

A NOVA POLÍCIA

ANTONIO CARLOS DE CASTRO MACHADO
CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

1. Considerações preliminares — 2. Conceitos de Polícia — 3. Resumo histórico da Polícia brasileira — 4. Resumo histórico da Polícia Militar do Estado de São Paulo — 5. Resumo histórico da Polícia Civil do Estado de São Paulo — 6. As Polícias brasileiras nas Constituições pátrias — 7. As Polícias paulistas à luz da atual Constituição Estadual — 8. A velha Polícia e os equívocos do passado — 9. A nova Polícia — 10. Considerações finais e conclusivas.

1. Considerações preliminares

O exercício da atividade policial é função tão antiga que se perde na noite dos tempos. Nos seus primórdios, a *Polícia* confundia-se com a *Magistratura* estatal. Tanto, que seus juízes eram investidos de poderes de capitão. E seus capitães, antes de sua integração pelo próprio Estado, investidos de poderes de juiz. Numa certa quadra da evolução da *História Universal*, ambos, juízes e capitães, prendiam e julgavam, sendo certo, porém, que a manutenção do condenado em calabouço dependia, sempre, do capricho, ou da vontade imperial, de príncipes e de reis, supostos depositários divinos de ilimitados poderes de vida e de morte sobre seus súditos.

No século XVIII, todavia, com o advento da Revolução Francesa, os *Iluministas*, ou filósofos da liberdade, passaram a combater esse desmedido poder de prender e de julgar por parte dos juízes-capitães, ou dos capitães-juízes, e, até, de autoridades administrativas, semeando uma curiosa idéia de separação entre Polícia e Justiça.

Dessa época é que, com certeza histórica, advém a conhecida dicotomia que informa a teoria da divisão da Polícia em dois grandes ramos: *Polícia Administrativa* e *Polícia Judiciária*. A primeira, responsável pela manutenção da ordem pública e pela prevenção das infrações penais em geral. A última, responsável pela apuração das infrações penais não evitadas, pela colheita de provas e pela condução dos autores às barras dos tribunais.

Essa divisão pioneira apareceu, inicialmente, nos artigos 18, 19 e 20 do *Código de Brumário*, na França revolucionária, fato histórico antecedente à época napoleônica. A propósito, doutrina *João Mendes Júnior*, antigo Ministro do Supremo Tribunal Federal, com meridiana clareza que “a missão policial foi definida pela Assembléia Nacional Francesa, em 1791; a Polícia Judiciária investiga os delitos que a Polícia Administrativa não pode evitar que fossem cometidos”.¹

1. João Mendes Júnior, “O Processo Criminal Brasileiro”, vol. 1, p. 249, Ed. Freitas Bastos, São Paulo”, 1959.

2. Conceitos de Polícia

Tentando explicar a dicotomia, *Pimenta Bueno*, o grande jurista do Segundo Império do Brasil, prelecionava que a função da Polícia era *"rastrear e descobrir criminosos que não puderam ser prevenidos, colher e transmitir às autoridades competentes os indícios e as provas dos crimes, indagar quais sejam os autores e coagentes e, finalmente, concorrer com eficácia para que sejam levados aos tribunais"*.²

Carnelutti, por sua vez, dissertando com extrema erudição sobre o conceito de Polícia no campo de Direito Processual Penal, conferiu-lhe função de *"promover as condições materiais favoráveis à vida social, visto que o crime é, antes de tudo, uma desordem"*.³

Não obstante a multiplicidade de conceitos sobre a Polícia encontrados em preciosos manuais e tratados de Policiologia, quer nos parecer que o mais adequado é aquele formulado pelo administrativista argentino *Rafael Bielsa* que disse ser a Instituição Policial "um conjunto de serviços organizados pela Administração Pública, com a finalidade de assegurar a ordem pública e garantir a integridade física e moral das pessoas, mediante limitações impostas à atividade pessoal".⁴

3. Resumo histórico da Polícia brasileira

A instituição policial brasileira, conforme documentação existente no Mu-

seu Nacional do Rio de Janeiro, data de 1530, quando da chegada de Martim Afonso de Souza enviado ao Brasil-Colônia por Dom João III. A pesquisa histórica revela, a propósito, que no dia 20 de novembro daquele longínquo ano, a Polícia brasileira iniciava suas ações, promovendo Justiça e organizando os serviços de ordem pública, *"como melhor entendesse nas terras conquistadas do Brasil"*.⁵

A partir de então, a Instituição Policial brasileira passou por seguidas reformulações nos anos de 1534, 1538, 1557, 1565, 1566, 1603, e, assim, sucessivamente, até a chegada do príncipe Dom João ao Brasil. No dia 10 de agosto, criou-se, mediante Alvará Régio, o cargo de Intendente Geral de Polícia, ocupado, pela primeira vez, pelo Desembargador Paulo Fernandes Viana, incumbido, imediatamente, de criar suas diversas secções. Somente em 1841 é que instituiu-se o cargo de Chefe de Polícia em cada uma das Províncias do País.⁶

4. Resumo histórico da Polícia Militar do Estado de São Paulo

Com a chegada da Família Real ao Brasil, o Príncipe Regente, após organizar o Corpo de Fuzileiros Navais, criou, em 1809, a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, incumbida da guarda do Palácio e da Família Real, no Rio de Janeiro.

Extinta no dia 16 de janeiro de 1858, foi a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia substituída pelo Corpo Militar de Polícia da Corte que operou até 15 de novembro de 1875, data do surgimento, nacional, da Brigada Policial da Capital Federal e das Províncias.

5. Murilo de Macedo Pereira, "Segurança Pública-Política", Revista da ADPESP, n.º 14, Edição Histórica, pp. 63 *usque* 100, São Paulo, 1987.

6. Murilo de Macedo Pereira, *idem*.

2. Pimenta Bueno, "Apontamentos sobre o Processo Criminal Brasileiro", pp. 3-4, 2.ª edição, 1857.

3. Francesco Carnelutti, "Lecciones sobre el proceso penal", vol. I, p. 262, citado em "Elementos de Direito Processual Penal", de J. Frederico Marques, vol. I, p. 148, Forense, Rio, 1965.

4. Rafael Bielsa, "Derecho Administrativo", vol. IV, p. I, 5.ª ed., 1921, Buenos Aires.

A propósito, esclarece o Coronel da Reserva da Polícia Militar, Carlos Fuga, que a atual Polícia Militar, antigo Corpo Policial Permanente, *"foi criada em 15 de dezembro de 1831 pelo Brigadeiro Raphael Tobias de Aguiar, à época presidente da Província de São Paulo"* com a finalidade de *"manter a tranqüilidade pública e auxiliar a Justiça, encargo que tem mantido até nossos dias por dispositivo constitucional"*.⁷

Proclamada a República, e extinta a Brigada Policial da Capital Federal e das Províncias, permitiu a Constituição Federal de 1891 que os Estados, antigas Províncias, implantassem suas Forças Públicas.⁸

Valendo-se do permissivo constitucional, o então presidente, e não governador, do Estado de São Paulo, Jorge Tibiriçá Botelho, criou a Força Pública mediante decreto estadual, operacionalizando-a com o auxílio da Missão Militar Francesa, em 1906, composta por oficiais do Exército francês e que vieram a se destacar, como heróis, na Primeira Guerra Mundial.

Em 30 de dezembro de 1969, por força do Decreto-lei federal n.º 1072, surge a Polícia Militar do Estado de São Paulo, face à extinção da Força Pública, cujas tradições históricas remontam a Campanha Cisplatina e a Guerra do Paraguai, fundida, nessa ocasião, com corporações policiais civis, dentre elas a Guarda Civil de São Paulo, criada em 1926, e que, pouco antes, absorvera a Polícia Marítima.

5. Resumo histórico da Polícia Civil do Estado de São Paulo

Em 1905, o Presidente do Estado de São Paulo, Jorge Tibiriçá Botelho, en-

viou mensagem ao então Congresso Estadual, atual Assembléia Legislativa, propondo a criação da Polícia Civil de carreira que, convertida na Lei n.º 979, de 23 de dezembro de 1905, criou seis classes de Delegados de Polícia, estabelecendo que somente bacharéis em Direito poderiam ser nomeados para a primeira, segunda e terceira classe. Não obstante, seu primeiro concurso para provimento das classes iniciais de Delegado de Polícia somente veio a ocorrer em 1945. Desde então, a Polícia Civil do Estado de São Paulo vem experimentando sucessivos saltos de qualidade, sendo suas carreiras policiais civis atualmente normatizadas pela Lei Complementar n.º 207/79, também conhecida como Lei Orgânica da Polícia.

6. As Polícias brasileiras nas Constituições pátrias

As Polícias Militares brasileiras, antigas Milícias, Brigadas e Forças Públicas, entraram nas Constituições a partir da primeira, outorgada em 1824. Nela permaneceram nas de 1891, republicana e oriunda de legítima Assembléia Nacional Constituinte, nas de 1934 e 1937, outorgadas pela ditadura Vargas, na de 1946, oriunda de legítimo Poder Constituinte, nas de 1967 e 1969, tecnicamente consideradas como Emendas Constitucionais, e, finalmente, na Constituição-cidadã, de 1988, na feliz expressão do saudoso Deputado Ulysses Guimarães.

A Polícia Federal, por sua vez, ingressou no ordenamento constitucional nacional a partir de 1967, ao lado das "polícias estaduais, territoriais e até municipais", como quer o pranteado Pontes de Miranda.⁹

7. Carlos Fuga, "O deputado e a Polícia", in "Folha de S. Paulo", p. 3, edição de 5 de junho de 1993.

8. Murilo de Macedo Pereira, *ibidem*.

9. Pontes de Miranda, "Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1 de 1969", 2.ª edição, revista (2.ª tiragem), pp.

Hoje, transcorridos mais de seis anos da promulgação da Constituição de 5 de outubro de 1988, o país dispõe, segundo o artigo 144 e respectivos incisos, das seguintes instituições policiais: *Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis e Polícias Militares e respectivos Corpos de Bombeiros Militares*.

Nesse contexto, acha-se constitucionalmente consagrada a separação entre *Polícias Civis* e *Polícias Militares*, cometendo-se ao segmento não uniformizado funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, e ao segmento uniformizado tarefas de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, conforme dicção dos §§ 4.º e 5.º do artigo 144 da Lei Maior.

7. As polícias paulistas à luz da atual Constituição Estadual.

A Constituição do Estado de São Paulo, promulgada no dia 5 de outubro de 1989, consagrou a dicotomia pregada pelo Código de Brumário, em seu Capítulo III relativo à Segurança Pública. Suas seções II e III normatizam, através dos artigos 140 e §§ as atividades específicas da Polícia Civil e da Polícia Militar ainda não detalhadas pelas respectivas Leis Orgânicas a que se referem o §4.º e o §2.º dos mencionados cânones.

8. A velha Polícia e os equívocos do passado

Inegável que a Polícia Militar e a Polícia Civil do Estado de São Paulo buscaram, sempre, atingir seu máximo desempenho, dando o melhor de si para si próprias, para a Administração Pública e para a coletividade. E dentro desse

quadro de prestação de serviços à comunidade, perfeitamente admissível que cultuem suas tradições, seu peculiar espírito de corpo, seus heróis tombados no cumprimento do dever e suas místicas,¹⁰ fatos geradores, pouquíssimas vezes, de equívocos, hoje felizmente apagados pelos "*silenciosos e constantes pés do tempo*", de que falava o imortal William Shakespeare.

O quadro político estadual, de fim de século, não comporta, em nosso Estado, dissensões, divergências e desavenças entre policiais civis e militares, atritos que revelaram, antes, disputas corporativas menores das quais se aproveitaram, e ainda poderão se aproveitar, os infratores da lei penal em detrimento dos superiores interesses da sociedade, que tudo espera de sua Polícia.¹¹

9. A nova Polícia

O atual quadro político estadual tem, como meta prioritária, o fortalecimento do *binômio Polícia Militar-Polícia Civil* num sistema altamente competente de prevenção do crime e à desordem, otimizando o policiamento ostensivo da Polícia Militar em igualdade de condições com a atuação especializada dos setores reestruturados da Polícia Civil, sem se descuidar, por um só momento, do *combate cerrado ao crime organizado*.

Nesse contexto, esperamos que nossas Polícias cooperem, ao máximo, entre si, no limite de suas possibilidades, através de *normas gerais de ação* comuns e que, para o povo paulista,

10. Abrahão José Kfoury Filho, "Unificação das Polícias Civil e Militar", in "O Estado de S.Paulo", p. 17, edição de 7 de junho de 1991.

11. Renato Lombardi, "Os Problemas da Polícia — Falta união entre os civis e os militares", in "O Estado de S.Paulo", p. 28, edição de 11 de agosto de 1985.

traduzir-se-ão em inequívoco salto de qualidade de serviços prestados, comparados, logicamente, com o passado recente.

Para tanto, além da indispensável ação cívico-social de ambas Corporações co-irmãs, deveremos adotar mecanismos adequados de seleção e de capacitação de nossos quadros, uma vez que em andamento a recuperação salarial e dos meios de ação postos à disposição de policiais civis e militares.

Igualmente, critérios objetivos de aferição de desempenho, para promoção nas diversas carreiras, deverão por cobro aos favoritismos e apadrinhamentos que tanto desmoralizam os organismos policiais de todo o mundo. Nesse contexto, ambas as Instituições, a Civil e a Militar, *deverão aproximar-se, cada vez mais, da Universidade*, principalmente no que tange ao desenvolvimento de métodos e pesquisas científicas direcionadas à investigação criminal.¹²

10. Considerações finais e conclusivas

Ser policial, militar ou civil, é exercer parcela do poder estatal, tomando decisões, impondo regras, dando ordens, por vezes restringindo bens e interesses jurídicos e direitos individuais e coletivos, *dentro dos limites da Constituição*.¹³

Conseqüentemente, para que desempenhemos as missões que o Estado nos confia devemos possuir atributos intelectuais, técnico-profissionais, e, acima de tudo, morais, colocando-nos como espelhos da cidadania. Firmeza de caráter, dedicação ao trabalho, profissionalismo, constante atualização e senso

de Justiça em todas as situações são pré-requisitos que a sociedade espera, e exige, do verdadeiro policial.

Na atualidade, segundo o artigo 42, *caput*, da Constituição Federal, os policiais militares brasileiros são servidores militares estaduais, ainda que subordinados aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, nos exatos termos do §6.º do seu artigo 144, pois suas corporações dependem da União, conforme dicção do artigo 22, XXI, da Lei Maior.

Entretanto, analisando a questão, o Desembargador *Álvaro Lazzarini*, entende, com propriedade, que *“a Polícia Militar não representa poder militar, como querem alguns, mesmo porque ela é subordinada aos governadores dos Estados e do Distrito Federal”*.¹⁴

Efetivamente, estudos de Polícia Comparada revelam que, na Europa, corporações semelhantes às Polícias Militares brasileiras, como a *“Gendarmerie Nationale”*, na França, a *“Guardia di Pubblica Sicurezza”* e os *“Carabinieri”*, na Itália, a *“Guardia Civil”*, na Espanha e a *“Guarda Nacional Republicana”*, em Portugal, têm situações legais perfeitamente definidas em lei ordinária, já que, em época de paz, operam no âmbito dos respectivos Ministérios do Interior, instituições equivalentes à nossas Secretarias de Segurança Pública.

O quadro constitucional brasileiro está muito próximo da realidade européia, uma vez que o ideal de uma polícia unificada não implica, necessariamente, não fusão dos organismos atualmente existentes. Basta, tão-somente, vontade política do legislador para solucionar, de vez com inteira propriedade, a questão.

12. Mário Covas, “Um Governo para São Paulo — Propostas Setoriais”, pp. 26-27, São Paulo, 1994.

13. José Carlos Gomes, “Constituição não impede eficiência”, in “O Estado de S. Paulo”, p. 17, edição de 30 de maio de 1990.

14. Álvaro Lazzarini, Suplemento Justiça de “O Estado de S. Paulo”, pp. 5 e 6, edição de 1.º de fevereiro de 1991.

A nova Polícia surgirá, no Brasil, quando cumprido o espírito do § 7.º do artigo 144 da Constituição Federal que preceitua: “*A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública de maneira a garantir a eficácia de suas atividades.*”

Permaneçamos, pois, doutrinária e politicamente unidos até que a lei ordinária, de que fala esse preceito programático de natureza constitucional, torne nossa atividade unívoca, ainda que não unificada, como exige a realidade e a vontade constitucional do país.