

# AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO POLICIAL: ESTUDO E ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS SISTEMAS ADOTADOS NO BRASIL E NO URUGUAI - INSTITUIÇÃO POLICIAL E PODER DE POLÍCIA

*Rafael Francisco França*



## RESUMO

O presente trabalho é uma análise sobre o papel exercido pela Polícia Judiciária com base em breve estudo comparativo sobre os sistemas de investigação policial adotados pelo Brasil e pelo Uruguai dentro do contexto apresentado depois da “redemocratização”. Analisam-se, também, as mudanças nos sistemas em tela com a entrada em vigor dos Códigos de Processo Penal no Brasil e no Uruguai, principalmente com a coordenação das investigações pelo Ministério Público, com ênfase nas reais atribuições da Polícia Judiciária no Estado Democrático de Direito.

**PALAVRAS-CHAVE:** Teoria Geral da Polícia. Sistemas de Investigação Policial. Poder de Polícia. Ministério Público.

## INTRODUÇÃO

A legitimidade e a forma de aplicação de parcela considerável do poder de um governo dependem, e muito, de como sua polícia atua, de como ela funciona. A garantia concreta de manutenção da ordem pública e de observação da legislação de um país por seus cidadãos, e principalmente a maneira como é assegurada tal garantia, é reflexo direto do regime político adotado pelos que governam (se mais ou menos democrático).

Para que seja prontamente observada a característica acima citada, basta notar como se desenrola o papel da polícia em sua atuação, mormente no que diz respeito às atividades desenvolvidas pela Polícia Judiciária na busca de elementos para elucidação de crimes.



As situações em que a Polícia Judiciária atua na investigação preliminar são influenciadas, necessariamente, pela parcela de poder que exerce no sistema de segurança pública e na investigação criminal. E poder de polícia, poder de investigar, é matéria central na apuração de delitos e no desenvolvimento de investigações em sociedades que se dizem democráticas.

Sendo assim, o trabalho aqui apresentado analisará brevemente as instituições brasileiras e uruguaias para que sejam estabelecidos parâmetros mínimos de similitudes e diferenças entre os métodos adotados para elucidação de delitos, dando especial atenção aos poderes conferidos a tais instituições (autonomia) para a coleta de elementos de prova pelas legislações, com análise, inclusive, da evolução na transição para os sistemas atuais.

As funções exercidas na investigação criminal pelas polícias judiciárias no contexto atual requerem estrito respeito às regras impostas pelas constituições e pelo Estado Democrático de Direito, fato que mereceu maior atenção após a “redemocratização” dos Estados envolvidos neste trabalho. Não quer dizer que, em alguns regimes totalitários, não haja necessidade de respeito às leis (ou à vontade de um “líder”, ou de um grupo de “líderes”), mas a argumentação proposta tem estrita relação com as modificações enfrentadas pelas polícias no cumprimento de suas funções. Basta observar as relações existentes entre Estados totalitários e o regime mantido com o uso de suas polícias.

Cumprindo observar que, no Brasil e até antes da Constituição Federal de 1988, os Delegados de Polícia podiam expedir mandados de busca a serem cumpridos em residências de suspeitos, sem necessidade de determinação judicial para tanto; atualmente, tal “poder” é encarado como avesso aos ditames do Estado Democrático de Direito. O marco histórico para tal perda foi sem sombra de dúvidas o encerramento do Governo Militar neste país, não para a concessão de poderes à Polícia Judiciária, mas, certamente sim, para a retirada destes em decorrência do emprego das forças policiais na repressão aos movimentos subversivos, ou do ranço que impregnou o trabalho policial a partir de então.

De tal forma, com tais mudanças e principalmente no Brasil, foram retirados poderes de investigação policial, sendo forte a tendência de transferência de controle das apurações para o Ministério Público ou a formação de Juízos de Instrução para o “controle” dos procedimentos apuratórios, situação já ocorrida no sistema argentino e em alguns outros países, onde, a princípio, quase a totalidade das diligências policiais é controlada pelos fiscais ministeriais ou deve passar pelo crivo judicial. Como será exposto, o sistema uruguaio não segue tal tendência em sua totalidade, mas vai segui-lo em breve.

Assim, é possível confirmar que as mudanças em tela, ocorridas depois da redemocratização nos países citados, trouxeram melhorias na qualidade das investigações criminais. No entanto, não é possível atestar se a retirada de poderes das polícias judiciárias, e se o controle pelo Ministério Público ou de Juízos de Instrução da investigação policial trariam melhoras nos índices de criminalidade.

Quais são os poderes da polícia judiciária uruguaia no sistema criminal de tal país e em que medidas pode haver comparação com o sistema brasileiro? Como recuperar e expandir os poderes da Polícia Judiciária dentro dos conceitos democráticos atuais? Quais os motivos que induzem as atuações de Autoridades Policiais a serem encaradas como parciais, ilegítimas e de menor qualidade em relação aos demais atores no contexto de segurança pública?

## 1 INVESTIGAÇÃO E POLÍCIA JUDICIÁRIA

Cabe à Polícia Judiciária a condução da investigação criminal preliminar, não havendo opção mais adequada que esta aos ditames do Estado Democrático de Direito. É indicado, portanto, que as forças policiais têm, nesse campo de atuação, não mais a missão de assegurar a ordem pública diretamente, ostensivamente, mas, sim, de assegurar ao Poder Judiciário elementos de prova que conduzam à punição de autores de delitos. Os reflexos na manutenção da paz social são inequívocos.

De tal modo, a imparcialidade que se deseja do resultado de processos judiciais deve estar refletida no trabalho de apuração de crimes, tanto no desenvolvimento da investigação quanto no produto final, pelo qual são demonstrados ao Juízo Criminal os elementos de prova colhidos para apontar suspeitos ou para inocentá-los. Manter-se imparcial significa ao magistrado exigir que a investigação também o seja, posto que, de outra maneira, somente a acusação far-se-á presente com grande propensão a somente trazer a lume indícios que lhe favoreçam na fase judicial das apurações.

A ostensividade da polícia, sua face fardada e encarada como auxiliar das Forças Armadas, tem muito pouco a ver com o caráter discreto, não-seletivo e, sim, judiciário da polícia de investigação. Não pode haver no conjunto apuratório formado pelos atos de investigação policial um “inimigo” a ser contido ou combatido, uma parcela da população a ser controlada, uma comunidade ou um local da cidade a ser invadido (como se fosse outro país, um país agressor) ou uma classe social a ser mantida longe das elites. A Polícia Judiciária não se presta a tais desideratos; não basta o que se sabe, basta somente o que pode ser provado.

Assim, o próprio termo deve ser observado e mantido: é uma polícia voltada e a serviço do Poder Judiciário, do Magistrado, do Juiz e de quem o encarna na condição de esclarecer os fatos que atormentam a estabilidade da sociedade a que está vinculado e que nele confia para atitudes imparciais na conduta do processo que trará convicção da aplicação da lei, da Justiça ao caso levado à sua apreciação. A Polícia Judiciária não é uma Polícia Ministerial, não existem e não podem existir agentes policiais ministerial, sob pena de retrocesso a tempos obscuros, à polícia do Rei.

## **1.1 Necessidade de Investigação Preliminar Penal**

A evolução histórica da investigação policial no Brasil revela a importância de seu desenvolvimento para as atividades jurisdicionais em eventual processo penal. Como revela Saad (2004, p. 22), uma das principais funções de tal investigação é o fornecimento de mínimas condições

de processamento de ações penais em relação aos investigados, evitando-se o acionamento da máquina estatal judiciária em procedimentos que não revelam tais condições.

De tal modo, pugna-se pela salutar atividade policial para que os procedimentos de investigação sirvam de embasamento à acusação ministerial ou à defesa de igual modo, sendo sem razão a máxima de que acusa melhor quem investiga. Tal assertiva traz à memória os tempos ditatoriais, os julgamentos e processos em que só há um ator, vitorioso por óbvia superioridade em relação aos elementos de prova colhidos a seu favor. Sem contraditório, sem ampla defesa; só acusação.

A verdade sobre os fatos que se foram, sobre o que transcorreu na execução de um delito, pertence ao tempo como aduz Lopes Júnior (2005, p. 262). Segundo tal autor:

*A verdade real é inalcançável, até porque a verdade está no todo, não na parte; e o todo é demais para nós. Além de inalcançável, tampouco existem verdades absolutas, como a própria ciência encarregou-se de demonstrar. A verdade jamais pode ser alcançada pelo homem.*

E acrescenta:

*Devemos considerar que o processo penal tem por finalidade – através da prova – fazer a reconstrução de um fato histórico (crime) e que a reconstrução de um fato histórico é sempre minimalista e imperfeita. Não se trata de construir, mas de reconstruir um tempo passado no presente.*

Não há verdade real, mas, sim, verdade fática, histórica, aquela que pode ser reconstruída e demonstrada tanto pela defesa, como pela acusação. Nesse contexto, o desenvolvimento de investigações preliminares penais é essencial para que vítima e acusado tenham noção do que foi feito para a tentativa de reconstrução dos fatos, o que foi elaborado pela Polícia Judiciária para tentar colar os cacos do vaso partido em pedaços. Todavia, como resultado e apesar de todos os esforços, não se terá o mesmo vaso, ou seja, não será possível refazer fielmente os acontecimentos que, em sua totalidade, resultaram no cometimento de um crime.

A busca incessante pela “verdade real” força a ocorrência de distorções no sistema de investigação, isso quanto à sua eficácia principalmente. No Brasil, conforme pode ser atestado na edição 2.192 da Revista VEJA (2010, p. 104-109), com a publicação de reportagem assinada pelo repórter Diogo Schelp sobre a quantidade de presos provisórios no país, é possível perceber que houve enorme crescimento das taxas, tido como um dos principais problemas causadores da manutenção das altas taxas de criminalidade nas principais metrópoles. No Uruguai, espera-se a modificação da mesma situação com a entrada em vigor de nova legislação processual penal, conforme será exposto a seguir.

Esse também é o entendimento de Khaled Júnior (2010, p. 293-308), quando relata na edição nº 10 da Revista Civitas, publicada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS:

*Portanto, a definição de um sistema como acusatório ou inquisitório também passa pelos procedimentos empregados para obtenção de “verdades”. A chamada busca da “verdade real” é, por exemplo, uma categoria chave para mensurar o funcionamento da dinâmica processual arbitrária do sistema brasileiro. Por outro lado, a distorção a que o sistema acusatório é submetido não se restringe ao protagonismo do juiz. Talvez o maior dos flagelos que o processo penal brasileiro experimenta hoje (e que expressa exatamente o quanto há um comprometimento de sua estrutura democrática e dos princípios da necessidade e proporcionalidade) seja o fenômeno cada vez maior de prisões cautelares, que são o perfeito exemplo de exceção tornada regra. Se o grande problema americano é o das condenações transacionadas ou barganbadas, o grande problema brasileiro é a quantidade de presos provisórios (sem sentença transitada em julgado), em franca violação ao princípio da presunção de inocência. A estatística oficial aponta quarenta por cento de presos provisórios enquanto a extraoficial aponta sessenta por cento, prova de que o inquisitorialismo ainda sobrevive, manifestado na necessidade de ter o corpo do herege à disposição, apesar da previsão constitucional em contrário. Tudo em nome do mito da verdade real, da eficácia das investigações, enfim.*

Assim, nota-se que a apuração de delitos requer completo comprometimento com os preceitos de justiça e igualdade, sendo resquícios do emprego ditatorial da Polícia Judiciária a pecha de vínculo exclusivo com o sistema inquisitivo, com o inquisitório, em contradição com o sistema acusatório, o qual chama a si todas as qualidades da visão acima mencionada; não há inverdade maior.

Interessa ao magistrado a versão apresentada o mais próximo possível da verdade histórica, algo plausível, demonstrável e sensato dentro das regras estabelecidas. Tanto é assim que até mesmo a prisão de delinqüente nas ruas pela Polícia Militar após retirar a carteira de pedestre requer investigação, requer reconstrução fática demonstrável por meio de inquérito policial, para que tanto vítima, como o indiciado tenham a chance de levar ao Judiciário (e não, ao Ministério Público) sua versão sobre os fatos.

Como assim proceder se as forças policiais de investigação estiverem a serviço da acusação? Não há como.

## 1.2 A atuação da Polícia Judiciária - funções

Os serviços prestados pela Polícia Judiciária ainda são relegados a segundo plano pela Academia, pelos estudiosos do Direito. Todavia, tudo começa a ser modificado com o interesse demonstrado por outros ramos do conhecimento, tais como a Sociologia e a Antropologia, distensão esta que ocasionará, sem dúvida, a formação de teorias legítimas sobre segurança pública e sobre investigação policial. A Polícia Judiciária não tem suas bases fixadas somente sobre preceitos jurídicos, mas antes, como toda ciência, empresta e toma emprestado em suas funções conceitos de várias disciplinas, até mesmo porque o crime é fenômeno complexo, não vinculado somente a questões de Direito.

Como ainda são pouco estudadas, pelo campo em que se encontram (parte apenas de estudos de introdução ao Processo Penal), não se podem definir claramente quais são as funções de Polícia Judiciária ou sobre sua regular instituição. Existiria a Polícia Judiciária ou somente “funções” de Polícia Judiciária? Necessário, portanto, resguardar o desenvolvimento de tais funções, previsto constitucionalmente, pela instituição capacitada para tanto.

As disputas de poder e a falta de legitimação dos serviços da Polícia Judiciária acarretam a introdução de funções estranhas a sua atividade-fim,

quais sejam, fiscalizações de segurança privada, controle de fronteiras e emissão de passaportes, emissão de registros de armas de fogo etc., quando, na verdade, teria somente uma missão: o desenvolvimento de investigações policiais em instrução de procedimentos penais preliminares.

De tal modo, é possível apontar quais não são suas funções, baseando-se, portanto, na exceção para firmar a regra a ser estabelecida e respeitada. Somente de tal maneira será possível delimitar o campo de atividades da Polícia Judiciária para a instrução de inquéritos policiais, devendo ser observado, de pronto, que não é função de tal órgão atender somente às requisições do Ministério Público, como vem acontecendo, mas deve primar pelo desenvolvimento de investigações de iniciativa própria, buscando atender tanto à acusação, aí sim nas requisições, como a defesa, nos pedidos de diligências realizados à Autoridade Policial, principalmente após o indiciamento.

## **2 APURAÇÃO DE DELITOS – BRASIL E URUGUAI**

De acordo com Monet (2002, p. 17), citando Alexandre Dumas, na obra *Os Moicanos de Paris*, “um país sem polícia é um grande navio sem bússola e sem timão”. Segundo este mesmo autor, os países europeus mantiveram-se confiantes no trabalho de suas polícias mesmo após séculos de mudanças sociais, econômicas e políticas, justificando tal posição pela maneira legítima de suas atividades, bem como pela indispensabilidade de suas ações no controle da criminalidade.

Por outro lado, no que tange às sociedades sul-americanas, tal situação não ocorreu, haja vista os acontecimentos na evolução das forças policiais após a instauração de regimes totalitários com golpes de Estado por quase todo o continente. É possível dizer que não foram feitos investimentos de efeito a longo prazo na Polícia, o que abrange, obviamente, a Polícia de Investigação.

Em se tratando de Brasil e Uruguai, não foi diferente o mais recente desenvolvimento da polícia. As seqüências históricas dos citados

países são bastante similares no que diz respeito aos acontecimentos relativos ao período de governo militar e transição para a democracia participativa. Com a assim chamada reabertura, as novas legislações fortaleceram gradualmente a implantação de sistemas acusatórios, situação em que foi proposta a retirada do controle das investigações das polícias e transferência deste ao Ministério Público.

É o que também entende Quitério e Siqueira (2000) em relação ao cenário latino-americano, citado por Choukr:

*A partir dos anos finais da década de 70, na maior parte desses países iniciou-se processos de democratização do regime político e das instituições, além da consolidação de Estados de Direito, por meio da realização de eleições presidenciais diretas e, principalmente, da elaboração de novas Constituições comprometidas com o reconhecimento e a garantia dos direitos fundamentais do indivíduo e da coletividade em face do Estado.*

Ainda, segundo o mesmo texto:

*Nessa cronologia reformista, e para que se situe o tema dentro da perspectiva histórico-política atrás mencionada, frise-se que na Bolívia o Código de Processo Penal era vigente desde 1973 e foi alterado em 25 de março de 1999, com período de vacatio de 24 meses; no Chile, o Código de Processo Penal estava em vigor desde 1907, tendo o novo sido promulgado em 30 de setembro de 2000; quanto ao Equador, cujo Código de Processo Penal era vigente desde 1983, teve-se um novo Código de Processo Penal em janeiro de 2000, e que se encontra em período de vacatio; no que tange ao Peru, o Código de Processo Penal era vigente desde 1940, conjuntamente com alguns artigos do Código Processual aprovado em 1991 e foi alterado em 1997; na Venezuela o Código anterior era de 1962, tendo sido o atual aprovado em 1998 e tendo entrado em vigor em 1999. Na Colômbia, o atual Código veio em substituição ao vigente desde 1991, entrando em vigor em janeiro de 2001. Tal quadro é largamente acompanhado pelos demais países latino-americanos, conforme apontado em obra recente sobre a matéria, ficando isolado neste contexto reformista, de resto marcado pela reforma global do Código de Processo Penal. (Quitério e Siqueira, 2000).*

## 2.1 Polícia Nacional Uruguaia – PNU e sua vocação militar

Conforme indicado (NAHUN, 2005), o regime militar no Uruguai teve início com um Golpe de Estado ocorrido em 27 de junho de 1973,

quando o então Presidente Bordaberry decretou a dissolução das câmaras legislativas e dos governos dos departamentos. Em seguida, foi dissolvida a Convenção Nacional dos Trabalhadores com a prisão de seus dirigentes, sendo que foi posta na ilegalidade a Federação de Estudantes Universitários do Uruguai (FEUU). Dentre outras medidas, em fevereiro de 1973, foi aprovada a Lei Orgânica Militar, a qual continha a Doutrina de Segurança Nacional. Por contrariar os interesses de uma Junta Cívico-Militar, Bordaberry acabou sendo destituído e, para governar o país, foi criado o Conselho da Nação (formado por civis do Conselho de Estado e por generais da Marinha, do Exército e da Aeronáutica).

Nos termos apontados, e nos mesmos moldes do que ocorreu no Brasil, foram editados Atos Institucionais que eliminaram o Poder Judiciário e reorganizaram a segurança pública. Como não poderia deixar de ser, foram suprimidos direitos e garantias fundamentais em prol do regime de exceção que se instalava sob as ameaças de grupos marxistas esquerdistas que, por seu lado, iniciaram protestos, oposição e luta armada.

Em tela contexto, a Polícia Nacional Uruguiaia passou a ser utilizada em ações de repressão. Nos termos do que foi indicado por Nahum (2005, p. 126-127), foram acompanhados de perto sindicatos e associações estudantis, todos encarados como “comunistas” ligados ao movimento guerrilheiro tupamaro. Da mesma forma que no Brasil, não havia criminosos a serem investigados e presos mas, sim, “inimigos” a serem derrotados, eliminados e torturados.

Em algumas oportunidades, foram capturados integrantes da esquerda e de grupos de oposição ao regime a partir de mecanismos estranhos aos procedimentos policiais regulares, os quais passaram a ser encarados como forma de justificar, apenas, a já provável condenação dos detidos.

Interessante notar que, no país vizinho, a PNU exerce as funções de Polícia Judiciária, não havendo, portanto, tal instituição nos moldes como se vê no Brasil, em separação organizacional e institucional da polícia militarizada.

## 2.2 Polícia Judiciária no Brasil

Como está descrito por Souza (2000, p. 33), há estrita relação entre a repressão e a Polícia Judiciária no Brasil durante o regime militar iniciado em 1964. Pelo que foi descrito, as Forças Armadas não dispunham de mecanismos de investigação capazes de descobrir as atividades exercidas pelos integrantes de grupos armados de esquerda, pelo que foi necessário estabelecer contatos com órgãos como a Delegacia de Ordem Política e Social (DOPS) na Polícia Civil do Estado de São Paulo, para que fosse possível empregá-los na ditadura.

É o que se depreende de tal seqüência, retirada da obra em questão:

*Quando os chamados atos de subversão começaram – roubos a banco (“expropriações”, segundo as organizações clandestinas); explosões de bombas (“advertências”), seqüestros e mortes (“justiçamentos”) – o Dops foi apanhado de surpresa. Na instituição, ninguém sabia exatamente o que fazer, porque nunca, apesar de sua longa existência, se vira nada igual. Os militares começaram a cobrar respostas. Foi quanto o Dops pediu reforço à Secretaria da Segurança. A ajuda veio da Delegacia de Roubos com todo o seu estilo, a sua cultura, os seus métodos. Para os homens daí, acostumados a arrancar serviço de ladrões, mudaria somente o alvo a ser atingido: em vez de caçar autores de crimes contra o patrimônio, agora correriam atrás de subversivos. A maioria maciça desses policiais não tinha a menor idéia de quem havia sido Karl Marx e Lenine, não tinha interesse nenhum nas informações sobre Moscou e, como se dizia, sobre a Cortina de Ferro, os países que compunham a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Os delegados diziam para os investigadores que todos iriam “continuar cumprindo o que está previsto no Código Penal.”*

E mais adiante:

*O know-how da repressão nos porões foi civil.*

Tais assertivas podem ser encontradas na obra citada sobre vida e morte de Sérgio Fernando Paranhos Fleury, Investigador e Delegado de Polícia Civil em São Paulo, em que é indicada a situação acima descrita, inclusive com a convocação de tal Autoridade Policial para chefiar equipes e

operações na repressão a grupos armados de esquerda. Exemplo disso foi a prisão e morte de Carlos Marighella, influente ativista pego em emboscada após reunião de informações<sup>1</sup> sobre suas atividades e sobre seu paradeiro.

Sendo assim, na história recente, o emprego da Polícia Judiciária como meio de repressão a crimes políticos somente deu volume ao coro de vozes que a impedem de aproximar-se da academia e de converter seus preceitos em ciência, em Ciência Policial<sup>2</sup>. Tal assertiva é aqui indicada para propor debate sobre as razões pelas quais o trabalho policial, em sede de investigação, em recebendo críticas quanto ao formato de sua consubstancialização, leia-se inquérito policial, e direção, ou seja, poder investigatório.

### **3 PODER DE POLÍCIA E POLÍCIA JUDICIÁRIA**

O conceito de poder de polícia é por demais amplo para ser minimamente abordado neste ensaio, pelo que se depreende que somente há espaço para que seja definido em face do uso deste pelas forças policiais para seu trabalho, para aplicação de parcelas de tal poder no dia-a-dia, nas ruas, nos estádios de futebol e, como não poderia deixar de ser, na investigação criminal.

Em matéria de Direito Administrativo, o poder de polícia é gênero do qual o poder exercido pela Polícia Judiciária é espécie, pelo que se depreende que se opõem garantias e direitos da liberdade individual com os interesses da Administração Pública. Assim, claro fica que, no desenvolvimento de inquéritos policiais, a polícia tem que usar parcela de tal poder para a execução de diligências essenciais à instrução dos procedimentos instaurados.

---

*1* *Prima-se pela expressão reunião de informações tendo em vista não se tratar, genuinamente, de investigação policial. Não foi instaurado e desenvolvido inquérito policial para a prisão de Marighella; os atos produzidos assemelham-se mais a atos de espionagem estatal.*

*2* *Tal situação também pode ser observada no momento da finalização deste trabalho, com a “invasão” das Forças de Segurança no Complexo do Alemão, localidade no subúrbio da cidade do Rio de Janeiro/RJ. A Polícia Civil e a Polícia Federal foram convocadas a, em seus “braços” militarizados, entrarem em confronto com traficantes, em clara exceção às funções para que foram criadas e para que são mantidas.*

A legitimidade do uso do poder de polícia é a supremacia do interesse coletivo sobre o privado em determinadas situações, todas elas previstas em lei ou adequadas de acordo com os princípios basilares do Direito. De tal modo, entendendo-se que há que se ter solução para os delitos praticados, anseio social, o uso de tal poder pela Polícia Judiciária é legítimo, não dependendo de autorização judicial para ser exercido.

Mas não é assim muitas das vezes o que se observa. Com a redemocratização, o uso das prerrogativas de tal poder, na defesa do interesse público, ficou mitigado e quase sempre submetido ao controle jurisdicional, o que acaba afetando a harmonia que deve haver entre os Poderes da República. Exemplo latente de tal situação é a celeuma envolvendo o uso de algemas em ações policiais, absurdo que já demonstrou o nível de ingerência nas atividades policiais a partir da prisão de políticos importantes e de membros da alta sociedade.

A mitigação do poder de polícia vem sendo também tema de debate no Uruguai, situação determinante para a implantação de regras para o desenvolvimento de diligências policiais.

### 3.1 Situação Brasileira

No Brasil, como observado nas últimas décadas, falar em poder de polícia tem se tornado quase que citar o poder que a polícia tem; e é preciso retirá-lo, sob pena do império do foi citado como criação e estabelecimento do Estado Policialesco. Não há falácia maior, posto que o uso de parcela de poder pelas forças policiais e, especialmente, pela Polícia Judiciária é alvo de absoluto controle por parte de diversos órgãos, dentre eles o Judiciário e o Ministério Público, além das ações dos órgãos internos de controle.

De tal maneira, a conversão de polícia carrancuda e ineficiente vem sendo gradual, passando-se para polícia a serviço da democracia e do Poder Judiciário. Importante, no entanto, observar que o objeto deste trabalho não engloba as atribuições da Polícia Militar, do policiamento

ostensivo, visto que não desenvolve atribuições de investigações e de assessoramento ao Poder Judiciário. Bom, isso teoricamente.

No entanto, com as limitações impostas na disputa de poder, já é possível pensar que até mesmo diligências das mais normais em qualquer força policial comecem a necessitar de autorização judicial para serem efetuadas, como é o caso de buscas e revistas pessoais e coleta de dados cadastrais em concessionárias de serviços públicos.

Acrescente-se que, atrelada ao princípio da obrigatoriedade, conforme Schneider<sup>3</sup>, a Polícia Judiciária no Brasil é responsabilizada injustamente pelo acúmulo de inquéritos policiais sem solução nas delegacias de todo o país, enquanto os membros do Ministério Público vêm utilizando policiais militares para desenvolvimento de atos de investigação ao arrepio da lei, em critérios de escolha daquilo que vai ser consubstanciado em Procedimentos Investigatório Criminais (PIC), instaurados pelos membros do *Parquet*.

---

3 *E o mesmo autor acrescenta: "Sinceramente, começo a acreditar que a não-adoção de alguma forma de seletividade persecutória na legislação processual brasileira (considerando que o princípio da oportunidade em matéria penal já foi adotado em outros países, como na Alemanha e em Portugal) deve ter alguma relação com uma opção ideológica. Acredito que as classes dominantes temam ver o aparato policial podendo optar, dentre uma gama de situações passíveis de investigação, entre investigar o andar de cima e o andar de baixo. Obrigando a Polícia a formalizar tudo quanto é ocorrência, inundam-se as polícias civis sobretudo com crimes patrimoniais, impedindo (pela pulverização do pessoal envolvido com a investigação) que os esforços investigatórios possam ser centrados em questões de repercussão social mais destacada, tais como os crimes de "colarinho branco" (fraude em licitações, sonegação tributária, cartel e outros crimes contra a ordem econômica, crimes contra as relações de consumo, contra o meio ambiente etc.). Outra questão séria é a confusão entre a investigação (atividade material) e a formalização da investigação em um inquérito policial. O que a legislação processual acaba exigindo das polícias civis, por força do princípio da obrigatoriedade persecutória, é tão-somente a formalização de atos burocráticos de polícia judiciária (lavratura de boletins, registros, oitivas, autuação, carimbos, rubricas e outras rotinas cartorárias) e não a investigação propriamente dita (uma atividade material, real, que se passa no mundo físico, causal). Não há um critério qualitativo, mas tão-somente quantitativo. Ou seja: se, diante de vinte situações notificadas o delegado "A" mandar processar as vinte e não solucionar nenhuma, será avaliado pelo MP (controle externo) e pelos superiores na Corporação (corregedoria) com carga mais positiva do que o colega delegado "B", o qual, diante de vinte ocorrências, embora processando apenas dez, desse montante resolva cinco. A utilidade do trabalho do delegado "B" é maior para a Sociedade, mas em face do Código de Processo Penal de inspiração fascista, promulgado em 1941, ainda vigente no Brasil do Século XXI, será a atividade do delegado "A" aquela a ser elogiada. Aliás, salvo engano, esse também foi o critério adotado pelo jornalista CARLOS ETCHICHURY para mensurar a qualidade da atividade despendida pela Polícia Civil (e eu não estou querendo dizer que a qualidade é muito boa ou merecedora de elogio, mas, de novo, a questão da premissa equivocada...). SCHNEIDER, Gustavo. Taxa de atrito: algumas reflexões. Disponível em <http://www2.forumseguranca.org.br/node/22368>, acesso em 28/11/2010.*

### 3.2 Situação da Polícia Judiciária no Uruguai - Análise da Lei nº 18.315 de 05 de julho de 2008 – Ley de Procedimiento Policial

Nos termos do que foi coletado sobre a polícia uruguaia, não é possível dizer que tenha tal país uma Polícia Judiciária nos termos existentes no Brasil.

As instituições policiais uruguaias foram organizadas a partir da Força Policial que operava em Montevideu, pelo que a referência de tal formação é determinantemente unificada. Ou seja, não havia divisões federais, estaduais (ou departamentais) ou municipais, mas, sim, corpos policiais formados a partir do que se entendia por polícia na Capital de tal país.

Em 1971, promulga-se a Lei Orgânica Policial, a qual reorganiza e unifica legalmente todas as repartições do Ministério do Interior como Polícia Nacional, a qual vige até hoje com pequenas modificações. De tal modo, e nos mesmos moldes do que ocorre com outros países sul-americanos, há somente uma força policial que atende a diversas funções, do controle de trânsito à repressão ao crime, de controle de fronteira e imigração a patrulhamento de rodovias, o que também engloba a atribuição de desenvolvimento de atividades ligadas à investigação policial para elucidação de delitos.

O organograma da Polícia Nacional Uruguaia – PNU<sup>4</sup> reflete claramente sua vocação militar para cumprimento de suas funções. A assim denominada Direção de Investigações é somente uma das subdivisões da Direção de Coordenação Executiva, sendo que também há uma Direção de Coordenação Administrativa no mesmo nível desta, à qual é subordinada uma Direção de Assuntos Judiciais.

Trata-se de verificar em que sentido a presença militar na formação dos policiais uruguaio influencia os resultados das investigações preliminares. Em sede de entrevistas feitas na Intendência Policial em

4 Disponível no sítio [http://www.policia.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=56](http://www.policia.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=56), acesso em 09/10/2010.

Rivera, cidade de fronteira com Santana do Livramento/RS, foram colhidos dados interessantes para este trabalho.

A seguir, resumo das respostas.

Entrevistados:

- Comissário Javier Silva (há 23 anos na Polícia Nacional Uruguaia) – javier.silva1@hotmail.com
- Oficial Alves (há dez anos na Polícia Nacional Uruguaia) – jalquinmar@hotmail.com
- Cabo Mello (há 27 anos na Polícia Nacional Uruguaia) – mello1939@hotmail.com

O primeiro comentário foi feito pelo Oficial Alves, o qual disse que um dos principais problemas da PNU (Polícia Nacional Uruguaia) é a impossibilidade de entrada em residências e outros locais durante o repouso noturno. Disse que os artigos 11 e 17 da Constituição Uruguaia regulam a atividade policial no país. Alegou que há algumas diferenças entre o trabalho policial no Brasil, na Argentina e no Uruguai, sendo que também disse que as atividades da PNU são ligadas diretamente a um Juiz e não ao representante do Ministério Público, ou seja, não há contatos entre o MP e a PNU no decorrer do desenvolvimento de investigações. O papel do MP no Uruguai é simplesmente acusar em Juízo e não investigar, não sendo possível a apresentação de cotas para serem cumpridas pela polícia.

Da mesma forma, não há requisições ministeriais como no Brasil, posto que somente o Juiz pode, em casos raros, determinar que algo seja investigado. Portanto, quase a totalidade dos casos desenvolvidos pela polícia daquele país é assim feita por iniciativa das vítimas ou por investigações oriundas da própria força policial. Os resultados são apresentados diretamente ao magistrado encarregado.

Uma das principais vantagens do trabalho da PNU em relação aos serviços das polícias no Brasil é a possibilidade de, em caso de reunião de

provas contra um investigado, realizar a prisão como se estivesse em flagrante delito no sistema brasileiro. Com a reunião de provas, a PNU pode realizar a prisão, sendo que em até duas horas deve comunicar tal fato ao Juízo. Em vinte e quatro horas, tem que remeter os dados produzidos para o Judiciário, sendo que aí será decidido sobre a manutenção ou não da prisão. Esse prazo pode ser prorrogado por mais vinte e quatro horas. Depois, é obrigatória a apresentação do relatório do Ofício ou Atestado (Inquérito Policial) ao Juiz.

No entanto, bom ser observado que, pela legislação daquele país, afora os casos de flagrância, não é permitida a detenção de suspeitos, conforme está disposto nos artigos 48 e 49 da Lei nº 18.315 de 05 de julho de 2008 – *Ley de Procedimiento Policial*.

Já o Comissário Javier Silva afirmou que o trabalho da Polícia Nacional Uruguaia recebe, sim, interferências do Ministério Público. Ainda, disse que na seara policial não há possibilidade de atuação de advogados, posto que somente na primeira entrevista com o Juiz há trabalho nesse sentido, ou melhor, na audiência o advogado pode fazer perguntas a seu cliente. Na polícia, o advogado não pode entrevistar o detido (no período de vinte e quatro horas), haja vista que o mesmo fica incomunicável.

O Cabo Mello afirmou que a PNU tem total liberdade para investigar e apurar os assuntos que interessam, eis que não são obrigados a instaurar Ofícios (leia-se: Inquéritos Policiais) para cada queixa (notícia de crime). Com a queixa, passam a tentar reunir provas contra o investigado. Com as provas, caso seja necessário, há prisão com posterior homologação, ou não, do Juiz encarregado.

O controle sobre os casos (Ofícios) instaurados, pelas informações dos policiais entrevistados, é feito somente pelo órgão interno da PNU. Na Intendência de Rivera, havia naquela data três casos em andamento, o que representava que somente são “instaurados” Ofícios que interessem à PNU, que não tem obrigatoriedade de dar andamento a qualquer queixa feita.

Os policiais uruguaios informaram que não concordam com alguns pontos do sistema brasileiro, alegando que não têm que cumprir expediente como no Brasil, das oito às seis da tarde com intervalo para almoço. Não têm relógio-ponto ou qualquer controle de presença na Jefatura.

Acrescentaram que os casos mais complexos são repassados para divisões especializadas, sendo que foi informado que será criada uma divisão para repressão ao crime organizado com subordinação direta ao Presidente da República.

Em momento algum, foi indicada a existência do projeto de lei, já aprovado, para a introdução de nova sistemática de investigação e processamento penal naquele país, sendo que os entrevistados declararam que são livres para investigar o que for de interesse da força policial, o que claramente vai mudar com o controle da investigação pelo Ministério Público.

Efetivamente, todavia, com a mudança prevista pela aprovação do Novo Código de Processo Penal Uruguaio, passar-se-á ao que foi encarado como um processo acusatório, oral e público, conforme reportado pelo Presidente da Suprema Corte de Justiça, Jorge Chediak<sup>5</sup>. Nota-se que a principal característica do “novo” processo penal é a publicidade dos atos, situação em que jornalistas e a mídia em geral passariam a ter acesso aos julgamentos e resultados destes, o que não ocorreria na atualidade.

Bom ser observado que a não obrigatoriedade de realização de diligências em todas as comunicações de crimes a Polícia Nacional Uruguaia não pode ser encarada como melhor método de trabalho, posto que há necessidade, sim, de maior controle sobre o que deve e sobre o que não deve ser investigado.

No que diz respeito aos trabalhos policiais em si, passa-se a breve análise do que foi trazido pela Lei nº 18.315 de 05 de julho de 2008 – *Ley*

---

5 *Jornal A REPÚBLICA*, edição eletrônica de 03/05/2010, disponível em <http://www.larepublica.com.uy/politica/408750-chediak-actual-proceso-penal-es-impresentable>, acesso em 06/11/2010.

*de Procedimiento Policial*<sup>6</sup>, legislação publicada como livro de procedimentos para os policiais da PNU e que dispõe sobre “*Atribuciones de la Policía, principios de la actuación policial, procedimientos con niños y adolescentes, uso de la fuerza física, armas, detenciones, incomunicación, allanamientos, etc.*”

Segundo se depreende da leitura de tal lei, foram traçadas regras básicas de desenvolvimento do trabalho policial, principalmente em sede de policiamento ostensivo, sendo também citado sobre o exercício das funções de investigação da PNU. Tal detalhe, mais uma vez, revela que o caráter militar de tal força policial quase a isola dos preceitos técnicos da Polícia Judiciária, conforme há no Brasil, haja vista que a referida lei apresenta-se mais como um manual de procedimentos, como extrato de lei, do que como meio de desenvolvimento de investigações (parte do Código de Processo Penal, do Código Penal e da própria Constituição Federal). Seria como se, no Brasil, a Polícia Militar pudesse investigar.

No entanto, analisando de outra forma, mantém-se bem discriminado o que é trabalho policial do que vem a ser feito durante o processo penal, o que se apresenta como vantagem de legislação específica para tanto.

A legislação em tela também trata de princípios de hierarquia entre seus artigos, fato este totalmente atrelado ao caráter militar da PNU. Além disso, discorre sobre as fases de atuação daquela força policial, conforme o artigo a seguir reproduzido:

*Artículo 3º. (Fases de la actuación policial).- Las fases del accionar de la policía son la observación, la prevención, la disuasión y, excepcionalmente, la represión cuando sea necesario para garantizar los derechos individuales de todos los habitantes de la República consagrados en el marco jurídico constitucional y legal vigente.*

A estrutura do manual também prescreve como devem ser registrados os contatos da polícia com o Poder Judiciário, conforme consta do Título III, “La Policía Auxiliar de la Justicia”, onde são descritos preceitos sobre prisões, direitos da vítima, dos familiares dos detidos, início de investigações etc.

<sup>6</sup> Disponível em [http://www.policiamaldonado.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=72&Itemid=57](http://www.policiamaldonado.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=57), acesso em 28/11/2010.

### **3.3 Estrutura policial e poder de investigação**

Segundo Monet (2002, p. 15), a polícia é uma instituição singular em razão da posição central que ela ocupa no funcionamento político de uma coletividade. Sim, ainda é possível concluir, com base nos estudos do mesmo autor, que as forças policiais são ilustres desconhecidas por parte dos cidadãos, merecendo o título de “ação coletiva organizada”, de um corpo a parte da sociedade, visível e, no entanto, desconhecida, familiar e, todavia, estranha, protetora, e apesar de tudo inquietante. Tal instituição foi indicada como sendo singular, isso em razão da posição central que ocupa no que foi chamado “funcionamento político de uma coletividade”.

A polícia inspiraria sentimentos ambíguos nos cidadãos das democracias modernas, o que, no contexto apresentado por alguns países sul-americanos, torna tais sentimentos ainda mais difíceis de serem desvendados. É possível afirmar que parte das desconfianças geradas na população quanto ao trabalho policial em tais sociedades foi reforçada pelos períodos regidos por governos militares, sendo que, no Brasil, todas as forças policiais tiveram papel central no desenvolvimento de ações contra grupos subversivos de esquerda, nos atos de censura aos meios de comunicação, nas atividades de repressão a manifestações populares etc.

As mudanças trazidas pela redemocratização, com a vigência do Estado Democrático de Direito, retiraram poderes das polícias judiciárias. Como exemplo, e no sistema brasileiro com a Constituição Federal de 1988, as Autoridades Policiais não mais podem emitir mandados de busca e apreensão para coleta de dados e apreensão de itens necessários à instrução de procedimentos de investigação, tampouco podem requisitar documentos ou o fornecimento de informações diretamente, necessitando muitas vezes de autorização do Judiciário para tanto. Não se sabe se, daqui alguns anos, diligências mais comuns em atos policiais, como seguimentos, vigilâncias e entrevistas, necessitarão de autorização judicial para serem implementadas.

Tramita no Supremo Tribunal Federal ação penal<sup>7</sup> em que se dis-

7 Terça-feira, 20 de outubro de 2009. Segunda Turma do STF reconhece ao Ministério Público o poder de investigação criminal. O Ministério Público (MP) tem, sim, competência para realizar, por sua iniciativa e sob sua direção, investigação criminal para formar sua convicção sobre determinado crime, desde que respeitadas as garantias constitucionais asseguradas a qualquer investigado. A Polícia não tem o monopólio da investigação criminal, e o inquérito policial pode ser dispensado pelo MP no oferecimento de sua denúncia à Justiça. Entretanto, o inquérito policial sempre será comandado por um delegado de polícia. O MP poderá, na investigação policial, requerer investigações, oitiva de testemunhas e outras providências em busca da apuração da verdade e da identificação do autor de determinado crime. Com esse entendimento, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) indeferiu, por votação unânime, o Habeas Corpus (HC) 89837, em que o agente da Polícia Civil do Distrito Federal Emanuel Loureiro Ferreira, condenado pelo crime de tortura de um preso para obter confissão, pleiteava a anulação do processo desde seu início, alegando que ele fora baseado exclusivamente em investigação criminal conduzida pelo MP. Caso ainda em suspenso no STF. O relator do processo, ministro Celso de Mello, optou por apresentar seu voto, independentemente do fato de que ainda está pendente de julgamento, pelo Plenário da Suprema Corte, o HC 84548, no qual se discute justamente o poder investigatório do MP. Ele citou vários precedentes da própria Corte para sustentar seu ponto de vista em favor do poder de investigação criminal do MP. Um deles foi o caso emblemático do recurso em HC (RHC) 48728, envolvendo o falecido delegado do extinto Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) de São Paulo Sérgio Paranhos Fleury, tido como personagem-símbolo do então existente “Esquadrão da Morte”, suspeito de eliminar adversários do regime militar e de torturar presos políticos, em ação realizada pelo próprio MP. No julgamento daquele processo, realizado em 1971 sob relatoria do ministro Luiz Gallotti (falecido), a Corte rejeitou o argumento da incompetência do MP para realizar investigação criminal contra o delegado. A investigação contra Fleury fora comandada pelo então procurador Hélio Bicudo, integrante do MP paulista. Outro precedente citado pelo ministro Celso de Mello foi o julgamento, pelo Plenário do STF, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1517, relatada pelo ministro Maurício Corrêa (aposentado), em que a Suprema Corte também reconheceu que não assiste à Polícia o monopólio das investigações criminais. Caso análogo. O relator se reportou, ainda, ao julgamento do HC 91661, de Pernambuco, relatado pela ministra Ellen Gracie, também envolvendo um policial, em que a Segunda Turma rejeitou o argumento sobre a incompetência do MP para realizar investigação criminal. O ministro Celso de Mello ressaltou, em seu voto, que este poder investigatório do MP é ainda mais necessário num caso como o de tortura, praticada pela polícia para forçar uma confissão, desrespeitando o mais elementar direito humano, até mesmo porque a polícia não costuma colaborar com a investigação daqueles que pertencem aos seus próprios quadros. “O inquérito policial não se revela imprescindível ao oferecimento da denúncia, podendo o MP deduzir a pretensão punitiva do estado”, afirmou o ministro Celso de Mello, citando precedentes em que o STF também considerou dispensável, para oferecimento da denúncia, o inquérito policial, desde que haja indícios concretos de autoria. “Na posse de todos os elementos, o MP pode oferecer a denúncia”, completou. “O MP tem a plena faculdade de obter elementos de convicção de outras fontes, inclusive procedimento investigativo de sua iniciativa e por ele presidido”. Também segundo ele, a intervenção do MP no curso de um inquérito policial pode caracterizar o poder legítimo de controle externo da Polícia Judiciária, previsto na Lei Complementar nº 75/1993. Competência constitucional. Contrariando a alegação da defesa de que a vedação de o MP conduzir investigação criminal estaria contida no artigo 144, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal (CF), segundo o qual caberia à Polícia Federal exercer, “com exclusividade, as funções de Polícia Judiciária da União” – o que excluiria o MP –, todos os ministros presentes à sessão da Turma endossaram o argumento do relator. Segundo ele, a mencionada “exclusividade” visa, apenas, distinguir a competência da PF das funções das demais polícias – civis dos estados, polícias militares, polícias rodoviária e ferroviária federais. Foi esse também o entendimento manifestado pelo subprocurador-geral da República, Wagner Gonçalves, presente ao julgamento. Celso de Mello argumentou que o poder investigatório do MP está claramente definido no artigo 129 da CF que, ao definir as funções institucionais do MP, estabelece, em seu inciso I, a de “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei”. No mesmo sentido, segundo ele, vão os incisos V, VI, VII, VIII e IX do mesmo artigo. O ministro ressaltou que o poder investigatório do MP é subsidiário ao da Polícia, mas não exclui a possibilidade de ele colaborar no próprio inquérito policial, solicitando diligências e medidas que possam ajudá-lo a formar sua convicção sobre determinado crime, como

cute a atuação direta dos membros do Ministério Público na investigação criminal, fato este que já ocorre há tempos na Argentina e, segundo consta, será também implementado no Uruguai. Ainda, no Congresso Nacional, está sendo analisado anteprojeto de lei para o Código de Processo Penal brasileiro, o qual vem carregado de modificações a serem inseridas na investigação criminal, o que certamente vai influenciar a atuação da polícia judiciária. Tais possíveis modificações terão forte impacto na investigação policial no Brasil, pelo que é momento de reflexão e discussão sobre o papel da Polícia Judiciária na estrutura do controle de criminalidade.

Os avanços proporcionados pela redemocratização também se refletiram nas Polícias Judiciárias. Interessante notar que, conforme Botini<sup>8</sup>, o modelo vigente no país, principalmente após a promulgação da Carta de 1988, prescreve a “paridade de armas” como método de desenvolvimento do trabalho policial, pré-processual. É o que se depreende do trecho a seguir:

*Desde a edição da CF/88, as regras processuais penais vêm se modificando para poder se adequar às garantias constitucionais. Doutrinadores discutem atualmente a existência de um direito processual penal constitucional, e isto nos leva a observar uma maior proteção dos direitos individuais daqueles envolvidos num processo penal.*

---

*também empreender investigação por sua própria iniciativa e sob seu comando, com este mesmo objetivo. Recursos. Condenado em primeiro grau, o policial recorreu, sucessivamente, sem sucesso, ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT) e ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), com o mesmo argumento da nulidade do processo. Contra a decisão do STJ, ele impetrou HC no Supremo. Em 17 de outubro de 2006, o relator, ministro Celso de Mello, rejeitou pedido de liminar formulado no processo. A defesa ainda recorreu dessa decisão por meio de agravo regimental, mas a Segunda Turma não conheceu do recurso, em novembro daquele mesmo ano. A Procuradoria Geral da República opinou pela denegação do pedido. HC 85419. Os mesmos fundamentos que resultaram no indeferimento do HC 89837, do DF, foram utilizados, também hoje, pela Segunda Turma do STF, para indeferir o HC 85419, impetrado em favor de dois condenados por roubo, extorsão e usura no Rio de Janeiro. Segundo a denúncia, apresentada com base em investigação conduzida pelo Ministério Público, um dos condenados é um ex-policial civil que estaria a serviço de grupos criminosos. Segundo o relator do processo, ministro Celso de Mello, as vítimas do condenado procuraram promotor de Justiça para denunciar a extorsão por não confiar na isenção da Polícia Judiciária para investigar o caso. Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=114993>, acesso em 30/10/2010.*

- 8 BOTTINI, Tani. Por que as reformas do Código de Processo Penal após a CF de 1988 confirmam a manutenção do inquérito policial presidido por um delegado de polícia? – Disponível em <http://jus.uol.com.br/revista/texto/12639/por-que-as-reformas-do-codigo-de-processo-penal-apos-a-cf-de-1988-confirmam-a-manutencao-do-inquerito-policial-presidido-por-um-delegado-de-policia>, acesso em 24/10/2010.

*Diante deste panorama verificamos que as leis recentemente promulgadas trouxeram diversos institutos que visaram ampliar a paridade de armas das partes dentro do processo penal. Assim, é inconcebível imaginar que os mesmo legisladores que buscaram equiparar as partes na fase do processo viriam a permitir que houvesse um desequilíbrio na fase pré-processual, permitindo que a investigação fosse conduzida pela acusação, com todo o aparato estadual a sua disposição.*

Bom ser observado que tal paridade não será atendida com a Polícia Judiciária atuando a serviço do Ministério Público.

É notório que a disputa de poderes para controle da investigação criminal no Brasil passa pelas citações de modelos adotados por países europeus, sem que se tenha idéia do que nações vizinhas interpretam como papel da polícia na apuração de crimes. Desse modo, importa observar como são desenvolvidas as diligências para resolução de delitos em tais países para comparação com o modelo pátrio, devendo-se obviamente considerar as diferenças culturais e sociais entre tais entes.

No Brasil, como também deve ocorrer no Uruguai, a Polícia como entidade foi empregada pelos governos militares para investigações criminais contra grupos de esquerda. No entanto, acabou sendo taxada de arbitrária, parcial e manipulável com a chamada “redemocratização”. Conforme apontado por Reiner (2004, p. 81):

*Em certos aspectos, a polícia é como as panelas com antiaderente: ela sobreviveu a toda a espécie de escândalo e controvérsias, e ainda permanece como uma força política e cultural poderosa, mais do que qualquer outra instituição estatal em um mundo progressivamente neoliberal e privatizado, em que o Estado “esvaziou-se”.*

*Entretanto, atualmente ela é apenas um elemento de uma série de serviços de policiamento competindo entre si, e está sujeita a auditorias cada vez mais rigorosas para garantir eficiência, eficácia e economia em seu funcionamento.*

Até que ponto tais assertivas são verossímeis? Claros os indícios de que a realidade foi modificada e que, atualmente, a Polícia Judiciária exerce essencial função na garantia de desenvolvimento dos procedimentos investigatórios. Mas, ainda resta esclarecer tal situação aos meios acadêmicos e à sociedade, seduzidos que estão pelo sistema de controle

ministerial da atividade de investigação. O que se busca é maior integração entre *Parquet* e Polícia Judiciária, levando-se em consideração os elementos de provas colhidos durante as investigações.

Tais argumentos podem ser encontrados nas palavras de Pontes (2006), em artigo sobre o tema:

*A investigação direta originária se dá quando o Ministério Público inicia uma apuração de um crime por conta própria, sem envolver a polícia, mesmo que, em etapa posterior, venha a requisitar o auxílio desta.*

*Munido de suas garantias constitucionais e independência funcional, o Ministério Público lança mão desta modalidade de investigação quando, por exemplo, o autor do fato é alguém capaz de exercer pressões contra a apuração policial. Em que pese a importância e a presunção de seriedade que deve existir em favor das corporações policiais ao redor do país, não se pode esquecer que são elas sujeitas a pressões políticas na medida de sua vinculação ao Poder Executivo. Convém lembrar, também, que as garantias do Ministério Público e da Magistratura foram estabelecidas justamente para assegurar ao cidadão a independência que estes órgãos devem ter. Assim, porque não aproveitar esta espécie de "blindagem" do órgão ministerial em benefício da investigação criminal?*

Como está explícito, as polícias são encaradas como “manipuláveis”, podendo ser pressionada politicamente por suas vinculações com o Poder Executivo. A idéia em tela pressupõe que as garantias inerentes aos membros do Poder Judiciário e do *Parquet* servem como anteparo às “pressões” que as Autoridades Policiais sofrem na condução de apuratórios. Será esta uma realidade brasileira ou é possível contrapor tais argumentos em análise comparativa com o sistema uruguaio de investigação criminal preliminar?

Segundo entrevista realizada com o advogado Nelson Alonso, militante em Rivera/ROU, esta é uma realidade no sistema jurídico do país vizinho. Pelo que se depreende do conteúdo do texto abaixo, haverá transferência do poder de investigar, do controle da fase de investigação, ao Ministério Público, isso com a entrada em vigor do novo Código de Processo Penal uruguaio, ainda pendente somente de ajustes para que passe a ser modificado o atual sistema.

Nos termos apresentados liminarmente pelo entrevistado, aí sim o procedimento de investigação passará a ser inquisitório em toda sua existência, clara alusão a inexistência de órgão neutro para a coleta de provas e reunião de indícios, tarefa exercida até então pela Polícia Judiciária (Polícia Nacional). Ou seja, só o Ministério Público, utilizando-se da força policial, coletará provas para a formação da denúncia.

A seguir, trecho da entrevista com o citado profissional:

*En Uruguay el poder del control de la criminalidad, se encuentra concentrado hasta la fecha en el Juez. La Policía actúa solamente como auxiliar de la Justicia y necesariamente debe contar con el visto bueno del Juez de Turno para allanar un domicilio, o disponer de una intervención telefónica en fin. No existe la prisión preventiva y mientras se "investiga" como en Brasil durante varios días. La situación sin duda cambiará notoriamente a partir de que comience a regir en nuevo Código de Proceso Penal que fue promulgado por ley 17.079 pero cuya aplicación aún se encuentra en suspenso.*

*A partir del comienzo de la vigencia de dicho código, del cual ignoramos cuando será, pues motivaciones de indole político y sobretudo economico lo han impedido, el proceso penal pasará a ser esencialmente "inquisitivo", con gran poder a favor del Ministerio Publico en toda la etapa investigativa, la cual hoy está a cargo de la Policia con la Dirección o contralor - de hecho a distancia- por el Juez, a quien se lo mantiene informado.*

*Consecuentemente hoy la Policia tiene una situación en Uruguay de auxiliar de la Justicia y con mcubo contralor de la misma, lo que cambiará senciblemente a partir de la vigencia del nuevo CPP que trasladará el poder de investigación incluso al Ministerio Publico.*

*El proceso uruguayo por otra parte es sustancialmente diferente al de Brasil, en la practica, pues no prevee situaciones particulares de reclusión para procesados con formación terciaria, el proceso es escrito aún en gran medida, aun cuando contiene elementos de oralidad y eso cambiará sustancialmente con el nuevo CPP que pasará a ser esencialmente oral. Recién se comenzó a utilizar la prisión domiciliaria y hace pocos años se aplican las medidas substitutivas a la reclusión . En Brasil rige aparentemente un regimen mas liberal, pues no habiendo comprobadose flagrancia el imputado tiene buenas posibilidades de responder en libertad el proceso. En Uruguay para determinados delitos - de sangre, o que generan alarma social- en general implican la prisión "preventiva" que puede aparejar grandes injusticias, pero conforman de hecho una condena anticipada, con una evaluación primaria del Juez, siguiendo la información que ha obtenido la investigación policial."*

É perfeitamente possível pressupor que, dentro do contexto apresentado, a situação uruguaia precede a brasileira no que diz respeito à ausência da Polícia Judiciária como instituição a serviço do Poder Judiciário na coleta de provas, as quais podem vir a servir para a formalização da denúncia ou, por outro lado, para isentar o investigado, o suspeito, de um processo penal vexatório ao acusado/réu e custoso para o Estado.

No sistema uruguaio atual, tendo sido reunidos os elementos de provas considerados necessários pela Polícia Nacional, o indivíduo investigado pode ser preso e assim permanecer até que finde o processo ou que a pena a ser aplicada prescreva. As comunicações com o Ministério Público somente ocorrerão na fase de oferecimento da denúncia, na análise do material recolhido pela força policial. Sem dúvidas, não é esse o melhor meio de adequação da investigação policial ao Estado de Direito.

No entanto, mesmo assim, há que se levar em conta que os vínculos da Polícia Nacional com o Judiciário devem ser festejados, posto que não apresentam os elementos de prova resultantes de seu trabalho ao representante da acusação, mas, sim, a um Juiz, o qual vai determinar a validade ou não dos indícios coletados. A partir daí, o Fiscal terá acesso para requerer o que entenda pertinente para a formação de sua opinião, o que também vale para a defesa. Revela-se, de tal modo, a verdadeira função da Polícia Judiciária: esclarecer ao Juiz, ao Estado-Juiz, os fatos que podem servir para que o suposto autor de um crime seja considerado réu ou não em um processo penal.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Muitos dizem que as questões que vêm sendo discutidas sobre o controle da investigação policial não passam de disputa de poder, principalmente em relação a casos que envolvem a divulgação pelos meios de comunicação quanto a resultados obtidos; o que se disputa é a aparição na mídia para obtenção de poder político. Acredita-se que não é esta a

visão correta sobre as mudanças no sistema de investigação, as quais já vêm ocorrendo e com excelentes resultados.

Não se propugna ressaltar, neste trabalho, que a perda de poderes advinda com as mudanças políticas e sociais tenha ocorrido em tom de uma espécie de vingança pela participação das forças policiais na consolidação dos regimes totalitários. Busca-se, no entanto, demonstrar que a Polícia Judiciária no Brasil está, sim, apta a desempenhar atividades importantes na concretização dos valores democráticos, na defesa da sociedade com garantia dos direitos individuais.

Portanto, importante também ser considerado que, se no sistema acusatório pugna-se pela separação entre as funções de acusar e julgar, é imperioso também relatar que a verdadeira mácula está na não-separação das funções de investigar e acusar, haja vista a inexistência, ou quase inexistência, de contraditório na fase de investigação, na fase de desenvolvimento de inquérito policial.

Esta é a tendência seguida pela sociedade peruana, pela chilena, pela argentina e, mais recentemente, pelo Congresso Nacional brasileiro e pelas Casas Legislativas uruguaias. Cabe somente à Polícia Judiciária reforçar seus efetivos e aprimorar ainda mais seus métodos de investigação para atender não só o Ministério Público, mas também à defesa, tudo com o objetivo de cumprimento de sua missão constitucional.

O Brasil tem a vantagem de contar com profissionais com formação jurídica na direção da Polícia Civil e da Polícia Federal. Isto é assim porque, conhecedores dos ditames legais e da prática processual em matéria de Inquérito Policial, tais servidores servem, em primeiro ato, como “filtros” de adequação do fato à norma, verdadeiros anteparos de fatos atípicos a serem formalizados e remetidos ao Judiciário.

A Polícia Nacional Uruguiaia assemelha-se mais à Polícia Militar no Brasil do que à Polícia Judiciária. Naquela instituição, são concentradas todas as funções de policiamento ostensivo e repressivo, de controle

e de investigação, sem que seja possível destacar a visão militar da investigação policial na segurança pública uruguaia.

Dessa maneira, mesmo com todos os problemas enfrentados no Brasil, há que ser indicado que o sistema de apuração de delitos é adequado ao Estado Democrático de Direito almejado pela Carta Federal de 1988, de onde se depreende a importância da Polícia Judiciária para a democracia e para o país.

*Rafael Francisco França*

*Aluno do Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Ciência Policial e Investigação Criminal, Delegado de Polícia Federal, compõe a equipe da DELEFAZ-SR/DPF/RS. É pós-graduado em Ciências Penais pela PUC/RS, em Direito Penal e Processual Penal pela FMP/RS e em Gestão da Segurança Pública na Sociedade Democrática pela ULBRA/RS*

*e-mail: franca.rff@dpf.gov.br*

***POLICE ACTION RESEARCH: study and comparative analysis between the systems adopted in Brazil and Uruguay - the police institution and the police power***

**ABSTRACT**

This study is an analysis of the role played by the Judicial Police based on brief comparative study on the police investigation systems adopted by Brazil and Uruguay in the context presented after the "democratization". It examines also the changes of the political system with the entry into force of the Criminal Procedure Codes in Brazil and Uruguay, especially with the coordination of investigations by prosecutors, with emphasis on the real tasks of the Judiciary Police in Democratic State Right.

KEYWORDS: General Theory of Police. Systems of Police Investigation. Police Power. Prosecutors.

**REFERÊNCIAS**

BOTTINI, Tani. *Por que as reformas do Código de Processo Penal após a CF de 1988 confirmam a manutenção do inquérito policial presidido por um delegado de polícia?* – Disponível em <http://jus.uol.com.br/revista/texto/12639/por-que-as-reformas-do-codigo-de-processo-penal-apos-a-cf-de-1988-confirmam-a-manutencao-do-inquerito-policial-presidido-por-um-delegado-de-policia>.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Processual Penal. Habeas corpus nº 89837*. Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=114993>.
- Jornal A REPÚBLICA, edição eletrônica de 03/05/2010, disponível em <http://www.larepublica.com.uy/politica/408750-chediak-actual-proceso-penal-es-impresentable>, acesso em 06/11/2010.
- KHALED JÚNIOR, Salah Hassan. O Sistema Processual Penal Brasileiro. *Revista Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 2, maio-ago. 2010.
- LOPES JR., Aury. *Introdução crítica ao processo penal: fundamentos da instrumentalidade garantista*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- MONET, Jean-Claude. *Polícias e Sociedades na Europa*. 2ª ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002 – Coleção Polícia e Sociedade; n. 3..
- NAHUM, Benjamín. *Breve historia ilustrada del Uruguay Independiente*, edición corregida y actualizada. Ediciones de la Banda Oriental: Montevideo, 2005.
- PONTES, Manuel Sabino. Investigação criminal pelo Ministério Público: uma crítica aos argumentos pela sua inadmissibilidade. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 1013, 10 abr. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8221>> .
- QUITÉRIO, Antunes, SIQUEIRA, José Antonio, in "Evolução das Garantias Constitucionais relativas ao Processo Penal na América Latina", In "Estudos do Processo Penal - O Mundo à Revelia", coord. Por Fauzi Hassan CHOUKR, Campinas, Agá Juris ed., 2000, disponível em [http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=24](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=24), acesso em 28/11/2010.
- REINER, Robert. *A Política da Polícia*. Tradução de Jacy Cárdia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.
- REVISTA VEJA, *O Brasil atrás das grades*. Ed. 2.192, ano 43, nº 47, 24 de novembro de 2010. Editora Abril.
- SAAD, Marta. *O direito de defesa no inquérito policial* – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- SCHNEIDER, Gustavo. *Taxa de atrito: algumas reflexões*. Disponível em <http://www2.forumseguranca.org.br/node/22368>, acesso em 28/11/2010.
- SOUZA, Percival. *Autópsia do medo: vida e morte do delegado Sérgio Fernando Paranhos Fleury*- São Paulo: Editora Globo, 2000.