



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS  
SUPERINTENDÊNCIA DA ACADEMIA ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GERENCIAMENTO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**OS RISCOS DA USURPAÇÃO DA ATIVIDADE POLICIAL CIVIL**

**Fernando Alves Barbosa**

**Orientador: Prof. Me. Marcos Cesar Silva Valverde**

df

Biblioteca



00010742

7424  
00010742

8,0

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS  
SUPERINTENDÊNCIA DA ACADEMIA ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GERENCIAMENTO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**OS RISCOS DA USURPAÇÃO DA ATIVIDADE POLICIAL CIVIL**

**Fernando Alves Barbosa**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade Estadual de  
Goiás como requisito parcial à obtenção do  
título de Especialista em Gerenciamento de  
Segurança Pública.

**Orientador: Prof. Me. Marcos Cesar Silva Valverde**

Goiânia - GO

2013

**Fernando Alves Barbosa**

**OS RISCOS DA USURPAÇÃO DA ATIVIDADE POLICIAL CIVIL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade  
Estadual de Goiás como requisito  
parcial à obtenção do título de  
Especialista em Gerenciamento de  
Segurança Pública:

**Após a defesa e análise do trabalho de conclusão de curso do  
candidato supracitado, o mesmo foi considerado:**

- APROVADO** com nota final \_\_\_\_.
- REPROVADO** com nota final \_\_\_\_.

---

**Prof. Me. Marcos Cesar Silva Valverde**

Universidade Estadual de Goiás

---

**Prof. Esp. Rogério Rodrigues de Paula**

Universidade Federal de Goiás

Goiânia - GO

18/11/2013

## OS RISCOS DA USURPAÇÃO DA ATIVIDADE POLICIAL CIVIL

### THE RISKS OF USURPATION OF CIVIL POLICE ACTIVITY

Fernando Alves Barbosa<sup>1</sup>

Prof. Me. Marcos Cesar Silva Valverde<sup>2</sup>

#### RESUMO

O objetivo do presente texto é demonstrar os riscos da usurpação das atividades de investigação e de Polícia Judiciária à luz do nosso modelo constitucional e processual penal. Conforme previsão constitucional estipulada no artigo 144, §1º, I e § 4º da Constituição Federal de 1988, a atribuição das Polícias Cíveis e da Polícia Federal na condução de diligências destinadas a apuração de infrações penais e suas respectivas autorias, salvo na hipótese de ocorrência de crimes militares, é cabal e cristalina quanto a sua extensão e limites. Logo, a adoção por outras instituições de medidas reveladoras de uma tendenciosa e capciosa hermenêutica quanto a uma suposta legitimidade concorrente e supletiva no exercício da atividade estatal de investigação criminal denota notória ilegalidade e inconstitucionalidade, com violação frontal aos próprios fundamentos do Estado de Direito, além de comprometer toda a qualidade e legitimidade do serviço prestado por órgãos criados especificamente para tal finalidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Riscos. Usurpação. Atividades. Polícia.

#### ABSTRACT

The purpose of this paper is to demonstrate the risks of misuse of research activities and the Judicial Police in the light of our model and

<sup>1</sup> Pósgraduando do Curso de Especialização em Gerenciamento de Segurança Pública da Superintendência da Academia Estadual de Goiás em convênio com a Universidade Estadual de Goiás.

<sup>2</sup> Orientador: Prof. Me. Marcos Cesar Silva Valverde, Universidade Estadual de Goiás.

constitutional criminal procedure. As constitutional provision stipulated in Article 144 , § 1 , I, § 4 of the Constitution of 1988 , the allocation of the Civil Police and Federal Police in conducting investigations aimed to investigate criminal offenses and their authorship , except in the event of occurrence of military crimes , is thorough and clear as to its extent and limits . Therefore, the adoption of measures by other institutions revealing a biased and misleading hermeneutics as a competitor and supplementary supposed legitimacy in the exercise of state activity of notorious criminal denotes illegality and unconstitutionality , in flagrant violation of the very foundations of the rule of law , and to compromise all the quality and legitimacy of the service provided by bodies created specifically for this purpose .

**Keywords:** Risks. Usurpation. Activities. Police.

## INTRODUÇÃO

Colégio de Polícia Militar  
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR  
BIBLIOTECA

A Polícia Civil no Brasil, que é a Polícia Judiciária Estadual, possui, por função primordial, a apuração das infrações penais, crimes e contravenções, praticados nos limites de cada circunscrição administrativa pelos Estados Federados, cujos autores sejam cidadãos brasileiros ou não, e os bens jurídicos lesados não estejam enquadrados como aqueles protegidos especificamente pela atuação da Polícia Federal, que é a Polícia Judiciária da União.

Nossa polícia civil exerce atividade eminentemente repressiva, eis que, tal qual sua co-irmã federal, consiste em polícia judiciária. Diz-se eminentemente repressiva, pois parte das atividades relacionadas à investigação policial, apurando-se os delitos em sua complexidade, levando-se ao Poder Judiciário os resultados das diligências persecutivas penais para a devida reprimenda estatal. Ainda, não estão unicamente relacionadas com a repressão propriamente dita, inserindo-se também na esfera preventiva, como podemos verificar no combate ao tráfico de drogas ilícitas e ao crime organizado.

Entretanto, mesmo sendo de notório saber que a atividade investigativa é a razão de ser da Polícia Judiciária, atualmente existem diversas outras instituições que querem participar desta mesma seara de atividades. Por razões que por vezes são estranhas ao interesse público puro, outros órgãos da Administração pública tentam se investir de prerrogativas que são estranhas à natureza dos mesmos.

O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 é cristalino e expresso ao atribuir à polícia federal e às polícias civis dos Estados a competência para o exercício da função de polícia judiciária nas respectivas áreas de atuação.

O sistema de investigação brasileiro é tradicional, e apesar dos vários consertos de que necessita para tornar-se mais ágil e adequar-se às novas exigências de uma sociedade em evolução, ele é garantidor da independência funcional dos poderes. Ao mesmo tempo, garante ao cidadão o exercício pleno de seus direitos, já que, além do acesso dos advogados aos

respectivos inquéritos policiais, o investigado tem a garantia de que o feito está permanentemente sob o crivo interno da corporação investigante (via correições), do Judiciário e do próprio Ministério Público, por força do controle externo garantido constitucionalmente na Carta Magna de 1988.

Em síntese, nesta breve exposição, passaremos a tecer comentários pertinentes ao tema, sempre discorrendo a partir de um viés constitucional e processual, elencando os riscos da usurpação da atividade policial civil, bem como, de forma supletiva, da atividade policial como um todo, explanando o que vem acontecendo na prática quanto à invasão de atribuições desordenadamente por outras instituições públicas.

Por fim, como objetivos gerais do presente trabalho, podemos citar a importância de se demonstrar uma investigação policial realizada por órgãos criados exclusivamente para tanto, além de elencar as usurpações que vem ocorrendo nesta seara. E como objetivos específicos, vamos elencar os riscos oriundos da usurpação da atividade policial civil, procurando esclarecer os pontos comprometedores de todo o sistema de investigação do Brasil caso essa prática ilegítima continue sendo adotada por outras instituições, sendo certo que poderá ocorrer o esvaziamento da função policial.

## METODOLOGIA

O presente trabalho procurou, pelo método indutivo, partir de situações em que há usurpação das atividades exercidas pela Polícia Civil por outras instituições e, de forma coerente, buscou demonstrar as consequências dessa invasão crescente, bem como elencou os riscos que tal fato pode ocasionar em todo o sistema investigativo no país.

Partindo de uma pesquisa analítica, tratamos, sem procurar esgotar o assunto, do maior leque possível de interferências de uma instituição nas atividades precípua de outra, de modo a demonstrar sua ilegitimidade dentro da legislação vigente, atentando-se para o perfil constitucional descrito das atividades de polícia judiciária civil.

Por fim, pela pesquisa exploratória e bibliográfica, trouxemos o que a Constituição da República, a doutrina e a jurisprudência nacional vem tratando do assunto, abordando a temática sob nossa perspectiva pessoal também, sem deixar de lado as consequências práticas que envolvem toda a gama de evidências constatadas no presente tema sob análise.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 1. DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E DA POLÍCIA JUDICIÁRIA

Com o surgimento do Estado de Direito, nasceu a exclusividade da persecução penal concentrada no Estado, como agente soberano, para acontecimentos que, em tese, pudessem vir a ser considerados crimes pelo ordenamento jurídico. Logo, o Estado, baseado em leis gerais e abstratas, para todo e qualquer evento que antes poderia ser resolvido por outros meios de resolução de conflitos, como autotutela e a autocomposição, resolveu atribuir para agentes oficiais a responsabilidade de apuração e aplicação do mesmo ordenamento jurídico no caso *concreto*, *criando-se órgãos e mecanismos para tal finalidade*.

Como conseqüência, surge a persecução penal, consubstanciada na investigação criminal, essa última caracterizada pela análise oficial de fatos relacionados a uma determinada situação, que pode vir a demonstrar a existência de uma infração penal. - Portanto, é a atividade destinada a identificação da autoria, documentação da materialidade e esclarecimento dos motivos, circunstâncias, causas e conseqüências da infração penal em toda a sua completude, com o objetivo de proporcionar elementos probatórios necessários à formação da opinio delicti do Ministério Público e embasamento da futura ação penal interposta no Poder Judiciário.

Neste sentido, segundo Oliveira (2006, p. 37):

Para tanto, a lei defere a determinados órgãos, responsáveis pela segurança pública, a competência para a investigação da existência dos crimes comuns, em geral, e da respectiva autoria. É a chamada polícia judiciária (art. 144, CF). De atuação repressiva, agindo, em regra, após a ocorrência de infrações, na busca por elementos para a apuração da autoria e a constatação da materialidade delitiva. Neste aspecto, o papel da Polícia Civil advém do art. 144, § 4º, da CF, verbis: Às Polícias Civis, dirigidas por delegados de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

A Polícia Judiciária tem a função primordial da elaboração do *inquérito policial*, peça informativa que, em que pese ser considerada

"dispensável" pela doutrina, é na maioria dos casos a fonte principal e às vezes única de provas para a futura ação penal e provável condenação em juízo. O inquérito policial é resultado de um trabalho de encadeamento lógico, com base técnico-científica, e sempre norteado pela legalidade estrita (art. 37, da Constituição Federal de 1988), com parâmetros de atuação traçados também pela legislação infraconstitucional.

Consoante tal entendimento, Desgualdo (2006, p. 37):

Concluindo: só entendemos como investigação verdadeira aquela que se sustenta no tripé Ciência, Lógica e Legalidade. A lógica serve-se da ciência para instrumentalizar e a observância à legalidade é simples decorrência do trabalho técnico de apuração. O resultado desse labor transparece, por força da Semiótica, em linguagem formalizada, na essência do inquérito policial (que, despido de formalismos, se subordina unicamente ao rito da lógica). Este possui vida própria, pois conta uma história. A história de um crime.

Cumprir registrar o *caráter dúplice* do inquérito policial, sendo o mesmo simultaneamente base para futura "*opinio delicti*" do Ministério Público, como também o torna um competente meio de defesa para futuras acusações infundadas (denúncias temerárias) ou base para impetrações de medidas judiciais ("*habeas corpus*" e mandado de segurança, entre outros) na busca pelo trancamento da própria persecução criminal. Ou seja, o inquérito policial é um garantidor dos direitos do cidadão e do investigado.

## 2. CONCEITO DE AUTORIDADE POLICIAL E A USURPAÇÃO DA ATIVIDADE POLICIAL CIVIL

No dia 20 de junho de 2013, a Presidenta da República, Dilma Rousseff, sancionou a Lei nº 12.830/13, que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo Delegado de Polícia. Essa lei introduziu garantias funcionais e autonomia aos delegados de polícia na condução da investigação criminal.

Com o advento desta lei, os delegados de polícia ganharam um importante instrumento que consagra as funções exercidas na investigação criminal. Entre os pontos principais, a lei esclarece que as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

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

A lei nº 12.830/13 também dispensou aos delegados o mesmo tratamento dado aos magistrados, conforme redação do artigo 3ª que dispõe sobre o exercício da função de delegado, ressaltando que esta é privativa de bacharéis em Direito e que deve ser dispensado àqueles que a desempenham o mesmo tratamento protocolar dado aos magistrados, membros da Defensoria Pública e do MP.

Mais aí surge uma indagação: quem é essa autoridade policial chamada “Delegado de Polícia” e quais as suas reais atribuições?

Para subsidiar a resposta a estas indagações devemos passar pela legislação pátria aplicável no processo penal. Por sua vez, analisando a legislação processual penal brasileira, mais precisamente no Código de Processo Penal Brasileiro (CPP), encontramos a afirmação de que a Polícia Judiciária será exercida por *autoridades policiais* no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da

sua autoria (art. 4º, CPP). Mais adiante, prevê-se que, logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá tomar uma série de medidas (art. 6º, CPP), todas em prol da elucidação e apuração do fato investigado, cujo instrumento procedimental vem a se consubstanciar no famigerado *inquérito policial*. Nos artigos 7º, 9º, 10, § 1º, 13, 14, 15, 16, 17, 20 e 22, todos do CPP, há expressa menção a tais prerrogativas investigativas da Autoridade Policial.

O conceito de *Autoridade Policial* é reiteradamente adotado pela *Suprema Corte Brasileira*, ou seja, imputa à pessoa do *Delegado de Polícia*, como responsável pela atividade investigativa, função primordial de *polícia judiciária*. Nestes exatos termos, pronunciou-se o Supremo Tribunal Federal (STF), em vários julgados, "*in verbis*":

Se a lei e, em especial, a Carta Maior, determina ser a investigação formalizada no inquérito, ultimada pela polícia civil, e presidida (dirigida, chefiada) pelo Delegado de Polícia, "*mutatis mutandis*", infere-se que o suspeito, o averiguado, o investigado não pode ser objeto de "*persecutio criminis*" preliminar dirigida por "*extraneus*". ( *Inf. 613 STF, Inf. 611 STF, Inf. 609 STF, Inf. 605 STF, Inf. 597 STF, Inf. 596 STF, Inf. 60 STF; AP-QO-QO 470, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, julgado em 22/10/2008, publicado em 30/04/2009, Tribunal Pleno, STF; Inq-QO 1030, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, julgado em 20/06/1996, publicado em 13/12/1996, Tribunal Pleno, STF; Inq-QO 2411, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, STF.*)

Em outra vertente, nosso Código Penal Brasileiro tipificou, no art. 328, o crime de usurpação de função pública, dizendo que usurpar o exercício de função pública seria delito punível com pena de detenção, de 3 meses a 2 anos, acrescido de multa. Mais, se do fato o agente auferir qualquer vantagem, a pena é de reclusão, de 2 a 5 anos, acrescida de multa (parágrafo único do mesmo art. 328, do CP).

Dessa forma, ao particular que se investir de prerrogativas inerentes ao exercício de uma função pública, estará incidindo nas penas do tipo legal suprarreferido.

Nosso ordenamento constitucional e legal corrobora tais assertivas acima descritas, ao prever o poder de polícia e a função investigativa, de Polícia Judiciária, da Polícia Civil. O art. 144, *caput*, da CF 1988 dispôs que "a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade de pessoas e

do patrimônio". No § 4º do mesmo artigo da Carta Magna, dispôs-se que "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." Por fim, no § 7º, consta que "a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades".

Diante da positivação *constitucional* e legal, podemos concluir que, primeiramente, a atividade investigativa é por natureza da Polícia Judiciária, exercida pela Polícia Civil no âmbito dos estados-membros. Segundo, a investigação é método e/ou procedimento de base estritamente legal, cuja discricionariedade do Delegado de Polícia é delimitada pelo respeito aos direitos e garantias constitucionais dos investigados, preservando direitos fundamentais previstos na Constituição, em seu art. 5º.

#### Segundo GOMES:

Com base então nos princípios da separação de poderes e da igualdade fica certo que a função da Polícia Judiciária é revestida de autonomia em face do Poder Judiciário, do Ministério Público e até mesmo do poder hierárquico do Executivo, entretanto, é preciso reconhecer que há uma falha no sistema porque o legislador não dotou o delegado de polícia, condutor da investigação criminal, de garantias funcionais suficientes como fez com os membros da Magistratura e do "parquet", a quem concedeu a vitaliciedade, a inamovibilidade e o foro por prerrogativa de função. (Disponível em: <http://www.clubjus.com.br/?artigos&ver=2.22029>).

Nota-se que, mesmo sendo a investigação criminal atribuição da Polícia Judiciária, abriu-se exceção constitucional ao Ministério Público, que após anos de intensa discussão doutrinária, foi ratificada pelo Supremo Tribunal Federal, para também exercê-la. Porém, é importante lembrar que, segundo jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça, nem mesmo o parquet pode se investir das faculdades da investigação, pura e simplesmente, pois: *"Não está autorizado o Ministério Público, diante do texto constitucional, a proceder a investigações policiais de forma autônoma, substituindo-se à função da Polícia Civil Estadual ou da Polícia Federal."*

PROCESSUAL PENAL - HABEAS CORPUS -  
TRANCAMENTO AÇÃO PENAL - AUSENCIA DE JUSTA  
CAUSA - CRIME DE USURPAÇÃO DE FUNÇÃO  
PÚBLICA.- O DELITO DO ART. 328 DO CODIGO PENAL,  
NÃO SE CONFIGURA SEM O ANIMO DE USURPAR.  
INDISPENSÁVEL QUE O AGENTE SE FAÇA PASSAR  
POR OCUPANTE DE FUNÇÃO PÚBLICA, E QUE

PRATIQUE ATOS A ELA PERTINENTES, COM VONTADE DELIBERADA DE EXERCE-LA.- RECURSO PROVIDO, ESTENDENDO-SE OS EFEITOS DESTA DECISÃO AO CO-REU (ART. 580, C.P.P). (RHC 2.356/CE, Rel. Ministro CID FLAQUER SCARTEZZINI, QUINTA TURMA, julgado em 02/12/1992, DJ 17/12/1992, p. 24256).

PENAL E PROCESSUAL PENAL. CRIME DE USURPAÇÃO DE FUNÇÃO PÚBLICA. CRIME DO ART. 328 DO CP NÃO CARACTERIZADO E ATRIBUÍDO EM INQUÉRITO POLICIAL A MILITAR QUE NÃO SE ENCONTRAVA DE SERVIÇO. 1. INCOMPETENTE E A JUSTIÇA MILITAR PARA CONHECER DE INQUÉRITO POLICIAL INSTAURADO PARA APURAR CRIME ATRIBUÍDO A SOLDADO QUE DURANTE O EVENTO DELITUOSO ESTAVA A PAISANA E NÃO SE ENCONTRAVA EM SERVIÇO, NEM EM LOCAL SUJEITO A ADMINISTRAÇÃO MILITAR OU EM QUALQUER SITUAÇÃO TIPIFICADORA DE CRIME MILITAR. 2. CONFLITO CONHECIDO, DECLARADO COMPETENTE O JUÍZO DE DIREITO DA 2ª. VARA DE SANTA FE DO SUL/SP, O SUSCITADO. (CC 15.859/SP, Rel. Ministro ANSELMO SANTIAGO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 09/04/1997, DJ 23/06/1997, p. 29042)

## 2.1 A USURPAÇÃO DA ATIVIDADE POLICIAL CIVIL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

As atribuições e poderes do Ministério Público são diferentes das atribuições e funções da polícia de um modo geral, e isso está traçado em nossa Constituição, que delimitou a área de atuação de cada instituição, dando ao *Parquet* uma variedade de atribuições que abraçaram quase que todas as áreas que necessitam de fiscalização e controle permanentes, assim entendidas pelo constituinte originário. No caso da investigação de natureza policial, todavia, não há poder investigatório do MP, na medida em que esse suposto poder, na verdade, não existe, eis que a Carta Magna de 1988 conferiu tal atribuição, com exclusividade, às polícias judiciárias federal e dos Estados.

As investigações criminais, com o poder de coerção que o desenho constitucional vigente lhe outorga, atribui a função de Polícia Judiciária e a apuração das infrações penais à Polícia Federal e às Polícias Civas, sendo a primeira a possuidora da exclusividade de função de Polícia Judiciária da União. A repartição de atribuições entre Polícia da União e Polícia Estadual visa com clareza cristalina a indicação da indelegabilidade das funções da primeira às Polícias dos Estados.

O artigo 144 da Constituição Federal é cristalino e expresso ao atribuir à polícia federal e às polícias civis dos Estados a competência para o exercício da função de polícia judiciária nas respectivas áreas de atuação. Ao contrário, compete ao MP, nesta seara, tão somente o exercício do controle externo da atividade policial, e também, quando for o caso, requisitar diligências complementares à investigação. Não pode o MP, portanto, comandar as investigações, sob pena de estar – a instituição e seus membros – usurpando funções cometidas a outros órgãos do Estado.

As principais atribuições das diversas polícias estão inseridas, em rol não taxativo, nos incisos do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, abaixo transcritas:

1. à polícia federal cabe 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; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins; o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União;
2. à polícia rodoviária federal compete o patrulhamento ostensivo das rodovias federais;
  3. à polícia ferroviária federal destina-se ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais;
  4. às polícias civis, ressalvada a competência da União, incumbem as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares;
  5. às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, cumpre a execução de atividades de defesa civil.

O Supremo Tribunal Federal vem tratando sobre a competência para a investigação criminal, não possuindo uma decisão definitiva sobre a questão. Caso a decisão final for contrária à polícia judiciária, o combate ao crime, em especial os delitos de grande proporção ou complexidade, restarão prejudicados, com periculosidade para a sociedade, uma vez que teremos uma instituição já sobrecarregada de outras funções tentando desempenhar tarefa para a qual não possui competência técnica, muito menos experiência. Ainda, o Ministério Público (MP) não estará sujeito (ao contrário dos organismos policiais) a qualquer tipo de controle que não o dele próprio, tornando-se sujeito a desvios funcionais nessa usurpação.

Ainda, poderá ocorrer a desmotivação da polícia, que estará vendo sua atuação profissional reduzida à elucidação dos crimes tidos como menores, sem importância, já que o MP somente se interessará por aqueles delitos com potencial "midiático".

Caso ocorra entendimento do Supremo Tribunal Federal pela não exclusividade das investigações criminais para a polícia judiciária, vislumbramos que haverá esvaziamento da função policial, pois será difícil prever de que maneira serão resgatadas a dignidade e a excelência do

trabalho policial, prejudicados pela desmotivação e pelo total controle que o Ministério Público passará a ter sobre as investigações de maior repercussão, sem que possua, como anteriormente citado, qualquer preparo e/ou mecanismo de controle interno para o exercício de tal “*mister*”.

Frise-se que o sistema de investigação brasileiro é antigo, tradicionalíssimo, e apesar dos vários consertos de que necessita para tornar-se mais ágil e adequar-se à nova realidade social, é ele garantidor da independência funcional dos poderes da República. Ao mesmo tempo, garante ao cidadão o exercício pleno de seus direitos, já que, além do acesso dos advogados aos respectivos inquéritos policiais, o investigado tem a garantia de que o feito está permanentemente sob o crivo interno da corporação investigante (via corregedoria e correições), do Judiciário e do próprio Ministério Público, por força do controle externo garantido constitucionalmente.

As polícias de um modo geral sofrem constantes ataques, em razão de existir várias forças opostas ao serviço policial que contribuem para denegrir a sua imagem. Há quem advoga enormes os interesses contrários a que tenhamos uma polícia tecnicamente preparada, com equipamentos adequados e policiais bem remunerados, na medida em que isso significa que uma parcela daqueles que detém de forma ilegítima parte do poder estará ameaçada em seu “*status quo*”. É preciso conscientizar a sociedade dos problemas que as polícias enfrentam e da necessidade de investimento em formação, aparelhamento e remuneração, de modo a que o serviço prestado seja sempre exemplar, para que não parem dúvidas acerca do exercício digno das atividades policiais pela maioria dos seus membros.

A criminalidade organizada crescente confirma que sem uma polícia forte, atuando dentro da lei, o Estado, em regime de plena democracia, se enfraquece, com prejuízo para todos os cidadãos e a conseqüente desordem do seio social.

Deve-se ter uma integração entre os diversos órgãos no combate ao crime, mas integrar não se significa subordinação entre as instituições, muito menos invasão de competências.

Em tema de investigação, uma assertiva deve ser levada sempre em conta, qual seja, quem apura, não acusa; quem acusa, não julga. Assim, o papel do Ministério Público em relação ao instrumento (inquérito) é apenas o

de requisitar sua instauração, ou através de quotas ministeriais solicitar diligências complementares, além de exercer o controle externo da atividade policial, conforme prescrito no artigo 129, incisos VII e VIII, da Constituição Federal.

Dar funções investigativas criminais ao Ministério Público somente pode ser por meio de Lei complementar, atendendo o princípio da reserva legal, uma vez que o inciso IX do art. 120, CF: "*exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com suas finalidades...*" não estão amparadas, nem pela Lei Orgânica do MP, nem pelos incisos I a VIII do art. 29, CF, com base na previsão residual do já citado no inciso IX desse mesmo artigo. Além do mais, o § 5º do artigo 128 da Constituição Federal Brasileira, deixa sedimentando o entendimento que as atribuições do Ministério Público serão estabelecidas por lei, neste caso, Lei Complementar.

Em síntese, é patente no Direto Processual Penal que: quem apura, não acusa; e quem acusa, não julga.

Entre os argumentos utilizados pelo Ministério Público para justificar a pretensão de investigar formalmente em matéria criminal, inclui-se o de que o delegado de polícia não tem as garantias constitucionais e as prerrogativas asseguradas aos promotores de Justiça, que os tornam imunes à influência dos poderosos e lhes conferem total autonomia para investigar a fundo qualquer pessoa, seja qual for a sua condição social, política, econômica etc.

O MP nos critica dizendo que a polícia não é capaz de aprofundar as investigações quando esta envolve "poderosos" ou macroestruturas criminosas enraizadas dentro do Estado. Isso não é verdade. Prova disso tem o povo brasileiro diariamente, pela mídia, com as ações desenvolvidas pela polícia federal, que vêm desmontando o crime organizado, prendendo "poderosos" de todos os calibres, inclusive cortando na própria carne, ao levar para a prisão policiais federais que se deixaram encantar pelo crime e desonraram a instituição. É prova mais que bastante para reconhecer que quando o estado dá os meios, a polícia cumpre com eficiência e eficácia a sua missão constitucional.

A polícia presta, indubitavelmente, relevantes serviços à sociedade, contribuindo para a administração da Justiça no combate a todos os tipos de crimes. Sabemos que as causas da criminalidade crescente têm suas raízes

em diversos fatores, não podendo atribuir as polícias a única responsável por essa constatação. O Estado precisa municiar as polícias com estrutura e pessoal para que seu papel fortaleça ante os acontecimentos atinentes à sua esfera de atribuições. Para tanto, basta vontade política.

É imperioso que a polícia tenha garantias para cumprir suas atribuições constitucionais. Porém, ao invés de cobrar do Estado que promova o aperfeiçoamento da polícia, inclusive aprovando leis que fortaleçam a atividade investigatória, prefere o MP ampliar seu poder, buscando as competências de outros órgãos, no caso, das polícias civil e federal, proclamando-se um poder absoluto, acima dos demais poderes do Estado, sem controle.

A essas constatações é que o debate merece ser levado para conhecimento de toda a sociedade. Os delegados de polícia, no exercício de suas legítimas funções, necessitam de garantias e prerrogativas que lhes permitam cumprir seu dever e não temer represálias de quem tem o poder e é capaz dele se utilizar em proveito do seu próprio interesse, ainda que escuso. Para cumprir seu dever e investigar de forma destemida o crime e seus autores, o delegado de polícia não precisa dos poderes do Ministério Público, apenas de garantias legais. Também o MP não precisa das funções investigatórias da polícia judiciária para cumprir o papel que o constituinte de 1988 lhe reservou. Todos devem atuar dentro dos limites legais impostos pela sistemática processual vigente, integrando-se, e não exaurindo as competências de cada um de forma autofágica.

## 2.2 A USURPAÇÃO DA ATIVIDADE POLICIAL CIVIL PELA POLÍCIA MILITAR

Como se já não bastasse a usurpação da atividade policial civil pelo Ministério Público, conforme acima explanado, a conhecida co-irmã da Polícia Civil, a Polícia Militar, não raro às vezes, também invade e excede em suas atribuições, passando por águas onde deveriam correr apenas os servidores legalmente investidos pela norma constitucional e processual penal para tanto, qual seja, os funcionários integrantes dos quadros da Polícia Judiciária, estes sim, legitimados a proceder investigação criminal quanto aos crimes comuns e as contravenções, excetuados os crimes militares.

A Polícia Militar deveria restringir-se ao policiamento preventivo e ostensivo nas ruas do país, bem como a investigar os crimes militares a que estão submetidos os servidores integrantes de seu quadro próprio, além é claro de outras atribuições correlatas a essas finalidades específicas citadas.

No entanto, com o pretexto de auxiliar a atividade investigatória da Polícia Civil, para conter a criminalidade crescente - o que, diga-se de passagem, é uma verdade, - ante a alegada falta de efetivo e estrutura daquela polícia, policiais militares diuturnamente vêm ingressando em seara alheia às suas atribuições legais.

O serviço reservado da Polícia Militar, popularmente conhecido no meio policial como PM2, composto de policiais militares, evidentemente, vem atuando permanentemente na atividade fim investigativa da Polícia Civil, efetuando flagrantes de traficantes, muitas vezes à revelia do procedimento previsto na legislação processual. Em alguns casos, os reais condutores do flagrante, os policiais da corporação integrantes da PM2, "passam" o detido para a mão de outro policial militar em atuação preventiva no dia, como se esse último fosse o autor da situação de flagrância ensejadora da apresentação dos detidos em uma Delegacia de Polícia Civil. Nesses casos, cabe à autoridade policial civil a retificação de todo o ato, não lavrando o flagrante ou lavrando-o, desde que os reais condutores apareçam perante o Delegado. Ainda, pode haver atuação dos próprios policiais militares pela autoridade policial por abuso de autoridade e usurpação da função pública.

Ressalte-se que ao serviço reservado da PM cabe tão somente

investigar policiais militares pela prática de crimes militares, atribuição essa que vem sendo exercida por eles de forma subsidiária, como atribuição secundária, já que estão dedicando-se mais outros tipos de crimes da alçada da Polícia Judiciária.

Ainda, cumpre registrar que os policiais civis foram treinados para atuar em sua esfera de atribuições, cumprindo seu papel social e perfil profissional. Os policiais militares não receberam treinamento para esses tipos de crimes e o que vem ocorrendo rotineiramente, é a mácula de todo o procedimento levado à efeito pelos militares fora de suas atribuições legais.

Policiais militares cumprindo mandados de busca e apreensão, lavrando Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCOs), e agora também monitorando interceptações telefônicas, violam todos os preceitos legais sobre a matéria, ensejando crime de usurpação de função pública e abuso de autoridade, já que tais medidas foram conferidas às Polícias Judiciárias. Tais situações vêm sendo desempenhadas pelos militares, mas os Tribunais Pátrios vem corrigindo algumas ilegalidades, restabelecendo-se a ordem no seio policial.

Alegam os militares que a falta de efetivo e estrutura da Polícia Civil, aliados à crescente onda de crimes nos grandes centros urbanos, propiciou o avanço dessas atribuições por parte deles. Todavia, tal assertiva não merece prosperar, seja porque fere a legalidade e normatividade presente no caso, seja porque seria muito mais viável para o Estado fortalecer a instituição criada para esse fim específico, no caso a Polícia Judiciária Civil, do que ter que arcar com uma prestação jurisdicional ineficaz ao final do processo penal, uma vez que os elementos carregados aos autos, fruto dessa invasão desmedida de atribuições, carece de credibilidade, confiança e eficiência, com resultados pífios, fracos e sem valor probante.

Por fim, cumpre registrar que o Ministério Público é o grande acionador na atualidade da polícia militar. O órgão do "*parquet*" vem constantemente atuando em parceria com a polícia militar em diversas áreas. Não discordamos de atuação conjunta, apenas discordamos quando essas duas instituições invadem a competência da Polícia Civil e Federal, violando todas as normas pertinentes e esvaziando a função policial primordialmente institucionalizada para tal "*mister*", qual seja, a Polícia Judiciária.

### 3. OS RISCOS DA USURPAÇÃO DA ATIVIDADE POLICIAL CIVIL

De todo o exposto, ante as usurpações suprarreferidas, é inegável que consequências podem surgir, seja para a própria sociedade, seja para o Estado, seja também para a sobrevivência da Polícia Civil, oportunidade em que vamos elencar, de forma objetiva, os principais riscos que, não só a Polícia Judiciária sofrerá, mas todos os atores envolvidos estão correndo diante desta constatação ilegítima e inconstitucional, senão vejamos:

1- Esvaziamento da atividade policial civil: com a usurpação, as atividades inerentes da Polícia Judiciária serão prejudicadas, tendo em vista que os policiais estarão com sua dignidade profissional abalada e desmotivados, ante a prescindibilidade de suas funções;

2- Perda da qualidade dos procedimentos: a excelência do trabalho policial não permanecerá, tendo em vista que os usurpadores não receberam treinamentos específicos para o desempenho da atividade investigativa, resultando na perda de qualidade dos procedimentos encaminhados ao Poder Judiciário, comprometendo a prova produzida e toda a persecução penal;

3- Ausência de controle sobre os atos dos usurpadores: o Ministério Público e a Polícia Militar (essa em menor grau) não estarão sujeitos, ao contrário da Polícia Judiciária, a mecanismos de controles externos que não os deles próprios, o que pode propiciar inúmeros desvios funcionais no exercício da atividade usurpada;

4- Gera insegurança jurídica e desorganiza o sistema de investigação criminal: a investigação criminal levada a efeito pela Polícia Judiciária tem regras definidas em âmbito constitucional e infraconstitucional, conforme vimos, além de sofrer o controle externo pelo Ministério Público. A investigação conduzida pelos órgãos usurpadores não possuem regras delimitadas, não há controles e prazos, logo sujeita a todo tipo de arbitrariedades em face dos cidadãos, defesa e investigados;

5- Reduz o número de órgãos para fiscalizar: o Ministério Público ao realizar e conduzir investigações, será parcial, bem como deixará de cumprir uma de suas funções primordiais, qual seja, a de fiscal da lei. Ainda, ante a sobrecarga de trabalhos, não irão analisar os processos em andamento com a

eficiência exigida, logo, o número de órgãos para fiscalizar a atividade policial será reduzido;

6- Concentração em casos apenas de repercussão midiática: o Ministério Público e os demais órgãos usurpadores não estão interessados em todas as investigações ou crimes ocorridos no seio da sociedade, mas tão somente nos casos de alta repercussão midiática. Assim, é uma mentira dizer que a atividade exercida pelos usurpadores irá desafogar o trabalho desenvolvido pela Polícia Judiciária;

7- Perda da legitimidade da atuação dos profissionais da Polícia Judiciária: os servidores investidos legalmente do exercício das atividades da policiais civis perderão legitimidade frente aos outros órgãos que reportam e encaminham seus serviços, uma vez que podem ser comparados e relegados em suas atividades, ante a aproximação e concorrência dos serviços dos usurpadores perante aqueles mesmos órgãos, os quais podem influenciar negativamente o trabalho da Polícia Judiciária, vendendo a falsa ideia de que o desenvolvido por eles é melhor e alcança resultados mais satisfatórios;

8- Desmotivação dos policiais civis: com a concorrência e prescindibilidade de sua atividade policial civil, os profissionais em questão podem desmotivar-se, perdendo escala de produtividade nas investigações;

9- Assoberbamento das atribuições das instituições usurpadoras: os órgãos usurpadores, ao encamparem atribuição alheia, não desempenharão a contento nem as suas funções essenciais, muito menos a usurpada, vez que o acúmulo de serviços aumentará, prejudicando o combate ao crime, em especial os delitos de maior repercussão social;

10- Diminuição das garantias dos cidadãos e dos investigados: para a atividade policial civil, há regras no ordenamento pátrio que respaldam cada ato praticado. Ao contrário, para a atividade usurpada, não há nada que possa abraçar as garantias dos investigados e cidadãos, pois regras não foram estabelecidas, sendo certo que o acesso aos autos e da defesa técnica restarão prejudicados, podendo os atos usurpadores serem questionados e anulados pelo Poder Judiciário.

Esses são, em linhas gerais, os principais riscos oriundos da usurpação da atividade policial civil que, longe de se esgotarem, e também não é o objeto deste trabalho, demonstram como é sensível a linha que separa uma

atividade de integração com uma atividade de usurpação, sendo certo apontar que os riscos advindos da usurpação desmedida e sem limites não condizem com a ideia propagada de que no combate à criminalidade e à corrupção quanto maior for o número de órgãos com atribuições para tal “*mister*”, melhor será o resultado levado à apreciação do Poder Judiciário em sua função precípua de prestação jurisdicional.

## CONCLUSÃO

O sistema de investigação em nosso país não está imune a mudanças e aperfeiçoamentos. Todavia, muito embora necessite de mudanças que o torne mais célere e adequado às novas necessidades e exigências sociais, ele consagra a independência funcional entre os poderes previstos na República.

Ainda, é esse mesmo sistema que garante ao cidadão e ao investigado os seus direitos constitucionais, de não ser indiciado sem fundamentação, além de propiciar aos seus defensores o acesso aos inquéritos policiais em tramitação, tudo isso sob o controle da própria Polícia Judiciária, por meio de suas correições, bem como pelo Poder Judiciário e do Ministério Público, com fundamento no controle externo da atividade policial, outra garantia constitucional.

Desta forma, a usurpação da atividade policial civil vem sendo propagada e realizada ao arrepio da Constituição Federal de 1988 e da legislação processual penal vigente, com afronta a diversos dispositivos legais. Nossa legislação constitucional e infraconstitucional delimitou de forma clara a atuação de cada instituição, reservando a investigação de natureza policial a cargo das polícias judiciárias dos Estados e da União.

Assim, na hipótese de uma instituição alheia aos quadros da Polícia Civil usurpar suas atribuições, ocorrerá uma violação ao próprio Estado de Direito e, diante da repercussão da situação concreta sob análise dos riscos para o sistema que surgirão, os quais serão muito mais maléficos do que o fato gerador ensejador de sua colocação em prática.

Entre os diversos riscos da usurpação da atividade policial civil, podemos citar, entre outros: o esvaziamento da atividade policial civil; perda da qualidade dos procedimentos e das diligências investigatórias; ausência de controle sobre os atos dos usurpadores; insegurança jurídica e desorganização do sistema de investigação criminal; redução do número de órgãos para fiscalizar as atividades de investigação; concentração das investigações em casos apenas de repercussão midiática pelos usurpadores; perda da legitimidade da atuação dos profissionais da Polícia Judiciária; desmotivação

dos policiais civis e conseqüente desvalorização profissional; sobrecarga das atribuições das instituições usurpadoras; e diminuição das garantias dos cidadãos e dos investigados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 - CABETTE, Eduardo L. S. O Papel do Inquérito Policial no Sistema Acusatório - O Modelo Brasileiro. Revista Jus Vigilantibus. São Paulo, 2008. Disponível em: [www.jusvigilantibus.com.br](http://www.jusvigilantibus.com.br).
- 2 - DESGUALDO, Marco Antônio. Reconhecimento Visuográfica e a Lógica na Investigação Criminal. [s.n.] São Paulo, 2006;
- 3 - GOMES, Luís Flávio. Investigação Preliminar, Polícia Judiciária e Autonomia. Jus Navegandi. Disponível em: <http://www.clubjus.com.br/?artigos&ver=2.22029>;
- 4 - Inf. 613 STF, Inf. 611 STF, Inf. 609 STF, Inf. 605 STF, Inf. 597 STF, Inf. 596 STF, Inf. 60 STF; AP-QO-QO 470, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, julgado em 22/10/2008, publicado em 30/04/2009, Tribunal Pleno, STF; Inq-QO 1030, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, julgado em 20/06/1996, publicado em 13/12/1996, Tribunal Pleno, STF; Inq-QO 2411, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, STF.
- 5 - LENZA, Pedro. Direito Cosntitucional Esquemmatizado. Editora Saraiva. 17ª edição. 2013.
- 6 - NUCCI, Guilherm de Souza. Código Penal Comentado. RT. 10ª edição. 2010.
- 7 - OLIVEIRA, Eugênio P. de. CURSO DE PAROCESSO PENAL. 6ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 37.
- 8 - ROSENVALD, Nelson. Temas atuais do Ministério Público. Editora JusPodivm, 4ª edição. 2013.