

MISSÕES POLICIAIS E A POLÍCIA FEDERAL BRASILEIRA

Altair Aparecido Galvão Filho



RESUMO

As missões de polícia podem ser definidas em quatro categorias: polícia de segurança, polícia de ordem, polícia judiciária ou criminal e polícia de inteligência. Na Europa, onde surgiu a polícia como força de defesa do Estado e da sociedade, existem organizações com papéis mais definidos, cada qual para o cumprimento de um tipo de missão policial, mas não é o que ocorre no Brasil. Enquanto as Polícias Militares dos Estados ficam com quase todas as tarefas de polícia de segurança e de ordem, as Polícias Cíveis trabalham como polícia judiciária, no que tange aos crimes que não afrontam bens ou serviços da União. A polícia de inteligência em sua forma clássica, como subsídio para os programas do governo, é exercida pela Agência Brasileira de Inteligência - ABIN. Por seu turno, a Polícia Federal se apresenta com a evidente tarefa constitucional, determinada pelo art. 144 da Carta Magna, de exercer com exclusividade a polícia judiciária da União, contudo o mesmo artigo lhe dá a missão de polícia de segurança em áreas específicas, como os aeroportos, áreas marítimas e fronteiras. Além disso a corporação exerce também polícia de ordem nos locais acima, onde atua na maioria das vezes de forma isolada, recuperando a normalidade do meio social quando necessário, bem como trabalha como polícia de inteligência a serviço de suas investigações, embora sem motivação política.

PALAVRAS-CHAVE: Missões policiais. Segurança pública. Papel das polícias. Polícia Federal.

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o tema das missões de polícia, com a breve exposição da doutrina relativa ao tema e de seus atores em nosso país e, por fim, o enquadramento das atividades da Polícia Federal na consecução desses misteres.



A pesquisa abordará estudos comparativos com os dados das forças policiais de outros países, como Portugal, França e Inglaterra, que contam com diferentes organizações policiais, mas que podem contribuir com exemplos válidos para consecução das funções em comento.

Por fim, será considerada a forma de cumprimento das missões de polícia no Brasil e, de forma breve, como a Polícia Federal exerce seu papel e atribuições, tocando inclusive funções policiais que aparentemente não lhe são típicas.

1. MISSÕES DE POLÍCIA

Para poder definir quais suas missões, necessário inicialmente saber o significado moderno do termo polícia. Segundo Wolfgang Kunkel (*apud* BAYLEY, 2002, p. 41), as forças ligadas à segurança remontam da antiguidade, servindo como exemplos os homens comandados pelo Senador que ocupava o cargo de *praefectus urbis*, entre eles o *praefectus vigilium* - chefe de polícia -, na Roma antiga, assim como o *posse comitatus* e o *constable* na Grã-Bretanha da Idade Média, que foram os precursores dos agentes especializados em preservar a lei e ordem (BAYLEY, 2002, p. 51), mas sua instituição como força organizada pelo Estado, dedicada à manutenção da ordem e ao combate a ilícitos, somente se deu com a industrialização na Europa. Nessa oportunidade, em que massas populacionais migraram para as cidades em busca de trabalho, surgiu um contingente populacional que, na falta de empregos, migrou para atividades não permitidas, criando a necessidade de uma resposta dos governos à sociedade, na tentativa de recuperar a normalidade.

Na doutrina contemporânea, ao abranger a polícia em geral, o mestre Manuel Valente leciona com propriedade:

A Polícia, que outrora fora a “expressão “administração pública”: era, então, toda ação do Príncipe dirigida a promover o bem-estar e comodidade dos vassalos”, que passara por expressar uma “atividade extensa, e por muitos benemérita, em diversos domínios relativos ao progresso moral, econômico e cultural da Nação”. Esta actividade extensa desenvolve-se através de meios arbitrários e que,

com a Revolução francesa, deixara de constituir ou ser suporte de um Estado subordinado ao direito ou mundo jurídico. A Polícia é ou deve ser, hoje, um garante da liberdade do cidadão face às ofensas ilícitas concretizadas e produzidas quer por outrem quer pelo próprio Estado (VALENTE, 2009, p. 44).

Abordando todo o sistema de aplicação do Direito em que se insere a polícia, considerando no conceito outros entes que participam da manutenção da ordem, observou o sociólogo Pedro Scuro Neto:

O fluxo se inicia com a atividade da polícia e encerra com a reintegração do infrator à sociedade. O “campo vetorial” é a extensa cadeia produtora de legislação, o network, a rede de profissões e complexas organizações (funcionários e equipamentos) do Executivo, Legislativo, Ministério Público e Judiciário. O sistema está estruturado para garantir a segurança interna (ou “segurança pública”), i.e., a atividade estatal para o funcionamento normal das instituições democráticas e o regular exercício das liberdades e direitos fundamentais. No sentido estrito isto quer dizer manutenção da ordem, da integridade física e tranqüilidade pública, proteção das pessoas e dos bens mediante contenção ou remoção de riscos ameaçantes, prevenção da criminalidade (em especial crime organizado, espionagem, sabotagem e terrorismo), impedir infiltração no território nacional e expulsar estrangeiros que representem risco aos interesses e valores legalmente protegidos (SCURO NETO, 2009, p. 228).

Por fim, Maria Sylvia Di Pietro, também encarando a questão por um prisma mais genérico e emparelhado com seus ensinamentos na seara do direito administrativo, ilustra: “Pelo conceito moderno, adotado pelo direito brasileiro, o poder de polícia é a **atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público**” (DI PIETRO, 2001, p. 110).

Apresentadas essas definições, impende colocar que as missões de polícia podem ser entendidas como os misteres, os diferentes papéis a serem exercidos pelas forças de segurança para a consecução dos objetivos acima mencionados pela doutrina, quais sejam a manutenção da integridade do Estado, da ordem pública e dos direitos individuais e coletivos. Assim, nota-se com clareza que a polícia, por manter essas missões em sua agenda, constitui organização essencial aos Estados modernos.

Segundo a destacada lição de Jean-Claude Monet (2002, p. 103-104), em todos os países europeus analisados em suas pesquisas, as legislações orientam as missões policiais em duas direções, uma para proteção de bens e pessoas, prevenção e repressão da criminalidade e outra relativa à manutenção da ordem, do direito de todos de gozarem das liberdades públicas. Ainda coloca que essas duas orientações se repartem em dois ramos, em suma resultando para todos os corpos policiais da Europa, mesmo que com organizações diversas, quatro missões: polícia de segurança, polícia de ordem, polícia criminal e polícia de informações.

O estudioso francês (MONET, 2002, p. 105) expõe que a primeira e principal missão de polícia é a de garantir a segurança pública, tarefa que mobiliza a maioria dos contingentes e que geralmente é efetuada por agentes uniformizados. Diz ainda que essa vem a ser a missão policial primordial pois é aquela que faz com que os atores da *law enforcement* mais se aproximem do cidadão comum, que possivelmente em toda sua vida manterá contato com a polícia apenas nessa modalidade. Como exemplo, podemos tomar o daquele trabalhador que nunca esteve implicado em investigações policiais, mas que necessita do atendimento de milicianos de plantão quando da invasão de sua residência por furtadores, ou na hipótese em que tem roubados seu veículo ou documentos pessoais. Ainda, Monet (2002, p. 105) observa que as atividades compreendidas como componentes da missão de segurança pública são determinadas pela tradição de cada polícia, abrangendo no velho mundo desde a vigilância da higiene, a tranquilidade das ruas, a proteção de bens e pessoas contra delinquentes, a vigilância nas proximidades das escolas, até o consumo de bebidas, a escolta de bens e detidos e a organização do trânsito de veículos, etc.

Contudo, assevera o professor que as atividades abarcadas pelo aparato estatal no anseio de assegurar a segurança da coletividade diferem conforme a época, local e circunstâncias experimentadas no momento. Isso é assim pois o centro de poder político determina o

escopo final das ações policiais; ou melhor, a noção de ordem buscada pelos agentes da lei nas ruas é aquela que quer a camada dominante responsável pelos destinos da organização estatal.

Vale, nesse ponto, lembrar de novo as lições de Manuel Valente (2009, p. 47-48), para quem as forças de segurança garantem a ordem pública e o direito dos cidadãos, porém dessas funções resultam quase sempre restrições às liberdades individuais e coletivas, motivo pelo qual o aparato estatal que emprega a força somente pode agir com autorização legal. De outro viés, destaca o docente português que a regência das polícias pela lei na consecução de seus objetivos aumenta sua legitimidade democrática no quadro constitucional.

Já a segunda missão policial, que pela quase semelhança pode motivar indevida confusão com a primeira, é a de manutenção da ordem pública. Ainda segundo o entendimento de Monet (2002, p. 110-111), tal confusão pode existir porque geralmente essa missão policial é levada a termo pelos mesmos corpos uniformizados que realizam as atividades da primeira missão, relativa à segurança pública. Contudo, ensina que a prática de manutenção da ordem difere da polícia de segurança porque os agentes daquela contam com treinamento e equipamentos para contenção de manifestações coletivas de protesto, como as de estudantes e trabalhadores. Como exemplo apresenta as polícias montadas, tropas de choque e outras, que ocupam seu tempo, quando não há agitação social, com treinamentos especializados e também na execução de atividades corriqueiras. Observou ainda o citado professor francês que em países com menor tradição militar a especialização das forças para a manutenção da ordem é menor; é a situação que encontramos no Brasil, em que as Polícias Militares nos diferentes Estados da federação possuem seções de seus batalhões para atividades especiais e contenção de distúrbios civis. De forma similar, mesmo na Polícia Federal o fenômeno se apresenta, pois muito embora a organização não possua uma divisão especial para o Controle de Distúrbios Civis, de regra possui agentes treinados que

podem coordenar de forma rápida os demais policiais do efetivo para atuação contundente em caso de manifestações em pontos sensíveis onde é exercida sua atribuição, como é o caso da contenção dos frequentes protestos na região da Ponte da Amizade, em Foz do Iguaçu/PR, na fronteira com o vizinho Paraguai.

Jean-Claude Monet (2002, p. 111) fecha sua exposição sobre essa segunda missão de polícia relatando que os batalhões especializados na manutenção da ordem pública são técnicos no emprego coletivo da força controlada e ainda que, por sua faceta de polícia diferente das demais, preparada para seletas intervenções, os custos gerados com sua criação e manutenção, além do comprometimento de parte do efetivo policial, constantemente em preparo e treinamento, podem ser tidos pela sociedade como desvio de recursos e pessoal para a área de mais visibilidade, da manutenção da segurança pública.

Como terceira missão das forças policiais, Monet (2002, p. 113-114) traz à baila a chamada polícia criminal ou judiciária, que para o grande público e mesmo para os próprios agentes da lei seria a “verdadeira” polícia; o professor francês explica ainda que o vocábulo mais correto seria o de polícia criminal, deixando o de polícia judiciária para quando a força de segurança em questão estiver diretamente subordinada ao Ministro da Justiça ou autoridade equivalente. A polícia criminal fornece, portanto, material para o funcionamento da Justiça Criminal, contando com duas faces, uma que opera na repressão da criminalidade comum (v.g. roubos, furtos, estelionatos, fraudes em geral etc.) e outra que concerne à repressão da delinquência que exige, para seu combate, conhecimento mais especializado, tais como o tráfico de drogas, o crime organizado etc.

Monet (2002, p. 114) ainda observa que a polícia em sua missão criminal dissuade novos delinquentes e coloca alguns criminosos fora de circulação; no entanto, igualmente protege bens e pessoas, cumprindo assim as expectativas da população. Contudo, na verdade as aspirações do povo quanto à atuação das polícias frequentemente são diversas daquelas mantidas pelos integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Coloca o mesmo doutrinador que em todos os países pesquisados as forças da lei recebem do ordenamento poderes para cumprir a função de polícia criminal, tais como: o controle de suspeitos no espaço público, o direito de interrogar e de apreender objetos de prova para o processo penal; em alguns lugares esses direitos são conferidos para exercício de forma direta e, em outros, com autorização do Juiz ou do Ministério Público (MONET, 2002, p. 115). Anota ainda que a natureza militar da corporação não impede que ela atue executando missões de polícia criminal (MONET, 2002, p. 122).

Por derradeiro, a missão final é a de polícia de informações, que de acordo com Jean-Claude Monet (2002, p. 123) vem a ser a modalidade de atuação secreta, política, voltada a conseguir informações para o governo; contudo deve-se notar que o termo *polícia secreta* se acha mais associado a regimes totalitários, como ocorreu na Alemanha durante a II Guerra, que mantinha a famigerada Gestapo, pelo que Monet assevera que o termo mais preciso na realidade atual seria o de *polícia política*.

O raciocínio de David H. Bayley se encaixa com precisão no tema acima tratado:

O papel que a polícia desempenha na vida política dos países provavelmente atraiu mais atenção que qualquer outro tópico nos estudos comparativos de policiamento. As razões são óbvias. A polícia está para o governo, assim como a lâmina está para a faca. O caráter do governo e a ação policial são virtualmente indistinguíveis. O governo é reconhecido como autoritário quando sua polícia é repressora e como democrático quando sua polícia é controlada. Não é por coincidência que os regimes autoritários são chamados de “Estados policiais”. A atividade policial é crucial para se definir a extensão prática da liberdade humana (BAYLEY, 2002, p. 203).

Retornando a Monet (2002, p. 124), esse esclarece que a atual polícia política não atinge o status infame das polícias secretas de outrora em razão de alguns anteparos que modernamente estão cada vez mais desenvolvidos: os controles institucionais, o profissionalismo dos agentes e principalmente o papel da imprensa. Exemplificando no contexto europeu, o professor demonstra que na França a polícia

vem a ser apenas política, tendo como objeto tão-somente informações, mas não pode exercer a citada força repressiva, que pertence às polícias que executam as outras missões de segurança, pelo que, quando a polícia de informações reúne os dados precisos sobre as atividades indevidas investigadas, repassa-as à Polícia Judiciária, que faz a investigação oficial como se tratasse o caso de crime comum, com as sujeições legais usuais. Isso também ocorre no Reino Unido, conforme a lição do mestre em comento.

2. TIPOS DE ATUAÇÃO POLICIAL E A REALIDADE BRASILEIRA

No Brasil, conforme a tradição constitucionalista, o arcabouço das atividades policiais se encontra na Carta Magna, que no Capítulo III de seu Título V, que trata “Da defesa do Estado e das instituições democráticas”, traz o art. 144, denominado “Da segurança pública”, o qual transcrevemos abaixo:

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, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

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

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

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

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

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e 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 polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 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 destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

Assim, de plano se pode vislumbrar que, muito embora no dia-a-dia policial não exista inquebrável divisão de atribuições entre os integrantes das diferentes forças de segurança, até porque membros das forças de garantia de segurança e ordem públicas auxiliam nas missões de polícia criminal (como quando figuram como condutores e testemunhas em Auto de Prisão em Flagrante Delito, p. ex.) e o mesmo ocorre de forma inversa (i.e., quando policiais civis em missões externas de natureza investigativa surpreendem marginais praticando crime de forma fortuita, ou quando a circulação com uso de viatura caracterizada contribui para a manutenção da ordem em determinado local), é desejável que cada qual guarde suas áreas e atividade de forma organizada e delimitada. Como observou Emerson Silva Barbosa,

“o funcionamento harmonioso de um 'sistema de segurança pública' pressupõe o exercício regular de suas atribuições específicas por cada um dos seus componentes e não a superposição de atividades, muitas vezes, sobre o mesmo fato ou objeto” (BARBOSA, 2010, p. 195).

Em seguida, se faz mister colocar que se o caput do artigo define a segurança pública como dever do Estado e direito de todos, na mesma esteira aponta que a mesma vem a ser responsabilidade dos demais setores do governo e de toda sociedade. Quanto à responsabilidade da população, de nada adiantariam os esforços do Estado e mesmo de corpos policiais treinados e com recursos abundantes quando o próprio destinatário da segurança que se pretende proporcionar não contribui - e até mesmo trabalha em contrariedade - com os programas levados a efeito pelos governos locais e federal. Exemplo disso pode ser colhido em determinadas áreas, mormente nas grandes metrópoles brasileiras, onde as organizações criminosas detêm reconhecido poder e autoridade, com beneplácito dos moradores da região dominada, que passam de reféns dos barões do crime a massa de fiéis apoiadores de sua agenda, em troca de ilusórias melhorias e da pretensa proteção que alegam proporcionar às comunidades atingidas.

No trecho abaixo, o constitucionalista Tercio Sampaio Ferraz Jr. aborda o problema com precisão:

[...] devemos conscientizar-nos que os temas da segurança pública não pertencem apenas às polícias, mas dizem respeito a todos os órgãos governamentais que se integram, por via de medidas sociais de prevenção ao delito. A comunidade não deve ser afastada, mas convidada a participar do planejamento e da solução das controvérsias que respeitem a paz pública (apud MORAES, 2002, p. 1641).

Isto posto, na sequência se faz mister comentar sobre a distribuição brasileira das missões ou tipologias de polícia de acordo com o art. 144 de nossa Constituição Federal.

Segundo o § 5º do dispositivo acima, as duas missões iniciais das forças policiais pátrias, de garantia da segurança e da ordem pública, incumbem às Polícias Militares dos Estados da federação, visto que

menciona as funções de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Muito embora a hermenêutica não se trate de atividade estanque de equívocos, por vezes incapaz de encontrar com certeza a mente do legislador na confecção de cada artigo de lei ou norma constitucional, fica claro na hipótese em comento que foi pretendido pelo constituinte que as citadas polícias, tradicionalmente uniformizadas e doutrinadas pelos princípios militarísticos, fizessem a maioria das incursões, bem como as demonstrações de força e presença do Estado, para prevenção da criminalidade e devolução do *status* de tranquilidade ao meio social. Como adiante se observará, não se trata de excluir das demais polícias e mesmo de outras esferas administrativas o papel de forças ostensivas de prevenção dos ilícitos, mas sim de dotar um aparelho organizacional como especificamente dedicado e preparado para a consecução em tempo integral dessa importante necessidade coletiva.

Necessário aqui fazer dois adendos, o primeiro sobre a situação dos Policiais Militares que ocupam funções de Corpo de Bombeiros, os quais exercem atividade de defesa civil, mas que em situações diversas podem aparecer como atores diretos na manutenção da ordem pública e da segurança. Isso pode se dar quando em serviço observarem a ocorrência de crimes e tiverem obrigatoriamente que atuar por força do art. 301 do Código de Processo Penal; além do que, funcionam como reserva do Exército, da forma que determina o próprio art. 144 da Constituição cidadã, em seu § 6º, nesse caso sendo por óbvio passíveis de atuar em funções diferentes daquelas que lhe são típicas, em prol da manutenção da ordem em casos extremos.

Ainda no mesmo parêntese, como segunda observação, imperativo abordar brevemente a situação da Polícia Rodoviária Federal, a qual tem idêntica missão de atuar na manutenção da ordem e segurança públicas, contudo em local específico, determinado constitucionalmente no § 2º do dispositivo acima; o mesmo se observa quanto à Polícia Ferroviária Federal, ainda existente em nosso país mas enfraquecida pela diminuição de contingente e pela parca utilização de

nossa malha ferroviária. O papel de ambas nas rodovias e ferrovias federais em nada discrepa daquele efetuado pelas Polícias Militares em seus Estados de origem, no entanto essas atuam sem a mesma limitação territorial. Observa-se ainda a importância que tem o patrulhamento das rodovias, o que inclusive inspira as Polícias Militares dos Estados, que geralmente formam companhias com semelhantes atribuições para execução do policiamento das rodovias estaduais.

Na sequência, no que tange à manutenção da ordem - lembrando a doutrina acima referida de Jean-Claude Monet, que por seu turno comenta sobre as forças policiais na Europa, em realidade diferente da nossa -, pode-se notar que não existe uma corporação específica nacional ou nos Estados para a consecução dessa missão e que normalmente as diferentes Polícias Militares mantêm batalhões e seções próprias para isso, como é o caso das tropas de choque, polícias montadas, grupos anti-bombas e anti-sequestros etc. Há de se notar que se aplica a observação de Monet (2002, p. 111), segundo a qual muitas vezes esses batalhões ou polícias especiais podem ser alvos de críticas, pois desviam material humano e recursos da atividade mais corriqueira de manutenção da segurança, o que no Brasil se afigura mais agudo, pois as Polícias Militares, criando divisões especiais para a recuperação da ordem, atuação em manifestações e outros eventos urbanos, realmente desviam policiais de uma mesma corporação, que tem como seu papel mais importante o policiamento ostensivo geral em nossas cidades.

Como exemplo, podemos tomar a Polícia Militar do Paraná, que em material informativo *online* sobre sua Companhia de Polícia de Choque apresenta as seguintes diretrizes e argumentos de existência e atuação, que se coadunam com o que até agora foi colocado:

Segundo a Lei Estadual nº 6774 de 08 de Janeiro de 1976, a LEI DE ORGANIZAÇÃO BÁSICA DA POLÍCIA MILITAR, a Companhia de Polícia de Choque é encarregada do policiamento ostensivo visando ao restabelecimento da ordem já perturbada, com o emprego de força. Sua ação será exercida nos eventos que requeiram atuação pronta e enérgica de tropa especialmente

instruída e treinada para missões de contraguerrilha urbana e rural; sempre que as necessidades exigirem, pode ser empregado em outros tipos de policiamento, a critério do Comandante-Geral.¹

Necessária, ademais, a seguinte colocação: a natureza do povo brasileiro, em momentos de normalidade e na maioria das regiões do país, de não se inflamar nas dificuldades e de se abster de manifestações públicas veementes contra governos e outras vicissitudes sociais, faz com que a tradição europeia de gigantescas forças policiais de choque e tratamento de manifestações populares aqui não se repita, disso resultando que tal tipo de polícia de resguardo da ordem no Brasil esteja confinado a pequenos grupos sobrevivendo nas estruturas das Polícias Militares. Além do mais, se os grupos especializados já são alvos de duras críticas no velho mundo, onde sua utilização é menos rara, pois passam a maior parte do tempo em treinamento e aguardando por manifestações coletivas que geralmente sequer ocorrem, no Brasil, onde todas as camadas da população clamam por melhor atuação do Estado na esfera da segurança pública (em que pese sem muito conhecimento da real situação e se furçando em dar a parcela de contribuição exigida pelo Texto Maior), não poderia ser diferente, com o modesto desenvolvimento de tais grupos e a inexistência de corporações policiais dedicadas apenas a esse propósito, uma vez que a prioridade tanto para o Governo quanto para a sociedade é o trabalho policial ostensivo nas ruas.

Por fim, no que tange às polícias que se coadjuvam na manutenção da segurança e ordem públicas, resta comentar sobre as Guardas Municipais, com criação facultada às municipalidades brasileiras pelo § 8º do art. 144 da Carta Magna. Muito embora o texto do dispositivo em questão deixe claro que as Guardas criadas devem atuar na proteção dos bens públicos da cidade em que atuam, entende-se que não se pode afastar sua natureza de ente de segurança pública, até pela posição normativa no título que trata do assunto e também porque a utilização de fardamento e mesmo de armas de fogo, em grande parte

¹ Disponível em: <<http://www.policiamilitar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=775>>. Acesso em: 08/10/2010.

das municipalidades que adotaram sua criação, implicam em sua atuação, mesmo que secundária, como executores de policiamento de segurança e responsáveis pela manutenção e recuperação da mesma em casos pontuais, frequentes no dia-a-dia de seus agentes. Mais uma vez, remonta o exemplo da cidade limítrofe de Foz do Iguaçu/PR, onde a par da atuação das Polícias Militar, Civil e Federal e ainda da Receita Federal, na luta contra o descaminho e o tráfico de drogas, é habitual a atuação da Guarda Municipal local, que não pode se omitir quando em sua atividade se depara com flagrantes dos delitos mencionados, praticados em profusão na região.

Quanto à terceira tipologia policial, chamada de polícia judiciária ou criminal, é executada pelas Polícias Cíveis dos Estados e, na esfera da União, pela Polícia Federal, conforme a Carta Magna determina no artigo acima transcrito. Essa dualidade de corporações existe em razão da divisão do Poder Judiciário em Estadual e Federal, o que ocorre em razão da matéria. Contudo isso se dá apenas por necessidade de organização, haja vista que os poderes e sujeições legais, tanto dos diferentes juízes quanto dos policiais civis e federal, são os mesmos, mudando apenas sua esfera de atuação, determinada pelo espectro de situações constitucionalmente definidas para cada um desses aparatos de controle da criminalidade.

Apenas diferem as Polícias Cíveis de sua co-irmã Polícia Federal à medida que esta recebe taxativamente da Constituição, no § 1º do mesmo art. 144, funções expressas, quais sejam a de polícia judiciária da União, com a responsabilidade de combater certos crimes como o tráfico de drogas, contrabando e descaminho, os delitos com repercussão internacional e interestadual, bem como a incumbência de executar ações de polícia aeroportuária, marítima e de fronteiras.

Anderson Daura explica com propriedade as razões para a reserva de matérias que compete à Polícia Federal, inspiradas pelo imperativo de proteger um núcleo de interesses a garantir a integridade do Estado brasileiro:

Como se percebe, o constituinte, seguindo as regras de fixação de competências, enumerou de forma taxativa aquelas que são atinentes a um dos órgãos federais encarregados da Segurança Pública, objeto do presente, a Polícia Federal. Assim, pela simples leitura do Texto Maior percebemos que estas atribuições são estrategicamente primordiais à própria manutenção: a) da integridade do Estado (repressão às infrações contra ordem política e social); b) da relação do Estado brasileiro com outros Estados ou com a comunidade internacional (repressão a crimes de repercussão internacional e a crimes previstos em tratados internacionais cuja execução ou resultado ocorra sob a égide das leis processuais nacionais); c) da preservação das fronteiras e do tráfego de pessoas e objetos nestes locais e; d) outros interesses da União aqui não expressamente mencionados, mas não menos importantes. (DAURA, 2009, p. 20-21).

Importa ainda comentar sobre as recentes discussões relativas à prática de certos atos de investigação por outros órgãos que não os dedicados à missão de polícia judiciária, ou seja, as Polícias Cíveis e a Polícia Federal. No momento atual a resolução de celeumas dessa ordem é primordial para definir a posição constitucional dos órgãos de polícia judiciária como indispensáveis para a efetivação do estado de direito e não meros órgãos repressores e auxiliares de protagonistas maiores.

O que se nota é que cada vez mais as instituições que atuam na seara criminal procuram assumir institutos que dizem respeito à atividade-fim das polícias judiciárias, em tentativa de ganharem mais importância no sistema de persecução criminal pátria. Uma das razões para a parca ou ausente defesa das missões e prerrogativas das polícias pátrias está na incipiente literatura e ciência policial, o que dificulta as justificativas das corporações ou mesmo do Estado na manutenção ou atribuição de novos poderes às forças de segurança. Essa é uma luta de todos os policiais e estudiosos do tema, assumindo o desafio de inserir no meio acadêmico a experiência de campo e as razões dos policiais que justificam sua existência e as práticas por eles esposadas.

Como exemplo das tentativas de assunção de funções que somente cabem em nossa ordem jurídica às Polícias Cíveis ou à Polícia Federal, conforme o objeto do crime, impende trazer à baila as oportunidades recentes em que se levantou a hipótese de lavratura pela Polícia Militar de Termos Circunstanciados criminais, da Lei nº 9.099/95 e mesmo de Autos de Prisão em Flagrante

Delito. Guardado o devido respeito que merecem os combativos integrantes das diversas Polícias Militares brasileiras, não se pode entender como correto tal aumento de atribuições dos milicianos, a uma por interpretação meramente gramatical, eis que o art. 304 do Código de Processo Penal e seu § 1º determinam que a *autoridade competente* deve lavrar o Auto respectivo. A duas, na mesma esteira e, em que pese que o art. 301 do mesmo diploma adjetivo reze que a autoridade e também seus agentes devam prender pessoas em flagrante de crime, é de se notar que a lavratura do Auto em questão é tratada de forma específica no citado art. 304 e seguintes, onde fica claro que a figura do delegado de polícia, com formação jurídica mensurada em concurso público próprio e afeito às rotinas de lógica e ao procedimento da investigação criminal, é o mais indicado para presidir o ato que resulta em grave constrição excepcional, sem a necessidade de ordem judicial para tanto.

Em caso de Auto de Prisão em Flagrante Delito lavrado diretamente por policiais militares, decidiu no mesmo diapasão a Justiça Federal de primeiro grau catarinense:

Trata-se de comunicação de prisão em flagrante de J. F. S.², pela prática, em tese, do delito previsto no art. 334, do Código Penal. O comunicado foi lavrado por 'autoridade de polícia administrativa', integrante dos quadros da Polícia Militar (evento 1).

Após transcrição do art. 144 da Carta Magna, prossegue o magistrado prolator:

*A Constituição foi clara ao reservar às **polícias civil e federal as atividades de polícia judiciária**, responsáveis pela apuração das infrações penais e de sua autoria, consoante dispõe o artigo 4º, do Código de Processo Penal, e às **polícias militares as funções de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública** (art. 144, §§ 1º, 4º e 5º). Além disso, delegou ao legislador o funcionamento dos órgãos responsáveis a fim de garantir a eficiência das atividades (art. 144, § 7º).*

A distinção entre polícia judiciária e repressiva não é leviana e tem reflexos profundos na estrutura acusatória do processo destinado a apurar o ilícito criminal e a garantir os direitos individuais do investigado, tratado como sujeito e não mais como objeto da ação estatal.

2 Optamos por apresentar apenas as iniciais do nome do indivíduo preso.

Ainda, com esteio na legislação processual, continua o Juiz monocrático:

O Código de Processo Penal também foi cristalino ao dizer que “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” (art. 4º).

O diploma processual vincula o termo autoridade policial ao exercício das funções investigativas inerentes ao inquérito policial, que podem ser iniciadas com a prisão em flagrante (art. 8º).

Conclui, por fim, o magistrado, para ao final determinar “**o relaxamento imediato da prisão em flagrante**, nos termos do art. 5º, LXV, da Constituição”:

Portanto, nos casos de prisões decorrentes de flagrante delíto, a polícia militar deve, no exercício da atividade repressiva, apresentar o preso à autoridade competente para o exercício das funções de polícia judiciária e, portanto, para a lavratura do auto de prisão em flagrante, nos termos do art. 304, do Código de Processo Penal.

E, em razão da interpretação sistêmica dos artigos 4º, 6º e 304, do Código de Processo Penal, à luz do artigo 144, da Constituição, entenda-se por autoridade competente os ocupantes do cargo de delegado de polícia de carreira, referidos pelo § 4º, desse dispositivo.

Não se trata de formalidade dispensável ao bel prazer do intérprete.

A formação dos delegados de polícia, acadêmica e decorrente de treinamento específico, é imprescindível para o adequado desempenho das atividades descritas pelos artigos 6º e 304 da lei processual penal (como, por exemplo, a oitiva de testemunhas e do ofendido, o interrogatório do acusado, o reconhecimento de pessoas e coisas, a realização de acareações e determinação de perícias) e para o resguardo das garantias constitucionais do flagrado.³

A expressão *autoridade policial* ainda aparece no art. 69, *caput* da Lei nº 9.099/95, pelo que se entende mais uma vez, por representar sinal de inserção do dispositivo no sistema de persecução criminal de nosso país, que a mesma solução se impõe com a lavratura de todos os Termos Circunstanciados pelos delegados de polícia de carreira, sejam

³ *Decisão exarada em 03/02/2010, nos Autos de Comunicação de Prisão em Flagrante nº 5000011-41.2010.404.7211/SC (Processo Eletrônico), Juiz Subst. Eduardo Correia da Silva. Disponível na internet em: <http://www3.jfpr.jus.br/consulta/acompanhamento/resultado_pesquisaphp?txtValor=50000114120104047211&selOrigem=SC&cbkMostrarBaixados=&todasfases=S&selForma=N U&todaspartes=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=>>, link em Despacho/Decisão de 03/02/2010 às 19:24. Acesso em 14/10/2010.*

da esfera estadual ou federal. Muito embora em sua atuação cotidiana os Policiais Militares façam uso de noções jurídicas quando da prisão de indivíduos e do cumprimento de outros misteres, somente a autoridade policial tem preparo jurídico aferido mediante rígido concurso público, além de originalmente atuar em diversos tipos de investigações, em que inclusive postula por medidas preparatórias criminais, portanto se mostra a mais indicada para, da mesma forma que nos flagrantes de crimes de maior potencial ofensivo, realizar a precisa adequação penal possível, de acordo com a situação urgente apresentada pelos condutores em plantão policial. Trata-se de garantia inclusive para o detido, que vai ter a situação em que está envolvido examinada por um profissional mais afeito às questões criminais que se fizerem surgir.

Outro exemplo de ações de outros órgãos, que buscam diminuir ou abalar a legitimidade e exclusividade da polícia judiciária para investigar na fase pré-processual da persecução penal, vem a ser o relativo à possibilidade de investigação pelo Ministério Público. Muito embora o tema não se encaixe no espectro do presente trabalho, por exceder seus limites, insta apenas colocar que deve ser questão analisada sem as paixões atuais, sem que os envolvidos, mormente integrantes da polícia e membros do *parquet*, se digladiem apenas pela ocupação de uma faixa de poder que se disputa, mas sim sendo desejável que a discussão ocorra de forma técnica, à luz da Constituição, que deve ser o guia para a resolução do problema.

Importa ainda colocar que a posição de interpretação adotada em nosso país pode ser dada pelo Supremo Tribunal Federal, guardião da Lei Maior, que até o momento da elaboração desse trabalho não definiu de forma final e categórica sobre o poder do Ministério Público investigar. Em muitas decisões em Plenário e em suas Turmas, todavia, o Pretório Excelso vem sinalizando pela possibilidade do *Parquet* se enveredar na preparação da ação penal, em casos especiais quando sua participação é requerida, ou quando necessária para a complementação das investigações levadas a termo pela Polícia. É o que se observa no

Habeas Corpus n° 91661⁴, cuja ementa deixa expresso que “É perfeitamente possível que o órgão do Ministério Público promova a colheita de determinados elementos de prova que demonstrem a existência da autoria e da materialidade de determinado delito.”

Contudo, a decisão acima mencionada apresenta um contraponto ao anteriormente aventado, ao decretar que:

Tal conclusão não significa retirar da Polícia Judiciária as atribuições previstas constitucionalmente, mas apenas harmonizar as normas constitucionais (arts. 129 e 144) de modo a compatibilizá-las para permitir não apenas a correta e regular apuração dos fatos supostamente delituosos, mas também a formação da opinião delicti.

Assim, é de se entender essa corrente como a mais acertada, segundo a qual, no ordenamento pátrio como se apresenta hodiernamente, não se pode vislumbrar o Ministério Público presidindo inquéritos policiais originariamente confiados às polícias judiciárias, ou seja, exercendo a atividade de modo a alijar do procedimento as forças de segurança constitucionalmente criadas para tanto. Deve se tratar a investigação pelo Ministério Público, portanto, fenômeno possibilitado apenas em certos casos, por interpretação da Constituição de 1988 que possibilita sua atuação isolada na seara pré-processual quando em jogo a efetividade da justiça criminal em casos especiais. Isso porque, como foi colocado acima, a Carta Magna elaborou sistema de justiça criminal que precisa ser respeitado quando em estado de normalidade institucional, para funcionamento de nosso modelo acusatório com o devido respeito às garantias dos cidadãos, resultante da divisão dos atores que de maneira independente investigam, interpõem a ação penal, além de realizarem o julgamento e a defesa do acusado.

Por fim, no que diz respeito à quarta missão policial em nosso país, aparece a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN como operadora maior da polícia de informações. A Lei n° 9.883, de 1999, instituiu

⁴ Supremo Tribunal Federal, *Habeas Corpus* n° 91661, 2ª Turma, Relatora Ministra Ellen Gracie, julgado em 10/03/2009, publicado no DJE de 03/04/2009, decisão unânime.

o Sistema Brasileiro de Inteligência, o qual “integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional” e criou a citada Agência, que por sua vez é destinada pelo diploma citado a “planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei”.

Ainda incipiente no Brasil, a polícia de informações, ao mesmo tempo em que luta por estruturação e desenvolvimento de suas atividades, passa em nosso país por dificuldades de legitimação e aceitação popular, haja vista o preconceito desenvolvido desde os anos de chumbo, com a pejorativa expressão “arapongagem” aplicada a todo tipo de atuação velada do Estado para abastecer-se com informações, o qual até mesmo progrediu negativamente com os recentes escândalos no Governo Federal, onde chegaram à mídia denúncias de espionagem que estaria ocorrendo nos palácios e sedes de Ministérios de Brasília, com escopo de uso partidário dos elementos de inteligência colhidos.

Quanto às polícias tradicionais, no caso as Polícias Militar, Civil, Federal e Rodoviária Federal, não se pode enquadrar suas atividades como colhidas na definição de polícia de inteligência antes apontada, retirada da obra de Jean-Claude Monet (2002). Isso em especial pelo direcionamento das informações obtidas na atividade, que como presente na citada Lei nº 9.883/99 vem a ser de fornecer à presidência subsídios para tratamento de assuntos de interesse nacional, o que não se observa, pelo menos em primeiro plano, nas polícias citadas. Os escritórios de inteligência policial da Polícia Federal e das diversas Polícias Civis trabalham com informações para o combate ao crime em suas localidades, tendo objetos definidos e sempre com o desígnio de preparar material de instrução a futura ação criminal, que pretende proporcionar a condenação dos criminosos acompanhados. Já nas polícias da área da segurança e ordem pública, quando há alguma divisão de inteligência (como é o caso da célebre P2, existente em al-

gumas das Polícias Militares), essa atua com o objetivo de auxiliar em seu campo de atividade, antecipando movimentos de criminosos ou organizações que podem representar perigo à normalidade da sociedade que buscam proteger. De tal maneira, em ambos os casos, não têm o mesmo móvel que a ABIN, por exemplo, preza em seu dia-a-dia, subordinada à Presidência da República e dedicada a fortalecer sua agenda com o material que se esforça em produzir.

3. A POLÍCIA FEDERAL CUMPRINDO AS MISSÕES DE POLÍCIA

Delineadas as missões de polícia segundo a doutrina atual e brevemente apresentadas as principais organizações responsáveis pelo cumprimento de cada uma delas no Brasil, resta ao presente trabalho perquirir quando a Polícia Federal se conduz de forma a cumprir, se não de forma principal, mas ao menos incidental, cada uma das tipologias policiais aqui explanadas.

Inicialmente, abrimos pequeno parêntese para observar que não será analisada nesse capítulo a função de polícia judiciária por parte de Polícia Federal. Dessa forma, não há que se fazer muitas considerações sobre o cumprimento da missão de polícia judiciária pela Polícia Federal, pois cotidianamente a maioria de seu pessoal atua na condução de inquéritos policiais e de medidas outras de polícia judiciária, sendo essa tipologia definida como sua atividade-fim, conforme o citado art. 144 da Carta Magna. Ademais, de ver-se que nesse quesito a força de segurança federal trabalha, por vezes, com abrangência ainda maior do que a determinada pela Lei Maior.

Esse fenômeno se apresenta em nosso ordenamento em função da Polícia Federal atuar na sua competência de investigar os crimes que atentam contra os interesses ou patrimônio da União, conforme o § 1º do supracitado artigo da Constituição de 1988 e, em adição, acaba investigando delitos que originalmente não seriam de sua atri-

buição e sim das Polícias Cíveis. Isso porque em crimes conexos, prevalece a competência da Justiça Federal, atraindo a causa para o aparato judicante federal, hipótese em que a Polícia Federal como polícia criminal da União atua na investigação de fatos que, isoladamente, seriam investigados pelas autoridades estaduais. Nesse sentido, a Súmula nº 122 da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que de forma expressa propugna que “Compete à Justiça Federal o processo e julgamento unificado dos crimes conexos de competência federal e estadual, não se aplicando a regra do art. 78, II, 'a' do Código de Processo Penal”.⁵ Segundo a lição de Mirabete, esse “É também o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que dá prevalência à competência da Justiça Federal, que tem sede constitucional, em detrimento da Justiça Comum Estadual, que é residual” (1998, p. 181). Outrossim, como adiantado acima, a reboque desse entendimento, hoje consagrado e, em razão da competência definida para a Justiça Federal, a Polícia Federal vem a atuar como polícia judiciária nos casos em que um ou mais crimes conexos são federais, expandindo seu espectro de atuação sobre os demais delitos que não seriam de sua responsabilidade.

Feita a constatação acima, de que se afigura predominante a destinação constitucional da Polícia Federal como polícia judiciária da União, é de se prosseguir para considerar a função policial de prover segurança à população. Malgrado essa afirmação, porém, não se vislumbra que essa seja apenas uma missão secundária da força federal em comento. Isso porque a contribuição do citado órgão para a garantia da segurança pública, se não ocorre sempre de maneira evidente e com prioridade em sua agenda, ocupa posição relevante em quase todos aspectos do cotidiano de seus integrantes.

Primeiramente e observando sua faceta mais óbvia, a atuação da polícia federal, mesmo na função de polícia judiciária e em outros misteres do cotidiano funcional, representa com a visibilidade de seus resultados importante instrumento de prevenção de crimes, que em

⁵ Disponível na internet em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%40docn&#b=SUMU&p=true&t=&l=10&i=350>. Acesso em 18/10/2010.

última instância dissuade novos criminosos em seus planos espúrios e desestimula delinquentes mais experimentados de tentarem novas empreitadas indevidas. O professor luso Manuel Valente, discorrendo sobre o assunto, assevera com precisão:

[...] a prevenção criminal, “incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado” - previstos e punidos pelos artigos 308.º e ss. do CP - é função primordial da POLÍCIA e apresenta-se como instrumento funcional para garantir a segurança interna, ou seja, esta apenas se garante eficiente e eficazmente se forem evitadas as violações às regras do Estado de direito democrático, quando aquelas se verificarem, se descobrirem e responsabilizarem os seus agentes (VALENTE, 2009, p. 115).

Obviamente, essa particularidade da aura preventiva que envolve as ações policiais não é exclusiva da Polícia Federal, eis que é observada no âmbito de todas as Polícias Cíveis da federação brasileira. Contudo, a partir do começo desse milênio, a prática da polícia judiciária da União de deflagrar megaoperações policiais tendo como escopo diferentes tipos de delitos, em especial aqueles ligados à corrupção e às lesões aos cofres públicos, bem como o tráfico de drogas interestadual e mesmo internacional, elevaram a um nível mais agudo o poder preventivo de suas investigações e das medidas policiais e judiciais delas decorrentes. Felizmente, a organização inicialmente adotada pela Polícia Federal vem sendo encampada pelas coirmãs da esfera estadual, com claros benefícios para a sociedade, eis que o combate aos criminosos vem ocorrendo de forma mais organizada e metódica, assim como com maiores graus de contundência e precisão na localização dos autores, dos produtos e corolários do crime, com produção de provas mais qualificadas e a final condução dos suspeitos às barras dos tribunais.

Em seguida, importa lembrar o papel da Polícia Federal na seara administrativa em nosso país, o qual muito embora não esteja especificado na Constituição Federal, tradicionalmente vem sendo ocupado e exercido com combatividade pelo órgão. Indo de encontro com a tradição da maioria dos países, como se pode visualizar, v. g., no caso dos Estados Unidos da América, onde existem “polícias” e

agências específicas para cada um dos temas relevantes, tais como a fiscalização sobre produtos químicos, armas de fogo e munições, segurança privada, emissão de passaportes e registro de estrangeiros, representação da INTERPOL, além de outros, no caso brasileiro todas essas atribuições são colecionadas por uma só força, a mesma que ostenta também a posição de polícia judiciária da União.

Na mesma esteira, portanto, em tal modalidade de atuação a Polícia Federal contribui para manter a segurança no seio da sociedade, de forma secundária como colocamos acima, à medida que mantém controle sobre a aquisição, venda e depósito de insumos químicos, os quais podem ser usados para fabricação e refino de tóxicos, além da relação óbvia que os mesmos guardam com a confecção de explosivos; também repercute da mesma maneira sua atribuição administrativa, gerando garantia de segurança aos cidadãos por meio de uma atuação mais uniforme do Estado, quando exerce as funções de bureau competente para registro de armas e munições, gerindo o Sistema Nacional de Armas - SINARM, recente conquista que proporcionou a unificação do cadastro de armas de fogo em nosso território, mister que antes cabia a cada uma das Polícias Cíveis dos Estados. Igualmente, no controle da segurança privada a Polícia Federal realiza controle sobre empresas e vigilantes, que usam de armas de fogo e outros recursos para prover segurança adicional a corporações e instalações privadas, impedindo que pessoas não qualificadas ou com intenções perversas detenham esse tipo de poder; ainda, figurando como representação da INTERPOL e emitindo passaportes, realizando rotinas de migração e controle de estrangeiros, o órgão impede a entrada e permanência de indivíduos estrangeiros irregulares ou com restrições na ordem internacional, bem como faz o municiamento das polícias e de seções do governo em geral com informações para a persecução e cumprimento de ordens de prisão contra estrangeiros condenados ou mundialmente procurados pelo envolvimento com delitos graves em investigação.

Entretanto, insta considerar, com base no fundamental art. 144 da Carta Magna, que ao lado da principal função da Polícia Federal no inciso IV, de exercer com exclusividade a polícia judiciária da União, outra de suas atribuições e não menos importante, é a de prover a segurança pública por meio do policiamento das fronteiras, dos aeroportos e do espaço marítimo brasileiro, conforme decreta o inciso III do mesmo dispositivo constitucional. De certo não determina a Lei Maior que a Polícia Federal atue apenas na investigação de crimes ocorridos nesses ambientes, mas sim que exerça policiamento ostensivo em tais locais e empregue a força do Estado, se necessário, para o retorno do status quo ante ao cometimento de delitos ou de movimentos tendentes à sua prática.

Nesse diapasão, comenta Anderson Daura:

[...] a Polícia Federal se reveste, por vezes como polícia preventiva (atuação como polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras) atuando na restrição e fiscalização de atividades e outras, na sua maioria, como polícia judiciária (investigação de crimes) que, via de regra, vão a julgamento perante a Justiça Federal de 1º grau (DAURA, 2009, p. 22).

Portanto, contrariando a tendência das Polícias Cíveis dos Estados, entende-se a Polícia Federal como um órgão híbrido, que persegue a realização das funções de polícia de segurança e de polícia judiciária, ambas como missões principais em sua atuação cotidiana. Essa realidade se expõe, por exemplo, pela atual existência das Delegacias de Polícia Marítima (DEPOM) na corporação, as quais foram concebidas em Unidades localizadas em pontos sensíveis de nosso território, situadas no litoral ou onde existem lagos ou rios relevantes, como são os casos das cidades de Foz do Iguaçu/PR, Guaíra/PR, Santos/SP, Rio de Janeiro/RJ e Itajaí/SC. Essas chamadas delegacias não possuem obrigatoriamente inquéritos e investigações em andamento e não aguardam a prática de crimes para tão-somente apurar os culpados, uma vez que rondam o território de atuação, munidos de viaturas aquáticas e armamento considerável, buscando prevenir o tráfico de drogas e armas, contrabando e descaminho, além de uma série de outros crimes passíveis de ocorrerem nas res-

pectivas regiões. Com esse espectro de atuação ainda diferenciado daquele de uma organização somente dedicada à polícia judiciária, essas Unidades confirmam a natureza constitucional também de polícia de segurança que a Polícia Federal ostenta após 1988. Do mesmo modo se pode notar, ainda que sem a existência em todas as cidades de Delegacias especializadas, que a atuação da polícia da União nos aeroportos é igualmente destacada e difere da polícia do tipo criminal ou judiciária, lidando não somente com crimes já consumados, mas igualmente com ameaças ainda não acontecidas e também com a segurança dos passageiros mediante a fiscalização das instalações e a presença ostensiva de seus agentes, em tais locais de evidente importância, dada a circulação nacional e muitas vezes internacional de bens e pessoas.

Em seguida aparece a função policial de manutenção e recuperação da ordem pública. Diferentemente da modalidade anterior, em que pelo próprio texto da Carta Maior se nota a vocação e o mister da Polícia Federal em prover a segurança pública de forma preventiva, em algumas áreas selecionadas pelo texto constitucional, no caso da polícia de ordem pública isso não se observa. Abra-se parêntese para lembrar que alguns estudiosos entendem que a polícia de segurança e a de manutenção da ordem se entremeiam, formando uma tipologia única de atuação policial; para esses pesquisadores o fato de atuar nas fronteiras, espaços marítimos e aeroportos já enquadraria a Polícia Federal como força de prevenção com o cumprimento da missão de segurança em questão e também de recuperação da ordem pública, ao fazer-se presente nos citados ambientes.

Como não adotamos a visão do parêntese acima, podemos observar que mesmo nas modalidades de policiamento preventivo do art. 144, inciso III da Constituição cidadã, a corporação federal em comento somente de forma secundária trabalha na recuperação da ordem pública, ou como polícia de ordem. Isso porque, conforme a precisa definição de Monet comentada no início desse estudo,

a polícia de ordem em sua acepção é a polícia dedicada a confrontos com movimentos hostis, especializada e sempre em treinamento para pronto emprego. Apenas como corolário de sua obrigação Constitucional de defender os espaços mencionados no inciso III do dispositivo e pela obrigação de seus agentes de agirem prontamente em defesa da sociedade, os policiais em serviço nas fronteiras, aeroportos e espaços marítimos tendem a atuar contra ameaças à ordem pública, recuperando-a em caso de necessidade e quando possível, de acordo com o caso concreto. Até porque, infelizmente, o efetivo da Polícia Federal não apresenta números passíveis de permitir a formação de divisão ou grupo diferenciado, presente em todo território e sempre concentrado para atuar somente nessas oportunidades. De novo, cabe como exemplo da participação da Polícia Federal como força que recupera a normalidade do meio social nos casos em que ocorrem manifestações ou perturbações populares nas faixas de fronteira brasileiras, como é o caso célebre das várias oportunidades em que compristas e mototaxistas entenderam por bem interditar a Ponte Internacional da Amizade, na fronteira Brasil-Paraguai, tentando fazer valer suas reivindicações e protestando contra a fiscalização das forças de segurança; nesse momento, a organização presente no local e com atribuição mais próxima para resolver a situação é a Polícia Federal, que mesmo sem possuir divisão dedicada a esse mister deve se socorrer de todos os homens disponíveis, com treinamento específico ou não, demonstrando o poder do Estado contra os manifestantes que praticavam ilícito ao alijar os cidadãos de ambos os países da divisa internacional de exercerem o direito de circular no local.

Mesmo considerando esses aspectos, a Polícia Federal, como as polícias civis, mantém em sua estrutura apenas uma unidade de pronto emprego, o Comando de Operações Táticas - COT, localizado na estrutura do Departamento sob a Diretoria-Executiva - DIREX. A doutrina e as práticas do grupamento são semelhantes aos das unidades táticas europeias, diferindo nesse caso pois atende todo

o território nacional e mormente é empregado em casos de operações policiais, quando envolvidos alvos de alta periculosidade e com a existência de certo tempo de planejamento e da possibilidade de deslocamento de integrantes do grupo para atuação em data previamente marcada. Como narrado acima, nas fronteiras e em outros pontos sensíveis, como em aeroportos e portos, quando de manifestações e situações de conflito não previstas, a Polícia Federal dispõe apenas dos servidores lotados no local, que devem agir com a máxima rapidez para assegurar a efetividade das medidas e também que a demonstração de força do Estado seja contundente e eficiente. Nada impede, porém, que o conhecimento e táticas do COT sejam repassados periodicamente aos policiais lotados nas mais diferentes localidades, para que em situações onde geralmente é inviável o deslocamento do grupo de elite, os demais policiais possam agir de forma a debelar os conflitos urgentes. Ademais, destaque-se que é prática das Policiais Cíveis dos Estados, que também têm natureza de polícias judiciárias, a manutenção de grupos semelhantes, o que ocorria antes mesmo da popularização da utilização do COT pela força federal. Os mais conhecidos são o Grupo de Operações Especiais - GOE, da Polícia Civil de São Paulo, o agrupamento Tático Integrado de Grupos de Repressão Especiais - TIGRE, da Polícia Civil paranaense e mesmo a Coordenadoria de Recursos Especiais - CORE, da Polícia Civil do Rio de Janeiro, que se trata de estrutura superior que abriga vários grupos especializados, entre eles o Serviço de Operações e Táticas Especiais, a Seção de Operações Táticas, o Grupo de Operações Especiais, a Seção de Operações Aéreas, a Seção de Operações Marítimas e Ribeirinhas, além de outros.

Aqui cabe atentar para o tema da participação da Polícia Federal no policiamento de grandes eventos, como se deu com o Panamericano de 2007 realizado no Rio de Janeiro e que se prevê para a Copa do Mundo FIFA de 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016, também na capital fluminense. Em um misto de polícia de segurança ou preventiva, quando atua em atividades de exame prévio de locais de

reuniões e competições, ou quando faz a segurança de equipes esportivas e altos dignitários e que ainda lida com a sempre frequente ameaça de conflitos envolvendo grupos de torcedores, em que é demandada a atuação de polícia de ordem, essa participação da força federal em comento se afigura como parte de questão mais ampla, não sendo abrangida pelo objeto do breve trabalho, mas que desde já demonstra como a Polícia Federal tem cada vez mais atribuições no ordenamento brasileiro.

Por derradeiro, no que toca à missão policial de inteligência, em sua forma clássica, com o fornecimento de subsídios para as ações e estratégias do governo - como comentado acima para o caso da ABIN no Brasil -, a Polícia Federal seguramente não tem esse escopo quando realiza seus levantamentos, acompanhamentos de alvos e relatórios nessa esfera. A força policial em questão, assim como suas coirmãs da Polícia Civil, atuam na área de inteligência apenas para subsidiar sua ação como polícia judiciária, ou seja, com o móvel de iniciar um trabalho a culminar em inquérito policial e por fim de instruir processo judicial capaz de prover as condenações de pessoas que comprovadamente praticaram delitos. Assim se dá o trabalho de inteligência do órgão, tanto nos Núcleos de Inteligência das diferentes Delegacias pelo Brasil, quanto nas Superintendências Regionais.

Nem mesmo secundariamente podemos entender que a produção de conhecimento e provas pela Polícia Federal, mediante o trabalho dos agentes lotados em seus órgãos de inteligência, pode servir de subsídio ao governo e seus programas, uma vez que esse auxílio ao poder vigente obrigaria o prisma da atividade de polícia ser outro naqueles setores, qual seja um prisma político, mais preocupado com atividades nocivas à ordem política do que com a prática de eventuais crimes. Apenas no caso de detecção de alguma atividade subversiva ou que atente contra a ordem do Estado e instituições (por exemplo, descoberta de organização separatista em interceptação telefônica autorizada pela Justiça, por outros

motivos) a atuação preventiva de polícia judiciária pode ser feita, com o consequente conhecimento das áreas competentes do Executivo e proteção dos programas e da normalidade do governo daquele momento. Contudo, seja Polícia Federal ou mesmo as Polícias Cíveis dos Estados, nunca podem agir desde início com esses objetivos.

Fechando esses breves comentários, em que foram apontadas as funções de polícia levadas a efeito pela Polícia Federal brasileira, algumas delas apenas de forma reflexa, faz-se necessário argumentar que muito embora cada polícia em nosso ordenamento tenha seu papel definido, para a população, cliente último do sistema de segurança cujo funcionamento todos pretendem proporcionar, pouco importa quais dos atores se incumbem de cada missão ou excerto da atividade de manter a paz social. De tal modo, é importante lembrar a pertinente lição do mestre Álvaro Lazzarini, resgatada por Emerson Barbosa, para quem “O que determina, portanto, o exercício de uma função de polícia por uma organização policial não é o rótulo que a instituição ostenta, mas atividade de polícia em si exercida” (2010, p. 195). Portanto, importa administrativamente para cada organização e para a Polícia Federal atuar em suas esferas de atribuição, no entanto o que interessa ao cidadão é que a segurança seja mantida e recuperada a ordem pública, sempre que algum ator ou fenômeno lhe façam frente.

CONCLUSÃO

Com o término do trabalho em mesa vislumbramos que aos governantes e, em última instância, ao cidadão e à sociedade como um todo, em especial nos centros urbanos, pouco importa quais são e quem exerce as atividades das diferentes tipologias policiais. Contudo, ao aparato estatal é necessário que exista especialização, estudo e conhecimento sobre o papel de cada ente do sistema de segurança, para que a árdua missão de prover tão caro estado de normalidade seja cumprida com precisão.

Feito o esclarecimento do que são as missões de polícia, amparado na doutrina esposada por Jean-Claude Monet, busca-se explicitar que a compreensão dos papéis cumpridos pelas forças de segurança pode ajudar as organizações e os policiais que elas integram a realizar seus misteres de forma mais precisa e especializada. Assim as cúpulas das corporações podem vislumbrar, como demonstrado no âmbito da Polícia Federal, que em muitas oportunidades, em locais e momentos em que possuem atuação exclusiva, as polícias coirmãs podem assumir, ainda que secundariamente, excertos das missões policiais que originalmente cabem a outras forças de segurança. E como foi adiantado acima, à sociedade não diz respeito a divisão de tarefas policiais, mas interessa que o meio social reste resguardado; por isso é primordial que todos os entes policiais saibam dessa particularidade e estejam preparados para agir de acordo, atendendo aos anseios do meio social.

Nesse ponto o estudo sobre a Polícia Federal se mostra válido, pois com a larga extensão territorial do teatro onde atua e a abrangência das matérias policiais e administrativas que lhe incumbem, se mostra como organização que praticamente cumpre todas as missões policiais, eis que exerce com exclusividade a Polícia Judiciária da União, atua no policiamento de segurança em aeroportos, no ambiente marítimo e nas fronteiras, onde eventualmente resguarda a ordem pública contra abalos e manifestações coletivas, atuando também como bureau de inteligência permanente - muito embora sem motivação política e de governo. O órgão estudado mostra, portanto, como deve ser a polícia que atende à sociedade de forma completa, do modo que deseja a população, o que explica os altos índices de aprovação nas recentes pesquisas sobre a corporação.

Altair Aparecido Galvão Filho

Delegado de Polícia Federal desde 2006, atualmente lotado em Maringá/PR. Também atuou por dois anos na Delegacia de Polícia Federal em Foz do Iguaçu/PR, onde presidiu investigações de crimes previdenciários, descaminho e tráfico internacional de entorpecentes.

E-mail: galvao.aagf@dpf.gov.br

POLICE TASKS AND BRAZILIAN FEDERAL POLICE

ABSTRACT

Police missions can be defined in four categories: security police, order police, judicial or criminal police and intelligence police. In Europe, where the police appeared as a defense force of state and society, there are organizations with more defined roles, each for the fulfillment of one type of police mission, but that is not what happens in Brazil. While Military Police of the Brazilian states are left with almost all the tasks of security and order police, the Civil Police work as judicial police, in relation to crimes that do not touch the goods or services of the Union. Intelligence police, in its classic form as a subsidy for government programs, is exercised by the Brazilian Intelligence Agency - ABIN. In turn, the Federal Police is presented with the clear constitutional task, determined by Art. 144 of the Brazilian Constitution, to exercise sole judicial police on federal matters, yet the same article gives it the duty of security police in specific areas such as airports, maritime and border areas. In addition the corporation does also order police in the above places, where it works mostly in isolation, recovering the normal social environment when necessary, and works as an intelligence police on the behalf of their investigations, although with no political motivation.

Keywords: Police missions. Public safety. Role of police forces. Brazil's Federal Police.

Referências

- BARBOSA, Emerson Silva. Funções de polícia: O que faz a Polícia Federal brasileira? *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. v. 1, n. 1, 2010, p. 181-212.
- BAYLEY, David H. *Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa*. Tradução de Renê Alexandre Belmonte. 2ª edição. São Paulo: Edusp, 2002.
- DAURA, Anderson Souza. *Princípios Hierárquicos na Polícia Federal*. Edição do autor. Disponível na internet em: <<http://dominiopublico.qprocura.com.br/dp/101720/Principios-hierarquicos-na-policia-federal.html>>. Acesso em: 03/09/2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª edição. São Paulo: Atlas, 2001.
- MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo Penal*. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 1998.
- MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. 2ª edição. São Paulo: Edusp, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

SCURO NETO, Pedro. *Sociologia Geral e Jurídica*: introdução à lógica jurídica, instituições de Direito, evolução e controle social. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria Geral do Direito Policial*. 2ª edição. Coimbra: Almedina, 2009.