento e a aplicação da pena, deveria então seguir um padrão, não se encontrando mais sob a responsabilidade do particular, mas sim do Estado, que passaria então a delegar a seus membros a responsabilidade de atuar no processo penal.

Necessário frisar que a pena a ser aplicada ao causador do dano, como forma de se buscar o retorno da paz social teria basicamente três objetivos fundamentais, punir, educar e reparar.

O caráter punitivo da pena estaria direcionado à figura do causador do dano ou prejuízo, que deveria sofrer uma punição condizente com o prejuízo causado à sociedade.

O caráter educativo, por sua vez, estaria direcionado a toda a sociedade, uma vez que os membros do grupo social, ao perceberem a atuação do Estado, na aplicação da pena e da lei penal, pensariam ao menos duas vezes antes de cometerem ilícitos penais e, ao mesmo tempo, gozariam da sensação de proteção, proporcionada com a atuação estatal.

O caráter reparatório, por sua vez, estaria direcionado à vítima ou seus familiares, uma vez que a aplicação da pena sobre o causador do dano representaria a resposta adequada do Estado a seus anseios de justiça, evitando que os mesmos buscassem a autotutela.

Dentre os sistemas processuais penais adotados ao longo da história podemos fazer menção basicamente a três modelos, quais sejam: o Sistema Inquisitivo, o Sistema Acusatório e o Sistema Misto.

### **3.2 Do Sistema Inquisitivo**

Com a assunção por parte do Estado do direito de punir, seria então necessário que o Estado tomasse conhecimento do fato criminoso que pôs em risco ou abalou a paz social, iniciasse a investigação de tal fato, em busca de sua autoria e materialidade, que se formulasse uma acusação formal em face do

mencionado autor, que tal acusação fosse apreciada e julgada, para que no final uma pena pudesse ser imposta, como forma de resposta aos anseios sociais.

Uma característica básica da persecução penal é a existência de três fases básicas, quais sejam: a primeira, fase investigativa, na qual se faz necessária a análise da existência de indícios suficientes de autoria, bem como da existência de provas da materialidade dos fatos, para que assim, não se apresente ao Estado fatos irrelevantes ou pessoas que não tenham contribuído.

Uma vez que existam indícios de autoria e prova da materialidade do fato, surge a segunda fase da persecução penal, que é a fase acusatória, na qual o indivíduo será formalmente acusado, realizando-se a adequação de sua conduta à legislação existente, na busca de uma resposta por parte do Estado, com a aplicação de uma possível sanção.

A terceira e última fase, é o denominado julgamento, no qual o Estado, após tomar conhecimento do fato criminoso, através de uma acusação formal, embasada em uma investigação que apontou a existência de indícios suficientes de autoria e prova da materialidade de um delito, decide se de fato existem ou não elementos suficientes para se aplicar as sanções penais existentes no ordenamento em face do acusado, realizando a adequação típica, bem como a mensuração da possível sanção a ser imposta.

Pontua-se que, muito embora a persecução penal possa ser dividida em três momentos básicos, no sistema inquisitivo o réu era visto como um verdadeiro objeto de direito e não um sujeito. Por tal razão não havia uma preocupação por parte das autoridades de se garantir um exercício de defesa pleno, através da aplicação do denominado devido processo legal. A maior preocupação do Estado estava concentrada na solução do conflito, com o retorno da paz social, através da aplicação de uma sanção no condenado, e não no respeito a direitos e garantias daquele que era apresentado perante a autoridade estatal.

No chamado Sistema Inquisitivo, a persecução penal era realizada basicamente por parte de um único ente estatal, que se encontrava responsável por investigar, acusar/defender e julgar o responsável pela afronta à paz social. O exemplo clássico encontrado em tal período foram os chamados Tribunais da Santa Inquisição. Senão vejamos:

“O sistema ou modelo inquisitivo (ou inquisitório) tem como princípio basilar a reunião, num mesmo sujeito, das funções de acusar, defender e julgar. Nisso reside o princípio inquisitivo, a nortear o sistema inquisitivo: atuando de ofício, ou seja, sem a provocação de um terceiro qualquer, um único sujeito (ou órgão) combina em si todas essas funções, demandando o exercício de amplos poderes em todas as fases do processo (se é que se pode classificar o procedimento segundo o modelo inquisitivo de *processo* em sentido estrito).

Nesse sistema, considerando que o acusado não participa ativamente da atividade de construção do convencimento do julgado, aquele é tratado como mero *objeto*, e não um *sujeito* do processo.” (CALABRICH, BRUNO. *Investigação Criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais*. Editora RT, 2007; p. 37).

A grande crítica ao referido Sistema se dá justamente pelo fato de que os papéis exercidos na persecução penal se encontram concentrados nas mãos de um único ator. Em regra, o julgador não seria imparcial, uma vez que foi ele o responsável não apenas por investigar os fatos que se encontram para serem julgados, mas também o responsável por acusar e defender o indivíduo supostamente causador do ato ilícito.

Assim, o indivíduo que fosse apresentado à justiça, invariavelmente estaria condenado, uma vez que o direito de defesa, como regra, não seria relevante para alterar o entendimento daquele que o investigou, acusou e seria responsável por seu julgamento.

### **3.3 Do Sistema Acusatório**

Com a evolução natural do direito, percebeu-se que a persecução penal exercida por um único ator não se adequava aos anseios da sociedade, uma vez que a ideia de um julgamento justo estaria diretamente ligada à possibilidade de pleno exercício de defesa, bem como à imparcialidade do responsável pelo julgamento, adequando-se assim o sistema à ideia de Devido Processo Legal.

Para tanto, o Estado passa a delegar as funções investigativas, acusatórias, defensivas e de julgamento, para entes distintos.

A investigação não mais seria realizada pelo julgador, mas sim por um ente Estatal responsável pela apuração de delitos, indicação da existência de indícios de autoria e da prova da materialidade.

A acusação, por sua vez, também deixou de ser responsabilidade do órgão julgador, como forma de se garantir a sua imparcialidade, e passou a estar a cargo de um órgão específico, responsável pela análise da existência dos elementos necessários para a formalização da denúncia ou queixa, e a sua apresentação perante o Estado.

A defesa, fundamental nos procedimentos criminais, como forma de se evitar a injustiça, com a realização de vinganças pessoais, passou a ficar a cargo de outro ator, também distinto do responsável pelo julgamento.

E a aplicação da lei, passou a ser de responsabilidade de um ator autônomo, como forma de se garantir a isonomia e imparcialidade dos julgamentos, de tal sorte que:

“O sistema ou modelo acusatório funda-se na distribuição a sujeitos processuais distintos das funções de acusar, defender e julgar.

Além do princípio acusatório, compõem o sistema acusatório os seguintes princípios: (a) imparcialidade do juiz; (b) contraditório; (c) ampla defesa; (d) igualdade de partes; (e) publicidade dos atos; e (f) oralidade.” (CALABRICH, BRUNO. *Investigação Criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais*. Editora RT, 2007; pp. 39 e 40).

Diferentemente do Sistema Inquisitivo, no Sistema Acusatório o acusado é visto como verdadeiro sujeito de direito, e não apenas seu objeto. Desta forma, é de suma importância para a realização de um julgamento justo e imparcial por parte do Estado que se garanta ao acusado o denominado exercício de defesa, sendo assim, quer durante a investigação, quer, sobretudo durante a acusação e o julgamento, o Estado deve proporcionar ao acusado o direito de tomar conhecimento da acusação e se utilizar dos meios necessários para exercer o seu direito de defesa, garantindo-se assim o respeito ao denominado devido processo legal.

O sistema acusatório é o atualmente adotado pelo Brasil, conforme se depreende da leitura tanto do Código de Processo Penal quanto da Constituição Federal, restando, em regra, para a Polícia Civil, o papel investigativo, para o

Ministério Público o papel acusatório, para o Advogado/Defensor Público o papel defensivo e para o Juiz de Direito a responsabilidade de dirimir as lides através da sentença.

### **3.4**

#### **Da Investigação Criminal Brasileira**

Para que o juiz de direito possa dirimir o conflito de interesses, aplicando a lei penal ao caso concreto, responsabilizando determinado indivíduo pela prática de um delito, é necessário que a este indivíduo seja garantido o direito de se defender plenamente da acusação que lhe foi formulada.

Todavia, para que a lide criminal seja de fato apresentada ao juiz de direito, é fundamental que dois elementos básicos estejam presentes, quais sejam, a prova da existência de um crime ou contravenção e que existam indícios suficientes de autoria por parte de pessoa determinada.

Sem os referidos elementos o Estado Juiz não poderá apreciar a lide penal e conseqüentemente exercer o seu papel, uma vez que não se poderá imputar a alguém a responsabilidade por um fato que não existiu o que, caso exista, não se possa provar que foi praticado por aquela pessoa específica. Assim, antes de se pensar na solução do conflito é necessário se apurar a existência efetiva de um conflito.

#### **3.4.1**

##### **Da atuação da Polícia Judiciária**

No Brasil, historicamente, a função de se investigar a existência ou não de delitos esteve sob a responsabilidade da denominada Polícia Judiciária, que atualmente é exercida pela Polícia Civil e pela Polícia Federal.

Assim, dependendo da matéria a ser apurada, compete à Polícia Civil ou Federal, realizar a investigação criminal, objetivando-se apontar a existência de indícios de autoria em face de determinada pessoa e a prova da existência de um crime ou contravenção, para que, preenchidos tais requisitos, o investigado

pudesse ser indiciado e, conseqüentemente, apresentado à justiça através da denúncia ou queixa.

A materialização da investigação criminal no Brasil se dará através de um procedimento escrito que poderá ser realizado através de um Inquérito Policial, no caso de crimes cuja pena máxima seja superior a 02 (dois) anos ou através de um Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) nos casos em que a pena máxima seja igual ou inferior a 02 (dois) anos, nos termos da lei 9.099/95.

De acordo com Victoria-Amália de Barros Carvalho G. Sulocki, o Inquérito Policial pode ser conceituado como:

“Um procedimento administrativo que tem por escopo fornecer ao órgão de acusação, o Ministério Público, o mínimo de elementos necessários à propositura da ação penal; ou seja, é um instrumento de informação, uma peça de instrução, a ser remetido ao Promotor Público, titular da ação penal, que, como órgão do Estado incumbido da persecução penal, irá analisá-lo, para então tomar as providências cabíveis”. (SULOCKI, VICTORIA-AMÁLIA. Segurança Pública e Democracia – Aspectos Constitucionais de Políticas Públicas de Segurança. Lumen Iuris, 2007, p. 144).

Tanto o Inquérito Policial quanto o TCO são caracterizados como procedimentos escritos, pré-processuais, que objetivam basicamente apurar a ocorrência de um delito e sua autoria e que poderão servir de base para a futura ação do órgão ou ente acusatório.

A atuação Policial no Brasil, no que se refere à investigação criminal, tem por objetivo instrumentalizar a denúncia ou queixa, fornecendo os elementos básicos para sua formalização.

Assim, a Polícia Judiciária, ao realizar a investigação criminal, estará buscando os subsídios necessários, caso se apure a existência de um crime e os indícios de sua autoria, para que o Órgão Estatal responsável pela formalização da acusação possa atuar.

De forma geral, pode-se apontar que à Polícia caberia a função investigativa, ao Ministério Público a função acusatória, ao Advogado a defesa do réu e ao Juiz caberia a resolução da lide.

### 3.4.2 Da Atuação do Ministério Público

A partir da Constituição de 1988, um dos atores do Processo Penal Brasileiro, qual seja, o Ministério Público, passou a receber um tratamento diferenciado por parte do texto Constitucional, que lhe proporcionou as ferramentas necessárias para a realização de seu tão importante mister.

O Ministério Público foi elevado à condição de Função Essencial à Justiça, conforme previsto nos artigos 127 e seguintes, sendo reconhecido como uma “...instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Além disso, a constituição garantiu ao Ministério Público três princípios institucionais, quais sejam a Unidade, a Indivisibilidade e a Independência Funcional. Dos três, necessário se fazer breve menção ao terceiro, qual seja, a independência funcional.

Como o Ministério Público foi reconhecido como Função Essencial do Estado, necessária para a existência de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, uma vez que a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis passaram a fazer parte de seu mister, nada mais necessário, justo e digno, do que o representante do Ministério Público gozar de Independência Funcional, pautando sua atuação apenas na consciência de seus membros e no ordenamento jurídico nacional.

A Independência Funcional, garante ao membro do Ministério Público a autonomia necessária para se ver livre de toda e qualquer pressão que não seja a realizada por sua consciência, garantindo assim a liberdade necessária para se buscar a realização de justiça, e não de interesses de terceiros ou de vinganças pessoais.

O artigo 129, inciso I da Constituição garantiu ao Ministério Público a primazia no que tange à propositura da denominada ação penal pública, imputando ao Parquet a primazia em sua realização. Desta feita, o órgão ministerial foi elevado à categoria de *dominus litis*, sendo o responsável pela

propositura da denúncia quando presentes os requisitos mínimos necessários para a realização do processo penal em face do causador do ilícito, ou seja, uma vez demonstrada a existência de indícios de autoria e a prova da materialidade de um delito, compete ao Ministério Público a propositura da Ação Penal Pública.

Corroborando com esta garantia, a Constituição elencou ainda a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios como garantias outras que permitem a segurança necessária para que o membro do Ministério Público exerça o seu papel de *dominus litis*, sem interferência de quem quer que seja.

Pontua-se ainda, que a Constituição indicou que o Ministério Público seria o responsável pelo denominado Controle Externo da Atividade Policial, conforme o inciso VII do artigo 129 da Constituição, o que passou a ser regulado pela Lei Complementar 75/93.

O Controle Externo, por sua vez é uma ferramenta essencial para o exercício da democracia, uma vez que atua como verdadeiro freio para que órgãos ou poderes não cometam excessos. No caso em comento, a atribuição concedida à Polícia Judiciária é de extrema relevância, uma vez que a ela compete investigar a existência/realização de crimes ou contravenções e conseqüentemente, ao Delegado de Polícia compete a atribuição de analisar o ocorrência ou importante após a vida, qual seja a liberdade de um indivíduo que supostamente cometeu um delito.

Além disso, a atuação Policial pode ainda tocar em direitos outros dos cidadãos como a integridade física, a honra, a imagem, a propriedade, que em caso de atuações excessivas poderiam gerar danos ou prejuízos para os investigados, sendo de extrema relevância um Órgão Externo realizar o controle da atuação/investigação Policial, como forma de se garantir o pleno exercício não somente do Devido Processo Legal, mas de se visualizar a existência de um Estado Democrático de Direito.

A Constituição previu ainda no inciso VIII do artigo 129 a possibilidade do órgão do Ministério Público requisitar diligências investigatórias e a instauração de Inquéritos Policiais.

Importa observar que requisitar, conforma previsto no presente inciso denota a ideia de ordem, obrigação, assim, o Ministério Público, caso entenda que determinado fato enseja a instauração de um procedimento criminal (Inquérito ou TCO), ocorrendo qualquer omissão por parte da Polícia Judiciária, poderá “ordenar” que a Autoridade Policial instaure o referido procedimento, apurando-se o mencionado fato.

O inciso VIII encontra-se em consonância com o inciso VII, uma vez que o poder de requisitar a instauração de procedimentos criminais é uma ferramenta constitucional, garantida ao Ministério Público, para o exercício do Controle Externo da atividade policial.

Tal afirmação poderá ser realizada uma vez que, diferentemente do Ministério Público, a Polícia Judiciária, sobretudo seu órgão de direção, a Autoridade Policial, não conta com garantias constitucionais similares ou próximas às gozadas pelos membros do Parquet, não possuindo Autonomia Funcional, Vitaliciedade e Inamovibilidade.

Assim, considerando a ausência de garantias, para se evitar que a Polícia Judiciária se omitisse em razão de possíveis pressões, a Constituição garantiu ao Ministério Público a possibilidade de requisitar a instauração de investigações criminais.

Desta feita, com base em uma breve análise do texto constitucional, observa-se que o legislador idealizou uma investigação inicialmente sob a responsabilidade da Polícia Judiciária, garantindo-se ao Ministério Público, principal interessado nos resultados da investigação, uma vez serem os indícios de autoria e a prova da materialidade, elementos fundamentais para a elaboração da peça acusatória a ser apresentada em juízo.

Os princípios existentes no texto constitucional garantiram ao Ministério Público não somente o exercício do direito de ação, mas também a possibilidade de se exigir que a investigação seja realizada, através do direito de requisição, todas as vezes que tomar conhecimento da existência de um fato criminoso que não houver sido apurado pela Polícia, ressaltando que tal possibilidade nada mais é do que uma nuance do denominado controle externo da atividade policial.

Percebe-se com isso que a ideia básica do legislador seria no sentido de que a Polícia Judiciária e Ministério Público atuassem em verdadeira cooperação, uma vez que a investigação criminal, realizada pela Polícia, teria como objetivo fundamental indicar se existiriam ou não os elementos suficientemente necessários para uma possível propositura de ação criminal por parte do Ministério Público.

## 4

### **O Poder Investigatório – Quem deve exercer sua titularidade? – A PEC 37 e a PEC 51 – Abismo Existente entre a Polícia e o Ministério Público.**

#### 4.1

#### **O Poder Investigatório**

##### 4.1.1

#### **Das Características do Inquérito Policial e do Termo Circunstanciado de Ocorrência**

Dentre as principais características dos instrumentos investigativos utilizados no Processo Penal Brasileiro, pode-se pontuar que o Inquérito Policial e o Termo Circunstanciado de Ocorrência são procedimentos investigatórios pré-processuais dispensáveis, que objetivam apenas angariar os elementos necessários para a propositura da denúncia ou queixa.

São procedimentos administrativos pré-processuais uma vez que não fazem parte do processo penal, sendo este iniciado apenas com a propositura da Denúncia ou queixa.

Tal característica possui extrema relevância, uma vez que, por se tratarem de procedimentos e não de processo são caracterizados como verdadeiras exceções à norma prevista no artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal, senão vejamos:

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Assim, tanto o Inquérito Policial, quanto o TCO seriam realizados sem a necessidade de se garantir ao investigado o exercício do denominado devido processo legal, ou seja, sem a aplicação dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Em razão de tais fatos, o legislador, por um lado, garantiu que a realização de tais procedimentos ocorresse de forma mais célere, todavia, não lhes conferiu a devida segurança jurídica, fazendo com que as provas que venham a ser obtidas

durante o trâmite da investigação processual, tenham que, via de regra, ser repetidas durante a realização do Processo Penal, para que sejam submetidas ao crivo do devido processo legal.

Os mencionados meios investigativos também são caracterizados por serem dispensáveis, pois os mencionados meios investigativos possuem por objetivo a indicação da existência de indícios suficientes de autoria e da prova da materialidade do delito, servido assim como elementos informativos para a elaboração da peça processual pelo titular da ação penal.

Caso o Ministério Público, titular da ação penal pública, se convença da existência de elementos suficientes para a propositura da ação penal, com as informações trazidas pela vítima ou terceiros, independentemente da existência de Inquérito Policial ou TCO, estará o titular da ação autorizado a propô-la, não sendo então necessária a instauração da investigação policial.

Desta feita, resta esclarecido que a investigação criminal tem por objetivo único e exclusivo subsidiar a denúncia ou queixa com os elementos necessários para sua propositura, quais sejam: os demonstrativos de indícios de autoria e da prova da materialidade do delito.

As mencionadas características são fundamentais para demonstrar que o Brasil adotou o Sistema Processual Penal Acusatório e não o Sistema Processual Penal Misto.

O Sistema Processual Penal Misto defende a ideia de que parte do Processo Criminal aceitaria os ideais adotados pelo Sistema Inquisitivo, ou seja, procedimento sem contraditório e ampla defesa e em momento seguinte o devido processo legal passaria a ser aplicado.

O fato de a investigação criminal brasileira não se submeter ao devido processo legal não significa que o Brasil tenha adotado o Sistema Processual Misto, visto que, conforme explicitado, o Processo Penal Brasileiro inicia-se com a Denúncia ou Queixa, sendo completamente submetido ao Devido Processo Legal. A investigação criminal, por tal razão, deverá ser caracterizada como fase Pré-processual.

A importância de tal caracterização se dá ainda pelo fato de que, com a adoção do Sistema Penal Acusatório, os atores responsáveis pelo Processo Penal

no Brasil seriam de um lado o Ministério Público e de outro o Advogado ou Defensor do Réu, sendo o Juiz o destinatário do Processo, responsável pela solução das lides criminais.

A Constituição Federal e a Legislação infraconstitucional (Código de Processo Penal e a Lei 12.830/13, sendo que está dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia) indicam que a responsabilidade pela realização da Investigação Criminal seria da Polícia Judiciária, senão vejamos:

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

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

CPP - Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. (Redação dada pela Lei nº 9.043, de 9.5.1995)

Lei 12830/13 - Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

§ 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.

A adoção do Sistema Acusatório pelo legislador brasileiro resta evidenciada com os referidos artigos, uma vez que o Legislador deixou a cargo de um quarto ator, diverso do Ministério Público, do Defensor e do Juiz a realização da Investigação Criminal.

Pontua-se ainda que o §1º do artigo 2º da Lei 12.830/13 afirma ser o Delegado de Polícia o responsável pela condução da apuração criminal, que tem por objetivo a apuração da autoria e materialidade dos delitos, que servirá por base para a elaboração da peça inicial da Ação Penal.

Assim, o Delegado de Policial, Autoridade Policial competente para presidir a Investigação Criminal, seria o responsável por conduzir as investigações, angariando os elementos que possibilitarão ao titular da ação penal

o seu exercício, caso restem demonstrados indícios de autoria de um delito e a prova de sua materialidade.

Ao Promotor de Justiça, além da titularidade da Ação Penal Pública, a Constituição ainda determinou o exercício do Controle Externo da Atividade Policial, bem como conferiu a possibilidade de requisitar a instauração da investigação criminal, conforme anteriormente abordado.

Assim, com base na letra fria da lei, podemos concluir que a intenção inicial do Estado seria conferir à Polícia Judiciária o exercício da investigação criminal, que apontaria a existência ou não de indícios de autoria e prova de materialidade, servindo então de substrato para a elaboração da inicial da Ação Penal por quem de direito, no caso o Ministério Público.

Objetivando ainda garantir maior integração entre os órgãos (Polícia Judiciária e Ministério Público), bem como garantindo a realização do controle dos atos investigativos praticados pela Polícia, a Constituição garantiu ao Ministério Público tanto o controle externo dos atos da atividade policial, quanto a possibilidade de requisitar (caráter obrigatório) a instauração das investigações por parte da Autoridade Policial, caso entenda o *Parquet* pela existência de indícios de crimes ou contravenções.

A atuação conjunta das mencionadas instituições contribuiria assim tanto para a elucidação dos delitos, quanto para a busca de punição para seus autores. O combate ao crime e à criminalidade então seria realizado através do trabalho conjunto dos mencionados autores.

## 4.2

### **A Investigação Criminal pelo Ministério Público**

Com o sucateamento das Polícias Judiciárias, muitos questionamentos passaram a ser realizados quanto à efetividade das investigações realizadas somente pela Polícia.

A ausência de investimentos em efetivo e equipamentos fez com que, ao longo do tempo, a Polícia não conseguisse apresentar respostas a todos os delitos

ocorridos. Além disso, criminalidade aumenta a cada dia e a Polícia não é devidamente estruturada para acompanhar tal desenvolvimento.

Considerando que a Polícia não possui a mesma autonomia e independência do Ministério Público, começou a se discutir a primazia da investigação pela Polícia Judiciária, tendo em visto que esta, por estar atrelada ao Executivo, permaneceria submetida à vontade e aos caprichos do Estado, não podendo atuar com isenção.

Assim, em muitos casos os interesses políticos acabariam por impedir a elucidação de delitos, contribuindo para a manutenção da impunidade e consequente insatisfação da sociedade.

Começou então a se discutir a possibilidade de que o Ministério Público, titular da Ação Penal e Fiscal da Lei, realizasse a investigação criminal.

Os defensores de tal possibilidade passaram a se basear, dentre outros fundamentos no artigo 129, inciso IX da Constituição Federal, que ensina ser função institucional do Ministério Público:

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Com base no mencionado texto, membros do Ministério Público passaram a defender a possibilidade de que o Parquet poderia, diretamente, independente da atuação da Polícia Judiciária, realizar e presidir a investigação criminal.

Uma verdadeira crise começou a se formar entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público, que ao invés de atuarem em parceria, na busca da elucidação dos delitos e apresentação de ações penais, passaram a lutar ferrenhamente pela primazia na investigação criminal.

Vários argumentos foram apresentados por ambas as partes, dentre os quais podemos apontar:

a) Argumentos Contrários à Investigação direta pelo Ministério Público:

- Interpretação histórica, defendida pelo Ministro Nelson Jobim: historicamente no Brasil o papel de investigação é sempre foi exercido pela Polícia Judiciária, não cabendo ao Ministério Público

se imiscuir em um papel que sempre foi exercido por um Órgão Específico, uma vez que o Ministério Público não faz parte da Polícia Judiciária.

- Adoção pelo Brasil do Sistema Acusatório: no sistema acusatório existe a separação das funções de acusar e julgar, todavia, para que exista uma efetiva imparcialidade das partes envolvidas, necessário se faz dividir também a investigação da acusação, considerando-se que o Ministério Público será parte no processo, deveria estar isento da investigação: investigação seria realizada pela polícia, que não atuaria na acusação nem no julgamento, a acusação ficaria a cargo do Ministério Público, que nem investigaria e nem julgaria, e o Julgamento ficaria a cargo do Juiz, que não atuaria nas fases anteriores.
- O terceiro argumento indica que a investigação seria uma exclusividade da Polícia: a apuração de infrações seria de exclusividade, conforme o disposto no art. 144, §1º, IV da CF/88:

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

[...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

[...]

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

A Constituição prevê a realização de um controle externo por parte do MP na atuação da Polícia Judiciária. Caso o Ministério Público exerça a investigação de forma direta, quem será o responsável pelo controle externo de suas atividades? Seria o Ministério Público um órgão com superpoderes?

Caso a investigação fosse efetuada pelo membro do Ministério Público, haveria um comprometimento da imparcialidade do Promotor. Cabe pontuar que no Processo Penal o Ministério Público além de ser o titular da Ação Penal,

também é o órgão competente para pleitear a absolvição do acusado e em caso de investigação direta, tal pedido em tese se tornaria inviável.

b) Argumentos da Corrente Favorável à Investigação Direta pelo Ministério Público:

- Teoria dos Poderes dos Implícitos: Um dos principais argumentos para a investigação direta pelo Ministério Público. Se a Constituição conferiu ao Ministério Público a primazia na apresentação da Ação Penal Pública – acusação, ela deverá lhe garantir os meios necessários para a execução de tal mister, ou seja, se o Ministério Público tem o dever de acusar, ele terá o direito de investigar, uma vez se este o meio necessário para a obtenção dos indícios suficientes de autoria e da prova da materialidade do delito, que são requisitos fundamentais para a propositura da ação penal. Como a investigação é o meio necessário para a acusação, se a Constituição lhe impõe o exercício da acusação – fim, deve lhe garantir o direito de exercer a investigação – meio.
- A constituição no artigo 144, §4º, não confere à Polícia Judiciária a primazia na investigação penal:

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

Ou seja, quando a Constituição disse que a polícia federal vai exercer com exclusividade a função de polícia judiciária, ela fez uma distinção entre Polícia Judiciária e a apuração de infrações penais. Se a apuração de infrações penais fosse atividade exclusiva da Polícia Judiciária, seria inviável a existência de Comissões Parlamentares de Inquérito, por exemplo.

A Constituição de 1988 conferiu um novo perfil ao Ministério Público, sendo então tecnicamente equivocado falar em interpretação histórica, tendo em vista que após 88 o Parquet, ao alcançar o papel de Função Essencial do Estado, com as garantias que o texto lhe conferiu, possui atuação ainda mais dinâmica, suplantando a interpretação histórica de que apenas a Polícia Judiciária investiga.

- Outro argumento favorável à investigação direta pelo Ministério Público se encontra presente na súmula 234 do Superior Tribunal de Justiça:

STJ, Súmula nº 234: Membro do Ministério Público - Participação na Fase Investigatória - Impedimento ou Suspeição - Oferecimento da Denúncia. A participação de membro do Ministério Público na fase investigatória criminal não acarreta o seu impedimento ou suspeição para o oferecimento da denúncia.

Assim, se o Promotor atuar acompanhando inquérito, participando de sua elaboração, não há que se falar em impedimento ou suspeição para o oferecimento da denúncia, logo, no sistema acusatório o que se necessita separar é a acusação do julgamento e não a investigação da acusação, uma vez que a investigação nada mais é do que a base para a própria acusação.

Ainda com base no Art. 129, VIII da CR/88, como o Promotor pode requisitar ao Delegado a elaboração de diligências, seria um contrassenso afirmar que o Parquet não poderia, pessoalmente realizar o interrogatório da parte. Se o Ministério Público pode o mais, requisitar a instauração do Inquérito, pode o menos, realizar os atos de execução da investigação, sendo tal afirmativa amplamente defendida por Nucci e outros:

“Cabe ao Ministério Público promover, privativamente, a ação penal pública, razão pela qual pode investigar, livremente, para formar o seu próprio convencimento. Se pode ingressar com a demanda – o mais – pode dar impulso à investigação criminal – menos.” (NUCCI, et. al. Revista dos Tribunais. Ano 102. Agosto de 2013 – Vol. 934. Ministério Público e Investigação Criminal: verdades e mitos, p. 264).

O Conselho Nacional do Ministério Público, em 02 de outubro de 2006 regulamentou através da Resolução de n.º 13 o denominado PIC – Procedimento Investigatório Criminal.

Ensina o artigo 1º da mencionada Resolução:

Art. 1º O procedimento investigatório criminal é instrumento de natureza administrativa e inquisitorial, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de natureza pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal.

Parágrafo único. O procedimento investigatório criminal não é condição de procedibilidade ou pressuposto processual para o ajuizamento de ação penal e não exclui a possibilidade de formalização de investigação por outros órgãos

legitimados da Administração Pública.

Assim, com base no referido regulamento, restou criado um procedimento próprio, não previsto na Constituição ou no Código de Processo Penal, que garantiu ao Ministério Público a instauração e presidência de investigações criminais.

Importa ainda salientar o disposto no artigo 6º inciso X da mencionada Resolução:

Art. 6º Sem prejuízo de outras providências inerentes à sua atribuição funcional e legalmente previstas, o membro do Ministério Público, na condução das investigações, poderá:

X – requisitar auxílio de força policial.

O mencionado inciso confere ao Promotor de Justiça a possibilidade de requisitar a força policial na realização de diligências durante o exercício do PIC.

Tal possibilidade acaba por acirrar ainda mais as divergências entre o *Parquet* e a Polícia Judiciária, uma vez que, na prática, o Ministério Público acaba por lançar mão, não do auxílio da Polícia Judiciária, mas sim da Polícia Militar, no cumprimento de diligências e mandados judiciais, descaracterizando assim a previsão constitucional de atuação da mencionada instituição.

Tal ilação pode ser realizada uma vez que dentro dos quadros do Ministério Público brasileiro não existem servidores com atribuições específicas para a realização de investigações criminais, sobretudo para a realização de diligências externas.

Outro ponto importante, é que se excetuando o membro do *Parquet*, os demais integrantes dos quadros do Ministério Público não possuem a prerrogativa do porte de armas de fogo, o que inviabilizaria a realização de operações de captura por parte do Ministério Público, de forma autônoma, no bojo da investigação criminal.

O Ministério Público teria então que contar com o auxílio da força policial, no caso a Polícia Judiciária, mas infelizmente, em razão das divergências apontadas no presente trabalho, os Membros do *Parquet*, se utilizam do emprego da Polícia Militar, sobretudo da denominada P2, para a realização de investigações e cumprimentos de ordens judiciais, se afastando ainda mais da

Polícia Judiciária e desrespeitando mais uma vez o disposto no ordenamento pátrio, uma vez que a Polícia Militar não possui a atribuição investigativa que lhe é atribuída pelo Ministério Público, em muitas das vezes.

Ainda no que se refere ao denominado PIC, necessário se faz pontuar que o mencionado procedimento foi regulamentado através de uma Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público e não através dos instrumentos previstos na Constituição para a realização do processo legislativo.

Ainda se faz necessário apresentar o entendimento de Lenio Luiz Streck, Ingo Wolfgang Sarlet e Clemerson Merlin Clève no texto “Os Limites Constitucionais das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP):

... as resoluções que podem ser expedidas pelos aludidos Conselhos não podem criar direitos e obrigações e tampouco imiscuir-se (especialmente no que tange à restrições) na esfera dos direitos e garantias individuais ou coletivas. O poder “regulamentador” dos Conselhos esbarra, assim, *na impossibilidade de inovar*. As garantias, os deveres e as vedações dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público estão devidamente explicitados no texto constitucional e nas respectivas leis orgânicas. Qualquer resolução que signifique inovação será, pois, inconstitucional. E não se diga que o poder regulamentar (transformado em “poder de legislar”) advém da própria EC 45. Fosse correto este argumento, bastaria elaborar uma emenda constitucional para “delegar” a qualquer órgão (e não somente ao CNJ e CNMP) o poder de “legislar” por regulamentos. E com isto restariam fragilizados inúmeros princípios que conformam o Estado Democrático de Direito.

Desta feita, o Conselho Nacional do Ministério Público, legisla em causa própria e inova o ordenamento jurídico, prevendo a possibilidade de investigação direta pelo próprio Ministério Público.

O “fiscal da lei” usurpa o processo legislativo e passa a se afirmar legitimado para a realização da investigação criminal, agora não mais amparado apenas na denominada “Teoria dos Poderes Implícitos”, mas, sobretudo na existência de norma regulamentar exarada pelo CNMP.

Cabe ainda ressaltar que um dos principais argumentos defendidos pelo Ministério Público quando da defesa do não cabimento do PEC 37 foi o fato de que a investigação pelo Ministério Público seria necessária para investigar tanto a questão da corrupção quanto aos crimes em geral, uma vez que a Polícia

Judiciária não contaria com o efetivo necessário para atender às necessidades da população.

Surge então o seguinte questionamento: Quais os crimes que o Ministério Público pode/deve investigar?

De acordo com a legislação infraconstitucional, a Autoridade Policial ao tomar conhecimento de um crime deverá agir de ofício, instaurando o procedimento investigatório cabível. Logo, a Polícia tem o dever legal de investigar todo e qualquer delito, logo, para a Polícia existe um verdadeiro PODER-DEVER, que uma vez não exercido poderá acarretar na responsabilização de seus membros.

O Ministério Público, com base na resolução nº 13 do CNMP, bem como com base na Teoria dos Poderes Implícitos e outros argumentos apresentados no presente trabalho, se auto-intitula legitimado para realizar investigações criminais.

O Ministério Público se reconhece detentor de um PODER, mas não de um DEVER. Assim, ao Ministério Público competiria o exercício do Poder Investigativo nas circunstâncias e situações que o seus membros entendessem cabíveis, até porque atuam amparados pela Independência Funcional.

O fato do MP possuir apenas o PODER de investigar e não o DEVER, em nada altera a situação calamitosa enfrentada pela segurança pública nos dias atuais, pois os crimes de menor monta, como furtos sem autoria, por exemplo, que abarrotam as Delegacias de Polícia no Brasil, com Inquéritos que invariavelmente findarão em arquivamento, possivelmente não despertariam o interesse do Ministério Público, não sendo por tal órgão apreciado. A seletividade na escolha da matéria a ser investigada não auxiliaria na solução do problema.

Mais sensato seria o MP, ao defender a Impunidade com a aprovação do PEC 37, defender o cabimento de investigações por seus membros sobre tudo em crimes que envolvessem membros do Executivo, Legislativo e Judiciário, pois nestes casos, sobretudo nos envolvendo membros do Executivo, tendo em vista a situação de verdadeira dependência entre as forças policiais brasileiras e o Executivo, a investigação realizada por Órgão Independente e Autônomo, poderia ocorrer com maior tranquilidade.

Outro ponto importante a ser abordado é o que diz respeito ao controle externo dos atos daquele que realiza os atos de investigação. Como o Brasil adota o denominado Sistema Processual Acusatório, nada mais justo do que o responsável pela realização dos atos investigatórios ser fiscalizado por órgão externo.

No caso da Polícia Judiciária a própria Constituição prevê que tal incumbência será exercida pelo Ministério Público. Assim se uma Autoridade Policial utilizar do procedimento investigativo para interesses pessoais ou com o intuito de realizar qualquer forma de perseguição ou vingança, o Ministério Público poderá tomar as medidas cabíveis para a punição do mencionado servidor, estando tal atuação em perfeita consonância com a Teoria dos Freios e Contrapesos.

Todavia, no caso específico da atuação investigativa pelo Ministério Público, a Constituição não prevê a realização de um efetivo controle externo, isto porque a fiscalização dos atos de seus membros deverá ser realizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, o que em tese poderia gerar prejuízos para os investigados, uma vez que Promotores seriam investigados por seus próprios pares e não por um Órgão Externo.

### **4.3 A Emenda Constitucional n.º 37-A**

A crise institucional do Sistema Investigativo Brasileiro veio à tona com a apreciação do chamado Projeto de Emenda Constitucional n.º 37-A, 2011, de autoria do Deputado Federal Lourival Mendes do PT do B/MA.

Com base no referido projeto, o art. 144 da Constituição Federal passaria a vigorar acrescido do seguinte § 10, nos seguintes termos:

“Art. 144 .....

§ 10. A apuração das infrações penais de que tratam os §§ 1º e 4º deste artigo, incumbem privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente.”

O texto do referido Projeto de Emenda, possuía como objetivo incluir o § 10º no artigo 144 da Constituição Federal, em tese, solucionando a questão sobre a iniciativa/presidência da investigação criminal no Brasil, indicando ser esta incumbência privativa das Polícias Judiciárias.

Caso o referido texto viesse a ser aprovado, o Ministério Público não mais possuiria a prerrogativa de realizar diretamente a investigação criminal.

A divergência entre as instituições tomou proporções inimagináveis, com verdadeiras campanhas agressivas e ameaças não veladas.

Os Ministérios Públicos Estaduais e Federal nomearam o referido Projeto de Emenda Constitucional como a “PEC DA IMPUNIDADE OU PEC DA IMORALIDADE”, levantando suspeita sobre toda e qualquer atuação da Polícia Judiciária Brasileira.

A Polícia Judiciária, por sua vez defendia o referido projeto como sendo “A PEC DA LEGALIDADE”, indicando inexistir previsão legal para a realização de investigação de forma direta por parte do Ministério Público.

Dentre os argumentos apresentados pelo Ministério Público para a não aprovação da Emenda Constitucional n.º 37-A de 2011, podemos pontuar o fato de que a Polícia Judiciária encontra-se sucateada, não possuindo número suficiente de servidores e estrutura para atender plenamente aos anseios da sociedade, investigando devidamente todos os fatos criminosos ocorridos no Brasil. Caso o Ministério Público, não mais pudesse investigar as demandas sociais não seriam atendidas devidamente. A demanda é infinitamente superior à possibilidade de atendimento por um único Órgão. Assim, com a possibilidade de investigação pelo Ministério Público, significaria a possibilidade de se apurar um número maior de delitos.

Outro argumento defendido pelo Ministério Público dizia respeito ao fato de que a Polícia Judiciária não possui autonomia financeira, vitaliciedade e independência funcional, bem como, em várias oportunidades acaba por contar com o auxílio do Governo para a subsistência de suas Delegacias. Desta feita, a Polícia Judiciária estaria vulnerável à pressão política, que poderia impedir a instauração de investigações criminais em face de agentes públicos, que desta forma, não seria investigados e conseqüentemente processados e punidos por seus

crimes. A “Polícia do Estado” não investigaria o Estado, por falta de isenção. Caberia então ao Ministério Público a possibilidade de exercer a investigação de forma direta, uma vez que, a Constituição Federal lhe garantiu a autonomia e segurança necessária para investigar sem sofrer qualquer tipo de ingerência.

A campanha acabou por expor ainda mais a crise existente entre duas instituições que deveriam atuar conjuntamente no processo investigativo, exaltando de um lado a figura de uma Polícia falida e corruptível, prejudicando ainda mais a não tão boa imagem dos Órgãos Policiais perante a sociedade e do outro apresentando a investigação por parte do Ministério Público como a única solução para todos os problemas existentes no Brasil, sobretudo no que se refere à corrupção.

Necessário frisar que a propositura do mencionado Projeto de Emenda Constitucional atendia a interesses distintos. As pressões políticas sobre o referido tema são grandiosas, uma vez que, conforme anteriormente mencionado, a Polícia Judiciária Brasileira encontra-se totalmente dependente do Poder Executivo.

Em alguns Estados da Federação, o grau de dependência do Executivo chega ao ponto de Delegacias de Polícias possuírem funcionários cedidos, bem como materiais de consumo e contas de água e luz serem quitadas por Prefeituras Municipais.

A falta de investimentos por parte do Estado cria um verdadeiro ciclo vicioso, o Estado não investe em estrutura e pessoal e as Delegacias, para continuarem funcionando, acabam por firmar convênios e parcerias com o Executivo Municipal.

Tal fato acaba por fortalecer o argumento defendido pelo Ministério Público, no sentido de que a Polícia Brasileira não possuiria a isenção necessária para investigar crimes cometidos por certas pessoas, sobretudo membros do próprio Executivo, uma vez que dependeriam destes para sua própria subsistência. Sendo crucial a investigação realizada pelo MP, uma vez que a Constituição Federal lhe garantiu a autonomia e independência necessárias para tal mister.

Neste ponto, necessário realizar uma crítica direta à atuação do próprio Ministério Público. Se por um lado a Polícia Judiciária em tese não possui a autonomia e independência constitucional para a realização de investigações nos

casos de agentes do Executivo, dos quais em sua maioria das vezes, depende diretamente, por outro o próprio *Parquet* pode ser apontado como um dos responsáveis por tal situação.

Considerando que o Ministério Público além de titular da Ação Penal, possui a incumbência de exercer o Controle Externo da atividade Policial, seria esperado que seus membros, ao realizarem a referida fiscalização, visitassem as Delegacias de Polícia e acima de tudo, tomassem conhecimento do número efetivo de funcionários policiais, bem como de sua estrutura física.

Como detentor do controle externo, o Ministério Público teria que analisar se a atuação policial se adequa, sobretudo ao previsto caput no artigo 37 da Constituição Federal.

Dentre os princípios previstos em tal artigo encontra-se o da eficiência, que para ser alcançado necessita de um número mínimo de servidores e de certa condição estrutural.

Um dos argumentos apresentados pelo Ministério Público era justamente o sucateamento da Polícia Judiciária, com a falta de investimentos e ausência de estrutura e funcionários suficientes.

Assim, resta demonstrado que o Ministério Público possui efetivo conhecimento da atual situação enfrentada pela Polícia Judiciária Brasileira e partindo do princípio que a Constituição determina que o MP também exercerá o papel de fiscal da lei, caso o *Parquet* vislumbre uma situação irregular (ausência de estrutura, cessão de servidores municipais para atuarem em Delegacias de Polícia, fornecimento direto de material de uso pessoal por parte do Município às Delegacias, etc...), pode-se, em tese, afirmar que o Ministério Público deve ser responsabilizado por omissão no presente caso.

O Fiscal da Lei conhece a realidade, tanto que a utiliza para defender o não cabimento do PEC 37 e nada faz para modificar tal realidade, pois mesmo com a não aprovação do referido projeto, em nada se modificou a situação da Polícia Judiciária brasileira.

Assim, existiam na verdade interesses distintos, de um lado interesses do Ministério Público, de realizar a investigação criminal, mesmo sem expressa previsão constitucional, com base apenas em uma resolução do CNMP, de outro o

da Polícia Judiciária, em tentar sobreviver, amparada no disposto no artigo 144 da Constituição.

O referido projeto foi posto em votação e restou rejeitado, ou seja, em nada foi acrescida a Constituição Federal, restando a celeuma, ou seja, o Ministério Público continuou a exercer o Poder Investigativo, sem previsão constitucional, amparado apenas em uma resolução de seu próprio Conselho Nacional.

O abismo entre as instituições continuou a existir, agora agravado pela possibilidade de apreciação e aprovação de um novo projeto de emenda constitucional, qual seja o PEC 51/13.

#### **4.4 A Emenda Constitucional n.º 51**

O referido projeto tem por objetivo alterar os artigos 21, 24 e 144 da Constituição, além de acrescentar os artigos 143-A, 144-A e 144-B, reestruturando o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial, bem como da unificação das polícias estaduais.

Dentre os pontos importantes do referido projeto, cujo texto se encontra no anexo, necessário se observar o disposto na possível nova redação a ser dada ao artigo 144 da Constituição, senão vejamos:

“Art. 144-A. A segurança pública será provida, no âmbito dos Estados e Distrito Federal e dos municípios, por meio de polícias e corpos de bombeiros.

Como primeiro ponto relevante a ser tratado, destaca-se que o Projeto prevê a distribuição da Segurança Pública não mais em apenas dois níveis (Federal e Estadual), mas passa a tratar da existência da força policial no âmbito municipal.

§ 1º Todo órgão policial deverá se organizar em ciclo completo, responsabilizando-se cumulativamente pelas tarefas ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal.

§ 2º Todo órgão policial deverá se organizar por carreira única.

A ideia do ciclo completo e da carreira única traduzem a denominada “desmilitarização” da Polícia Brasileira. O fim da divisão entre polícia preventiva

e repressiva, ou seja, a unificação das forças policiais que realizariam o denominado ciclo completo, ou seja, atividades ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal.

Para alguns, seria a possibilidade de efetiva democratização das forças policiais, com o fim do ranço da ditadura, traduzido com o militarismo no meio policial.

Além da desmilitarização outro ponto inovador seria a organização da denominada carreira única. Assim, o agente policial ingressaria na corporação, atuaria em todas as áreas do ciclo completo e ao final progrediria para os cargos de chefia.

Necessário pontuar que com a aprovação da referida emenda, o texto constitucional deixa de prever a figura do Delegado de Polícia como responsável pela chefia das atividades policiais.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal terão autonomia para estruturar seus órgãos de segurança pública, inclusive quanto à definição da responsabilidade do município, observado o disposto nesta Constituição, podendo organizar suas polícias a partir da definição de responsabilidades sobre territórios ou sobre infrações penais. SF/13446.31391-07

§ 4º Conforme o caso, as polícias estaduais, os corpos de bombeiros, as polícias metropolitanas e as polícias regionais subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; as polícias municipais e as polícias submunicipais subordinam-se ao Prefeito do município.

Outro ponto relevante é o fato de que será possível a criação de polícias municipais, no caso metropolitanas ou regionais. Mantendo-se ainda a estrita vinculação/dependência da força policial ao chefe do Executivo local.

“§ 5º Aos corpos de bombeiros, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil”.

“Art. 144-B. O controle externo da atividade policial será exercido, paralelamente ao disposto no art. 129, VII, por meio de Ouvidoria Externa, constituída no âmbito de cada órgão policial previsto nos arts. 144 e 144-A, dotada de autonomia orçamentária e funcional, incumbida do controle da atuação do órgão policial e do cumprimento dos deveres funcionais de seus profissionais e das seguintes atribuições, além daquelas previstas em lei:

- I – requisitar esclarecimentos do órgão policial e dos demais órgãos de segurança pública;
- II – avaliar a atuação do órgão policial, propondo providências administrativas ou medidas necessárias ao aperfeiçoamento de suas atividades;
- III – zelar pela integração e compartilhamento de informações entre os órgãos de segurança pública e pela ênfase no caráter preventivo da atividade policial;

IV – suspender a prática, pelo órgão policial, de procedimentos comprovadamente incompatíveis com uma atuação humanizada e democrática dos órgãos policiais;

V – receber e conhecer das reclamações contra profissionais integrantes do órgão policial, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional das instâncias internas, podendo aplicar sanções administrativas, inclusive a remoção, a disponibilidade ou a demissão do cargo, assegurada ampla defesa;

VI – representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; e

VII – elaborar anualmente relatório sobre a situação da segurança pública em sua região, a atuação do órgão policial de sua competência e dos demais órgãos de segurança pública, bem como sobre as atividades que desenvolver, incluindo as denúncias recebidas e as decisões proferidas.

Parágrafo único. A Ouvidoria Externa será dirigida por Ouvidor-Geral, nomeado, entre cidadãos de reputação ilibada e notória atuação na área de segurança pública, não integrante de carreira policial, para mandato de 02 (dois) anos, vedada qualquer recondução, pelo Governador do Estado ou do Distrito SF/13446.31391-07

Federal, ou pelo Prefeito do município, conforme o caso, a partir de consulta pública, garantida a participação da sociedade civil inclusive na apresentação de candidaturas, nos termos da lei”.

Outro ponto inovador é que o Controle Externo da atividade policial será realizado não somente pelo Ministério Público, mas também por uma Ouvidoria Externa, dirigida por um Ouvidor-Geral, cargo a ser ocupado por cidadão de reputação ilibada e notória atuação na área da segurança pública, **não integrante de carreira policial**. (grifo nosso).

Em uma rápida análise, podemos afirmar que o PEC 51/13, aumentará ainda mais as divergências entre os órgãos responsáveis pela investigação brasileira.

As divergências historicamente existentes entre a Polícia Militar e a Civil serão solucionadas pelo Estado com a unificação das duas corporações.

O cargo de Delegado de Polícia, como responsável pela chefia das atividades policiais, deixa de estar previsto expressamente na Constituição e, com isso, a dependência da Polícia para com o Executivo tornar-se-á ainda maior.

Atualmente, o critério para se preencher os cargos de chefia e direção da Polícia Judiciária, no caso, o de Delegado de Polícia, é o da meritocracia, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, uma vez que o referido cargo público, somente pode ser preenchido com concurso público de provas e títulos.

Com a ausência de previsão de tal cargo no artigo 144 previsto pelo PEC 51/13, bem como com a adoção do denominado ciclo completo, ficará a cargo do Chefe do Executivo a escolha daqueles policiais que estarão aptos a exercerem a direção da Polícia Unificada, ou mesmo em função da realização de concurso interno, ponto ainda a ser esclarecido.

Qualquer policial poderá ser indicado para atuar em futuro cargo de chefia, quer pelo Governador ou pelo Prefeito. Com isso, perderá a Polícia e a Sociedade, uma vez que um cargo de tamanha relevância será ocupado de acordo com interesses de ocasião e não com base na capacidade técnica e intelectual de seus ocupantes.

O PEC 51/13 fomenta a divisão dentro da própria Polícia Judiciária, pois conta com o apoio de investigadores e escrivães que almejam atingir a chefia, atualmente exercido pelos Delegados de Carreira, sem necessitar se submeter a um concurso público para tanto.

Cria ainda uma situação de insegurança entre os Policiais Militares, uma vez que, tal instituição está fundamentada no respeito à hierarquia e disciplina, e de uma hora para outra, com uma simples modificação na Constituição, seus membros terão que respeitar ordens e direções de civis, o que rompe abruptamente com toda a história da corporação.

Surge então a questão: A quem interessa uma Polícia forte? Mas para poder se abordar tal ponto necessário indicar o que seria uma Polícia Forte.

A força, no caso em tela, não significa violência ou poder de fogo, mas sim estruturação, autonomia, garantias, para que os agentes públicos envolvidos na segurança pública possam atuar.

Uma Polícia Forte ou Fortalecida seria aquela que contaria com os investimentos necessários para equipar seus servidores com as ferramentas necessárias para o combate à criminalidade.

Seria aquela que contaria com um número suficiente de servidores para atender às demandas sociais, sem contar com o auxílio de servidores diversos dos quadros policiais.

Seria aquela que contaria com garantias básicas para seus membros como independência funcional e inamovibilidade, para que seus agentes pudessem resistir a toda e qualquer influência externa, quer durante uma investigação, quer na conclusão desta.

O fortalecimento da polícia engloba também a ideia de treinamento adequado e contínuo para seus membros, uma vez que na maioria das vezes a decisão a ser tomada pelo agente policial deverá ser realizada em frações de segundos, com consequências eternas.

A falta de treinamento e ou de equipamentos adequados, acaba por ser uma das responsáveis pela ocorrência de intervenções não satisfatórias, com riscos para a sociedade e para o próprio policial.

Com base na atual constituição e nos projetos apresentados, o fortalecimento da Polícia não representa o interesse dos governantes, uma vez que autonomia e garantias afastariam a Polícia da nefasta influência do Executivo, que não mais teria a possibilidade de exercer um controle indireto sobre a atuação policial, quer pelo medo de sanções, quer pelo domínio financeiro.

Infelizmente, ao que tudo indica, o fortalecimento da Polícia também não interessa ao próprio Ministério Público, uma vez que esta, fortalecida, não garantiria o espaço necessário para o exercício de investigações por seus membros, “limitando” os poderes do *Parquet*.

## 5 Conclusões

Antes de entrar nas conclusões do presente trabalho necessito afirmar que o realizei na condição de estudante de Direito, que atualmente se encontra exercendo a função de Delegado de Polícia Civil na fronteira entre Minas Gerais e o Espírito Santo.

A Delegacia em que atua conta somente com 01 (um) Delegado de Polícia, 03 (três) investigadores e 02 (dois) escrivães para atender a uma população de aproximadamente 25 (vinte e cinco) mil habitantes, divididos em aproximadamente 1.348,775 Km<sup>2</sup>.

Além disso, a Polícia Civil de Minas Gerais ainda é a responsável pela Cadeia Pública local, que conta com aproximadamente 70 (setenta) presos, bem como pelos serviços atinentes ao DETRAN.

Por se tratar de um Município de fronteira, o maior desafio encontrado na referida localidade é o combate ao tráfico de entorpecentes, que acaba por dar ensejo aos mais diversos delitos, sobretudo aos homicídios.

Conforme demonstrado no presente trabalho, tanto a Polícia Judiciária, quanto o Ministério Público são atores fundamentais na Investigação Criminal.

O surgimento e desenvolvimento das respectivas instituições contribuíram para o fortalecimento do Estado Brasileiro, sobretudo para o efetivo exercício da Democracia.

Como abordado no presente trabalho, o Estado Brasileiro adotou o Sistema Processual Penal Acusatório, o que se depreende da leitura do texto constitucional, que de forma clara divide os atores do processo penal em 03 partes, quais sejam: a acusação (que na ação penal pública é exercida pelo Ministério Público), a defesa (exercida pelo Defensor do réu) e a função jurisdicional (que através da sentença – elaborada pelo Magistrado – dirime o conflito de interesses, pacificando as relações sociais).

Todavia, na dinâmica do Processo Penal, o Processo se encontra como a última fase, uma vez que para que o Estado se manifeste, através de uma decisão

judicial, é necessário que se demonstre a existência da ocorrência de uma lesão ou ameaça a um direito, ou seja, é necessário que se demonstre a existência de indícios suficientes da autoria e que se comprove a existência de um fato delituoso.

Assim, antes da fase processual, na qual será averiguado o Devido Processo Legal, garantindo-se às partes o exercício do contraditório e da ampla defesa, se faz necessário percorrer os caminhos de uma investigação criminal.

Historicamente, a incumbência da realização de seus atos esteve sob a égide da Polícia Judiciária, instituição dirigida por um Delegado de Polícia de Carreira, conforme previsão do §4º do artigo 144 da Constituição Federal.

A atividade Policial no Brasil, na esfera Estadual, encontra-se dividida em dois grandes grupos, de um lado a atividade preventiva, ostensiva, exercida pela denominada Polícia Militar e de outro a repressiva, investigativa, exercida pela Polícia Civil, ou Judiciária, que tem por objetivo a realização da investigação dos delitos ocorridos, de acordo com critérios, sobretudo territoriais.

A atuação da Polícia Judiciária com a realização da investigação é garantir os subsídios necessários para que o membro do Ministério Público, no caso o detentor da Ação Penal Pública, ou para a parte, no caso da Ação Penal Privada, exercer a titularidade do direito de ação.

Assim, compete à Polícia Judiciária, sob a presidência do Delegado de Polícia, a realização de procedimentos pré-processuais, denominados Inquéritos Policiais ou Termos Circunstanciados de Ocorrência, com o objetivo de se apurar a existência de indícios suficientes de Autoria e a Prova da Existência de um delito, no caso elementos pertinentes à Autoria e Materialidade, que poderão servir de base para uma futura ação penal a ser proposta.

O Legislador Constitucional Brasileiro idealizou uma atuação conjunta entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público, uma vez que, além de determinar que o Ministério Público deva atuar como Titular da Ação Penal, o colocou como responsável pelo Controle Externo das Atividades exercidas pela Polícia.

Ao Ministério Público restou ainda a possibilidade de exercer a função de Fiscal da Lei, garantindo-se ao membro do *Parquet* a prerrogativa de determinar (ordem) a instauração da investigação criminal, nos casos que entender cabíveis.

Considerando que no que tange à investigação criminal a atividade exercida pela Polícia Judiciária na verdade é uma atividade MEIO para o exercício da atividade FIM realizada pelo Ministério Público, qual seja a propositura da Ação Penal, nada mais coerente do que a existência de uma ação conjunta e coordenada por ambos os Órgãos.

O interesse maior seria a elucidação do delito, a busca da verdade dos fatos, a comprovação da existência ou não do delito e acima de tudo, a busca de sua autoria e da motivação.

A cooperação entre os referidos Órgãos seria essencial para que ocorresse a efetividade das investigações até porque o Ministério Público, como destinatário do resultado da investigação, realizada pela Polícia, será o maior interessado na apuração dos fatos, e poderá opinar/indicar os pontos que o auxiliarão na elucidação dos fatos e conseqüente elaboração de uma peça acusatória, caso se comprove a existência do delito.

Todavia, a realidade acaba por distanciar a referida atuação ideal. No decorrer dos anos, poucos foram os investimentos efetivos realizados pelo Estado em matéria atinente à Segurança Pública.

O efetivo da Polícia Judiciária, de um modo geral, encontra-se bem abaixo do necessário para um combate efetivo à criminalidade, bem como para a apuração dos delitos. Para se ter uma ideia, o último concurso para Investigador de Polícia Civil em Minas Gerais ocorreu em 2008 e não existe previsão para a realização de novo certame.

Além da questão do diminuto número de servidores, poucos são os policiais que contam com equipamentos adequados para o exercício de suas funções, atuando em Delegacias precárias, com falta de computadores, papel, tinta.

No que se referem aos equipamentos operacionais, em muitos casos os policiais atuam com viaturas em péssimas condições de trabalho, bem como com coletes balísticos vencidos, colocando em risco não somente suas vidas, como também a qualidade do trabalho a ser desenvolvido.

Soma-se a isso a questão salarial, que faz com que servidores responsáveis pela segurança da sociedade tenham que buscar outras atividades, muitas vezes

realizando os denominados “bicos” para a manutenção pessoal e familiar, o que acaba por desmotivar a atuação do profissional.

Outro ponto relevante diz respeito ao treinamento dos policiais. Poucas são as oportunidades fornecidas pelo Estado para que o Policial se aperfeiçoe em suas atribuições, fazendo com que o servidor não acompanhe a evolução da própria criminalidade. Na maioria dos casos, para que o servidor se aperfeiçoe, terá que arcar com recursos próprios, investindo em cursos e treinamentos para se preparar para as atividades diárias, o que em tese deveria ser fornecido e incentivado pelo próprio Estado.

Com isso, o descrédito de parte da população para com o trabalho exercido pela Polícia Judiciária acabou por aumentar ao longo dos anos.

Outro aspecto a ser lembrado é o fato de que a Polícia Judiciária se encontra diretamente subordinada ao Poder Executivo, conforme mandamento Constitucional, não gozando das prerrogativas garantidas ao Ministério Público como a autonomia e a independência funcional, por exemplo.

Esta subordinação direta acaba sendo a responsável por esta verdadeira situação de penúria vivida pela Polícia Judiciária brasileira, uma vez que o Estado não realiza os investimentos necessários e em contrapartida, atua de forma a fomentar a dependência, como por exemplo, cedendo funcionários de Prefeituras do interior para que atuem em atividades típicas de Polícia Judiciária (escrivão ad hoc, etc.), bem como fornecendo diretamente materiais de uso diário e efetuando o pagamento de contas de água e luz das Unidades Policiais. Ou seja, não investe em estrutura, mas, de alguma forma, auxilia na subsistência do que atualmente existe.

Enquanto a instituição policial entrou em declínio, o Ministério Público, após o advento da Constituição de 1988, garantiu a seus membros prerrogativas essenciais para o bom exercício de suas funções, passou a exercer atuação decisiva perante a sociedade, sendo reconhecido como um dos poucos Órgãos Públicos que gozam de boa credibilidade perante a sociedade.

O Ministério Público, instituição essencial à realização da justiça, passou a ser caracterizado como o defensor dos interesses da população e tem efetuado belíssimo trabalho na defesa de interesses difusos e coletivos.

Na seara criminal, ante ao crescimento da criminalidade e a impossibilidade de uma resposta efetiva por parte da Polícia Judiciária, que em razão de seu sucateamento não consegue apresentar respostas efetivas ao grande número de ocorrências que, por imposição legal, é obrigada a apurar diariamente, membros do Ministério Público passaram a defender a ideia da possibilidade de uma investigação criminal realizada diretamente pelo *Parquet*.

Os argumentos utilizados são fortes, todavia, necessário ressaltar que não existe na Constituição de 1988 qualquer artigo que determine uma investigação direta pelo MP, ao contrário, a investigação criminal pela Constituição é uma atribuição da Polícia Investigativa.

Importante frisar ainda que, com base no disposto no artigo 37 da Constituição Federal, impera no Brasil o princípio da Legalidade, através do qual os atos a serem realizados pela Administração Pública necessitam estar submetidos a existência de ordenamento jurídico prévio.

Desta feita, realizando uma breve análise da possibilidade de realização de investigações criminais por parte do Ministério Público a resposta, com base na Constituição Federal, só poderá ser negativa, uma vez que inexistente dispositivo expreso, autorizando tal prerrogativa.

Objetivando sanar tal lacuna, o Conselho Nacional do Ministério Público regulamentou o denominado Procedimento de Investigação Criminal, PIC, através da Resolução nº13/06, através da qual permitiu a realização de investigações criminais por parte dos membros do *Parquet*.

Necessário pontuar que existe divergência sobre o fato da utilização do Poder Regulamentar por parte do CNMP poder ou não inovar no ordenamento jurídico, de modo que caso a regra geral da não possibilidade de inovação prevalecesse, tornaria inócuo a previsão do PIC, uma vez que sua regulamentação não teria obedecido ao procedimento legislativo adequado, considerando tratar-se de inovação jurídica prevista através de regulamentação.

De qualquer forma, independentemente da inexistência de previsão constitucional, bem como da questionável legalidade de previsão via regulamento do CNMP, entende-se ser possível e necessária a investigação criminal realizada por parte do Ministério Público.

Explica-se a aparente contradição na afirmativa acima da seguinte forma: o Ministério Público é o destinatário e com isso o maior interessado na obtenção dos resultados da investigação criminal. A Constituição garante o poder de requisitar a instauração do procedimento. Se o MP pode requisitar e o STJ já reconheceu que sua participação na investigação não afronta o procedimento acusatório, por tratar-se a investigação de fase pré-processual, nada mais justo do que se permitir uma efetiva participação do MP na realização da investigação, podendo não apenas opinar na realização das diligências, como também as realizando pessoalmente, o que contribuiria para a celeridade e efetividade do procedimento.

Por tais razões, entende-se ser inclusive necessária a realização da investigação de forma direta pelo Ministério Público. Neste ponto uma possível briga de egos entre Delegados e Promotores deveria ser deixada de lado em prol do mais importante, o interesse coletivo, a busca da elucidação do possível fato criminoso.

A possibilidade e necessidade de uma investigação por parte do Ministério Público se fariam presentes, sobretudo quando houvesse a suspeita de participação de membros dos Poderes Públicos na prática de algum delito, uma vez que diferentemente do Delegado, o Promotor goza constitucionalmente de garantias para com maior tranquilidade realizar o trabalho investigativo.

Seria, contudo, necessário que a Resolução nº13/06 do CNMP tivesse previsto não apenas a possibilidade de que o Ministério Público investigasse (PODER), mas, sobretudo que o MP tivesse o DEVER de investigar e, se possível, indicasse os casos concretos nos quais tal investigação teria cabimento.

Garantir a possibilidade de investigar sem delimitar a matéria, ou seja, criar o PODER sem transformá-lo em DEVER é assinar uma carta em branco para que o membro do Ministério Público investigue apenas aquilo que ele entender necessário, sem qualquer necessidade de justificção.

Outro ponto importante é a ausência de fiscalização externa para com os atos praticados pelo Ministério Público. De acordo com a Constituição, compete ao CNMP a realização do controle dos atos dos membros do *Parquet*, desta feita,

não existira um efetivo controle externo dos atos praticados durante as investigações seletivas realizadas pelos Promotores.

A seletividade não resolve o problema dos crimes de menor monta, que continuarão a se acumular na Polícia Judiciária, que não será desafogada com as investigações realizadas pelo *Parquet*.

Além de tal fato, a investigação realizada pelo Ministério Público acaba por encontrar grandes dificuldades práticas.

O Ministério Público, muito embora conte com uma boa estrutura física e um número razoável de funcionários, não conta em seus quadros com servidores especificamente designados para a realização de investigações criminais.

Excetuando a figura do Promotor de Justiça, os demais servidores não possuem atribuições investigativas, sobretudo no que se refere à realização de diligências externas.

Pontua-se que mesmo os Promotores, não possuem, atualmente, o devido e necessário treinamento para a realização de uma investigação criminal.

Assim, diferentemente da Polícia Judiciária, as investigações realizadas única e exclusivamente realizadas pelo Ministério Público seriam investigações de gabinete, contando basicamente com a oitiva dos envolvidos.

A realização de investigações diretas pelo Ministério Público acabou por gerar uma ruptura com a própria Polícia Judiciária. Os Delegados em sua maioria se sentiram desprivilegiados com tal possibilidade e em contrapartida os Promotores, ao invés de contar com o auxílio da Polícia Judiciária, esta responsável pela realização de atos investigativos, passaram a lançar mão dos serviços da Polícia Militar para a realização de investigações.

A participação da chamada P2 – Polícia Investigativa da PM – de forma conjunta com o Ministério Público é uma realidade na maioria dos Estados brasileiros, o que afronta de forma cabal o disposto na Constituição Federal, caracterizando verdadeiro desvio de função.

Por outro lado, para garantir a realização de investigações diretas por parte de seus membros, o Ministério Público, fiscal da lei, sabedor da situação de penúria enfrentada pela Polícia Judiciária, deixa de cobrar do Estado a solução de

tal problema, uma vez que, em tese, o fortalecimento da Polícia implicaria não ausência de necessidade da realização de investigações pelo MP, o que diminuiria sua atuação.

Os eventos como a discussão do PEC 37 e futuramente do PEC 51, ao contrário de solucionar os problemas só contribuirão para agravar ainda mais a questão.

Durante o PEC 37, o Ministério Público Brasileiro, aproveitando a boa imagem gozada com a população se uniu e propagou ainda mais a ideia de que a Polícia Judiciária seria totalmente corrupta e que uma investigação realizada apenas por ela, sem a participação do *Parquet* seria contribuir para a impunidade.

Para defender seu “direito” de investigar o MP se esqueceu, mais uma vez, de seus deveres quanto à figura de fiscal da lei, e ao invés de lutar pelo fortalecimento da Polícia Judiciária passou a difamar seus membros, inflamando ainda mais a população.

Em relação à PEC 51, o Executivo busca aumentar a subordinação da Polícia, realizando a desmilitarização, bem como a unificação das corporações e a implementação de carreira única, acabando com a meritocracia e implementando uma situação de domínio pleno.

Através de um projeto de Emenda o Estado pretende modificar, de uma hora para outra toda uma diversidade cultural existente entre a Polícia Militar e a Polícia Civil, subordinando Militares à liderança de civis, o que por si só, em um curto espaço de tempo poderá acarretar sérias dificuldades de convivência no seio da Polícia unificada.

Assim, a Investigação Criminal Brasileira se encontra diante de um verdadeiro paradoxo. De um lado uma Polícia Judiciária sucateada e dependente do Executivo, do outro o Ministério Público, fiscal da lei e detentor de garantias constitucionais que o permitiriam intervir nos descasos estatais e auxiliar no fortalecimento da Polícia Judiciária, cada qual buscando seus próprios interesses e não se preocupando com o interesse público.

No meio do caminho se encontra o Povo, maior interessado na apuração dos atos delituosos ocorridos em seu meio, e maior prejudicado com as divergências entre os agentes responsáveis pela investigação.

Uma regulamentação efetiva, delimitando as matérias a serem investigadas pelo Ministério Público, representaria um belo passo na possível solução da crise enfrentada pelo sistema investigativo brasileiro.

Além disso, a realização de um trabalho integrado entre a Polícia Judiciária e o MP, cada qual assumindo verdadeiramente seu papel, com a realização de um controle externo efetivo por parte dos Promotores, bem como com a delimitação das matérias a serem investigadas quer pela Polícia Judiciária, quer pelo Ministério Público, também contribuiriam para a solução dos problemas enfrentados.

Acima de tudo, se faz necessária a participação do MP como fiscal da lei, para auxiliar na solução do problema de sucateamento da Polícia Judiciária, que melhor equipada e aparelhada, poderia realizar investigações com maior qualidade.

Outrossim, a diminuição da dependência de tal instituição com o Poder Executivo, através da concessão de garantias como inamovibilidade e independência funcional para seus membros, permitiriam uma maior isenção nas investigações, contribuindo assim para que o interesse do povo na resolução dos conflitos de interesses fosse efetivamente alcançado.

## 6

### Referências Bibliográficas

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei 3.689, de 3 de Outubro de 1941**. Institui o Código de Processo Penal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm)>. Acesso em: 12 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 12.830, de 20 de Junho de 2013**. Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-014/2013/lei/112830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-014/2013/lei/112830.htm)>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição 37/2011**. Acrescenta o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal para definir a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição 51/2013**. Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=114516](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114516)>. Acesso em: 15 out. 2013.

ANDRADE, I.M. **Polícia judiciária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

CALABRICH, BRUNO. **Investigação Criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais**. Editora RT, 2007.

DINIZ, MARIA HELENA. **Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. Vol. 7.

HAMILTON, SÉRGIO DEMORO. **Temas de Processo Penal**. 2 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris.

LIMA JUNIOR, A. **Crônica militar**. 2. ed. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1969.

MARQUES, JOSÉ FREDERICO. **Elementos de Direito Processual Penal**. V. 2, São Paulo: Bookseller, 1997.

NUCCI, GUILHERME DE SOUZA et. al. **Ministério Público e Investigação Criminal: verdades e mitos**. Revista dos Tribunais. Ano 102. Agosto de 2013 – Vol. 934.

PEREIRA, ELIOMAR DA SILVA. **Devida Investigação Criminal: Problemas Fundamentais dos Sistemas de Investigação Criminal e Aproximações da Justiça Processual**. Revista Síntese: Direito Penal e Processual Penal, 74 – Jun-Jul/2012.

PRADO, GERALDO. **Sistema Acusatório: A Conformidade Constitucional das Leis Processuais Penais**. 4ª edição. Editora Lumen Juris. 2006.

RANGEL, PAULO. **Investigação Criminal Direta pelo Ministério Público: Visão Crítica**. Editora Lumen Juris. 2005

SULOCKI, VICTORIA-AMÁLIA. **Segurança Pública e Democracia – Aspectos Constitucionais de Políticas Públicas de Segurança**. Lumen Iuris, 2007.