



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - ICJ
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

CLÁUDIO PINHEIRO DA COSTA

CARREIRA ÚNICA NA POLÍCIA CIVIL:

O princípio da eficiência da administração pública como alicerce de uma polícia
moderna

BELÉM/PA
2017

CLÁUDIO PINHEIRO DA COSTA

CARREIRA ÚNICA NA POLÍCIA CIVIL:

O princípio da eficiência da administração pública como alicerce de uma polícia moderna

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado como exigência do Curso de Direito da Universidade Federal do Pará, sob a orientação da Professora Dra. Arianne Cal Athias.

BELÉM/PA

2017

CLÁUDIO PINHEIRO DA COSTA

CARREIRA ÚNICA NA POLÍCIA CIVIL:

O princípio da eficiência da administração pública como alicerce de uma polícia moderna

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado a Universidade Federal do
Pará como requisito para obtenção do
grau de Bacharelado em Direito.

Defendido e aprovado em: ____/____/____

Conceito: _____

Banca examinadora:

Prof^a. Orientadora – Dra. Arianne Cal Athias

Prof. Me. Dalton Emmanuel Leal Rodrigues

NOTA

AGRADECIMENTOS

Ao Altíssimo, fonte da vida, da sabedoria, do amor, razão pela qual existo e a seu filho Jesus Cristo, a verdade manifestada entre os homens, luz do mundo, meu Mestre eterno, rocha sobre a qual estou sendo edificado.

A minha esposa Nazaré e ao meu filho Ícaro, vocês são a fonte da minha motivação.

A minha mãe Zenaide e aos meus irmãos, obrigado por todos os ensinamentos.

Aos meus sogros Francisco e Rosângela, pai que não tive e minha segunda mãe.

Aos meus amigos, em especial ao Arthur Demétrius pelas críticas, orientações e apoio.

A minha orientadora Arianne Cal Athias pela paciência, orientação e incentivo.

A todos que de uma forma ou outra contribuíram para o que sou hoje. Em especial a todos os policiais deste país, que apesar de todas as dificuldades acreditam que não serviriam para outra coisa, se não para servir a sociedade. Que o Grande General nos conduza em todas as batalhas e que possamos ser acolhidos em seu Reino ao final da guerra.

“Insanidade é continuar fazendo sempre a mesma coisa e esperar resultados diferentes” (Autor desconhecido)

RESUMO

A presente monografia busca analisar quais os efeitos decorrentes da ausência da carreira única na Polícia Civil, sobretudo na função da investigação policial. Busca-se demonstrar que a atual estrutura se contrapõe ao modelo de administração pública gerencial, atentando contra o princípio da eficiência, bem como sua manutenção não corresponde ao interesse público. Questiona, também, a validade do inquérito policial como instrumento de formalização da investigação policial. Para tanto, foi elaborada longa pesquisa bibliográfica de livros, trabalhos acadêmicos, textos, reportagens e entrevistas ligadas ao ramo do Direito, História, Sociologia e Administração afetos à segurança pública e que possibilitaram observar o problema sob diversas óticas. Desta forma foi possível identificar os conflitos internos pela luta de poder dentro da Polícia Civil, a desmotivação policial em decorrência da falta de perspectiva profissional e os conflitos interinstitucionais envolvendo a atividade de investigação criminal. Observando as bases da administração gerencial e os modelos de polícia pelo mundo, foi possível indicar uma estrutura básica de carreira única para os ocupantes da atividade fim, ou seja, para os ocupantes da atividade investigativa da Polícia Civil. Por fim, analisa-se também as propostas legislativas que visam modificar o modelo de organização dos cargos da Polícia Civil, com o objetivo de saber o que o futuro reserva ao tema.

Palavras-chave: Polícia Civil; Carreira; Eficiência.

ABSTRACT

This monograph tries to analyze the effects of the absence of a single career in the civil police, especially in the police investigation function. It seeks to demonstrate that the current structure is in opposition to the managerial public administration model, undermining the principle of efficiency, and its maintenance does not correspond to the public interest. It also questions the validity of the police investigation as an instrument for formalizing the police investigation. For this purpose, a long bibliographical research was carried out on books, academic works, texts, reports and interviews related to Law, History, Sociology and Administration related to public security and that allowed to observe the problem from different perspectives. In this way it was possible to identify the internal conflicts by the power struggle within the civil police, the demotivation of the police due to the lack of professional perspective and the interinstitutional conflicts involving the criminal investigation activity. Observing the bases of management administration and police models around the world, it was possible to indicate a single basic career structure for the occupants of the principal activity, that is, for the occupants of the civil police investigative activity. Finally, we also analyze the legislative proposals that aim to modify the model of organization of civil police positions, in order to know what the future reserves to this theme.

Keywords: Civil Police; Career; Efficiency.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. DA POLÍCIA CIVIL	13
2.1. FORMAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL	13
2.2. DOS CONFLITOS APÓS A CARTA DE 88.....	22
3. DOS PROBLEMAS RELACIONADOS AO INQUÉRITO POLICIAL E COM A ORGANIZAÇÃO DOS CARGOS NA POLÍCIA CIVIL	29
3.1. DO INQUÉRITO POLICIAL E SUA INEFICIÊNCIA	29
3.2. DA FALTA DE AUTONOMIA INVESTIGATIVA DOS AGENTES	44
3.3. DA DESMOTIVAÇÃO E DÉFICIT DE PESSOAL.....	49
4. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	57
4.1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O MODELO GERENCIAL.	57
4.2. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.	63
5. CARREIRA ÚNICA NA POLÍCIA CIVIL	70
5.1. DO CONCEITO DE CARREIRA	70
5.2. COMPETÊNCIA PARA ORGANIZAÇÃO DOS CARGOS	77
5.3. OS ALICERCES DA CARREIRA NA POLÍCIA CIVIL.....	80
6. MODELOS DE CARREIRA POLICIAL PELO MUNDO E AS PROPOSTAS DE MUDANÇA RELACIONADAS A POLÍCIA CIVIL	85
6.1. MODELOS DE POLÍCIA: PORTUGAL, REINO UNIDO, BÉLGICA, E.U.A E CHILE.....	85
6.1.1. PORTUGAL.....	86
6.1.2. REINO UNIDO.....	87
6.1.3. BÉLGICA.....	88
6.1.4. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.....	91
6.1.5. A CARREIRA DE OFICIAL DE POLÍCIA NA LAPD:	93
6.1.6. CHILE.....	96
6.1.7. CONSIDERAÇÕES.....	99
6.2. COMENTÁRIOS A PEC Nº 51/2013 E PEC Nº 430/2009.....	100
6.2.1. PROPOSTA DE EMENDA Á CONSTITUIÇÃO Nº 51/2013.....	100
6.2.2. PROPOSTA DE EMENDA À COSNTITUIÇÃO Nº 430/2009.....	104
7. CONCLUSÃO	108
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112

1. INTRODUÇÃO

Vários são os problemas enfrentados em nossa sociedade, principalmente quando o assunto é a prestação dos serviços públicos. Notícias como a crise na saúde, o baixo rendimento do ensino público e problemas com a segurança pública são os que mais se destacam. Entretanto, não resta dúvida que entre todos eles, apesar de todos causarem um dano social considerável, o tema segurança pública é o que mais tem recebido a atenção da mídia e conseqüentemente é o mais abordado em rodas de conversas no meio social, sobre tudo no meio daqueles que estão mais vulneráveis à violência. Tamanha é a recorrente abordagem ao tema segurança pública, que na maioria dos jornais há um caderno próprio sob o título “Polícia” e na televisão “pipocam” programas do gênero policial. De tanto massificarem notícias de crime, a violência foi transformada em espetáculo de horror, de tal forma, que a habitualidade de suas “sessões” amorteceu o sentimento de repúdio e assombramento de parte da população, dando margem a um pensamento conformista do “não tem mais jeito”.

Dados do 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ano 2016, apontam que ocorreram no Brasil, no ano de 2015, 58.467 homicídios dolosos¹, este número é quase o dobro do número de pessoas mortas (25.000) e desaparecidas (5.000) na segunda guerra da Chechênia². Em cinco anos o número de mortes violentas intencionais em nosso país já supera o número de vítimas da guerra da Síria, que de março de 2011 a novembro de 2015 gerou 256.124 mortos³.

Não bastasse o cenário dantesco, verdadeira pandemia de homicídios, noticiários informam que o índice de resolução deste tipo de crime se arrasta na ordem de 05 a 08 % (cinco a oito por cento)⁴. A estimativa é de Júlio Jacobo Waiselfisz, coordenador da pesquisa Mapas da Violência 2011, divulgado pelo Ministério da Justiça. Tal situação

¹ A cada nove minutos uma pessoa é morta de forma violenta no Brasil. No ano de 2014 foram 59.730 pessoas mortas de forma violenta. Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf. Acesso em 02/08/2017

² Fonte: Wikipédia. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Segunda_Guerra_na_Chech%C3%AAnia. Acessado em: 10/08/2017.

³ Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf. Acessado em: 10/08/2017.

⁴ Várias reportagens informam este percentual. Entre elas: <https://oglobo.globo.com/brasil/no-brasil-so-5-dos-homicidios-sao-elucidados-7279090>, <http://oglobo.globo.com/politica/apenas-quatros-mil-dos-cerca-de-50-mil-homicidios-cometidos-por-ano-no-pais-sao-resolvidos-2773316>. Acessado em 02/08/2017.

nos leva a questionar, sem o menor esforço, a qualidade do serviço investigativo realizado pela Polícia Civil, sua eficiência, eficácia e efetividade. Um índice de 05 a 08% de resolução é intolerável e não seria absurdo afirmar que tal resultado estimule a prática de novos homicídios e de vários outros crimes, vez que cria uma cultura social onde a regra é a impunidade e a punição é exceção⁵.

Nossa sociedade clama por uma atuação estatal mais eficiente, eficaz e efetiva no combate à criminalidade. Afinal, não há que se falar, de fato, em Estado Democrático de Direito, sem que haja o mínimo de segurança para que os cidadãos de um país possam gozar de seus direitos⁶. Assim, ter uma segurança pública de qualidade é um direito básico neste tipo de Estado e uma das maneiras para que isso ocorra passa pela qualidade da prestação de serviço da polícia investigativa. Uma Polícia Civil mais eficiente, eficaz e efetiva, que venha a contribuir no sistema de persecução penal, investigando, identificando indícios e vestígios que demonstrem a materialidade do crime e sua autoria, para auxiliar na elucidação dos fatos e possibilitar a condenação do criminoso na esfera judicial, por conseguinte, desestimulando novas práticas criminosas.

A forma como se faz segurança pública em nosso país permaneceu durante muito tempo como em uma espécie de “caixa preta”. É desta forma que as instituições responsáveis em prestar este serviço, bem como os legisladores e a própria mídia tratavam do assunto. Porém, nos últimos anos, vários debates e propostas de temas como a unificação das polícias civil e militar, desmilitarização da PM, exclusividade sobre a investigação criminal, independência das polícias civis e federal ao Poder Executivo, ciclo completo de polícia e tantos outros assuntos estão sendo abordados em

⁵ Em entrevista a uma rede de televisão, o Desembargador do TJSP, Edison Brandão, afirmou que “*a impunidade é o motor que move a criminalidade em nosso país...*”. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/record-news/a-impunidade-move-a-criminalidade-no-pais-09022017>>. Em reportagem do jornal Folha de S. Paulo intitulada de “Análise: Sensação de impunidade é um dos motores da criminalidade” aponta também a impunidade como um dos fatores do alto índice de criminalidade em nosso país. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1288417-83-dos-homicidios-solucionados-no-brasil-tiveram-motivos-futeis-aponta-pesquisa.shtml>>. Acessado em: 10/08/2017. Há mais de 600.000 mandados de prisão aguardando cumprimento em todo o Brasil. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/bnmp/#/relatorio>>. Acessado em 10/08/2017.

⁶ Não consideramos a segurança pública um ‘superprincípio’. Entretanto, sem o mínimo de segurança pública o cidadão não poderá gozar de seus direitos básicos, como ir e vir, o exercício das atividades laborais ou fazer uso pleno do direito de propriedade sem que isso coloque sua vida em risco. É neste sentido que consideramos a segurança pública fundamental dentro de um estado democrático de direitos.

rádio, televisão, trabalhos acadêmicos e projetos legislativos, ou seja, nunca antes a segurança pública foi vista com tanta expressão⁷.

Neste sentido, esta pesquisa discorre sobre a atual estrutura da Polícia Civil e analisa quais os efeitos decorrentes da ausência da carreira única na Polícia Civil, sobretudo na função da investigação policial. Atividade essa que pode ser mensurada através dos índices de resolutividade de crimes, os quais estão em torno de 05 a 08% nos casos de crime de homicídio. Busca-se demonstrar, também, que esta estrutura produz insatisfação em grande parte dos servidores que compõem a Polícia Civil, sobretudo aos agentes policiais, desmotivando-os e contribuindo na qualidade da prestação do serviço desse órgão, sobretudo no que diz respeito a investigação criminal. De forma secundária, intenta demonstrar, que além de ineficiente o atual modelo não traduz de forma positiva a supremacia do interesse público sobre o privado. Em verdade, o que temos notado é uma tentativa de manter uma estrutura que não condiz com um modelo de administração pública gerencial, bem como não reflete a necessidade e o interesse público por uma polícia investigativa moderna, que garanta uma boa qualidade na prestação de seu serviço investigativo.

O trabalho apresenta no primeiro capítulo uma abordagem histórica sobre a formação da Polícia Civil no Brasil, buscando apontar momentos importantes de sua criação até sua atual formatação. Aplicando a teoria geral dos campos de Pierre de Bourdieu, aborda os conflitos não pacificados na CF/88 no que diz respeito ao exercício da atividade de investigação criminal e a disputa de poder entre grupos internos e externos.

No segundo capítulo o trabalho trata da estrutura adotada na Polícia Civil, como ela contribui para a ineficiência da investigação criminal, materializada através de um procedimento informativo que teve sua origem em 1871 e uma reformulação em 1941, período ditatorial de Vargas e de implementação da administração pública burocrática. Discorre, também, sobre a falta de autonomia no exercício da atividade investigativa por parte dos agentes policiais e fazendo uso da teoria dos dois fatores de Frederick Herzberg analisa a desmotivação policial e comenta sobre o déficit de recursos humanos da instituição.

⁷ Tramitam na Câmara dos Deputados 1872 Projetos de Lei e 184 Propostas de Emenda à Constituição relacionados ao tema segurança pública. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/?wicket:interface=:1:1:::>>. Acessado em:09/08/2017.

No terceiro capítulo trata sobre os modelos de gestão pelos quais passou a administração pública no Brasil, dando ênfase ao modelo gerencial, passando para a análise dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade para a ciência da administração e para a ciência jurídica visando compreender qual o sentido que deve ser atribuído ao princípio da eficiência.

No quarto capítulo trabalha o conceito de carreira dentro do serviço público no entendimento da doutrina e da jurisprudência. Comenta sobre as possibilidades legais em organizar a Polícia Civil em uma carreira e indica as bases de um modelo de carreira única.

No quinto capítulo indica exemplo de polícias pelo mundo que são estruturadas de forma gerencial e aplicam a estrutura em carreira única, bem como comenta sobre as propostas que tratam do tema e as expectativas de sua implementação em nosso país.

É importante salientar, que o interesse por tal pesquisa repousa na própria experiência do pesquisador, que é investigador de polícia civil no estado do Pará, onde ao longo de quinze anos, tem observado a burocracia, as dificuldades, os impedimentos e questionamentos gerados pelo atual modelo estrutural da Polícia Civil. Assim, esta pesquisa tem por finalidade contribuir para a efetivação do princípio da eficiência da administração pública, no que diz respeito a uma Polícia Civil mais eficiente. Tal eficiência pode ser alcançada com a implantação de uma estrutura que preveja, de fato, uma carreira policial com entrada única, ou seja, atribuir à Polícia Civil uma estrutura condizente à visão moderna de polícia, objetivando diminuir a burocracia dos atos investigativos, motivando os agentes envolvidos nesse processo de modo a buscarem uma formação policial profissional e a criação de uma identidade policial, bem como a introdução de critérios objetivos para a promoção interna e a possibilidade de acesso a cargos de chefia, coordenação e comando, através de critérios pautados na antiguidade, na dedicação, na boa conduta funcional, ou seja, aplicar a meritocracia dentro da instituição. Isso tudo, para que a Polícia Civil possa cumprir com o seu papel; servir à sociedade, mas não de qualquer forma, servir com eficiência.

2. DA POLÍCIA CIVIL

2.1. FORMAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL

Abordar a história da Polícia Civil no Brasil de forma isolada, sem buscar entender como se desenvolvia a atividade policial antes da Constituição de 1988 é observar somente a parte de um todo, pois entendemos que o estudo sobre a história das instituições policiais no Brasil seja indispensável para a compreensão do atual modelo de Segurança Pública, do qual a Polícia Civil faz parte.

Para obtermos informações sobre a história da Polícia Civil em nosso país, utilizamos como fonte primária para este tópico a monografia de Admar Júlio Medivid, apresentada ao final do curso de graduação em História na UFPR, a qual discorreu sobre a constituição histórica do sistema policial brasileiro. A citada monografia foi escolhida por reunir uma visão mais abrangente e com menor influência corporativa ao descrever as modificações pela qual o sistema policial brasileiro passou durante todos estes séculos, apresentando uma visão dentro de um contexto sócio-econômico-cultural. Ressalte-se que para nós, acostumados com o atual cenário da segurança pública, definido a partir do que está disposto na Constituição Federal de 1988, a sensação foi de estar em uma verdadeira Torre de Babel da segurança pública.

Podemos compreender a polícia como uma organização administrativa (vale dizer da *polis*, da *civita*, do Estado como sociedade politicamente organizada), que tem por atribuição impor limites à liberdade (individual ou coletiva) na exata (mais será considerado abuso) medida necessária à salvaguarda e manutenção da ordem pública, bem como a implementação da Segurança Pública⁸.

Para buscar a gênese da Polícia Civil voltaremos nossos olhos para um passado bem distante, antes de 1808, onde os “almotacés”, primeira manifestação de autoridade policial constituída no Brasil⁹, ficavam encarregados de zelar pela ordem pública nas vilas recém-criadas. Possuíam como auxiliares os alcaides-pequenos e os meirinhos, com funções descritas nas Ordenanças Manuelinas, entre elas a de: fiscalizar o

⁸ MORAIS, Maria do Socorro e SOUSA, Reginaldo Canuto de. **Polícia e Sociedade: Uma análise da história da Segurança pública brasileira.** 2009. V Jornada Internacional de Políticas Públicas, p. 01-02. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf>. Acesso em: 10.01.2016

⁹ MEDIVID, Admar Júlio. **Sistema Policial Brasileiro.** Curitiba, 2000. Monografia (Graduação) Departamento de História, Universidade Federal do Paraná, p. 09

cumprimento das leis referente à proteção de pessoas e bens dos órfãos, dos ausentes e dos pródigos; velar contra o abuso de armas proibidas; zelar pela execução de leis contra vagabundos e jogadores; fiscalizar os viajantes, os pobres e os mendigos. Seu aspecto era voltado para a ordem econômica¹⁰.

Com a povoação da Colônia novos e maiores problemas de ordem social começam a aparecer, motivados pela ganância e também pela cobiça externa de outros países. Desta forma, manter a ordem interna e repelir as ameaças externas eram impossíveis a força de segurança formada por amoitasses, meirinhos, quadrilheiros e inspetores de quarteirão¹¹, surgem então as Companhias de Ordenanças.

As Companhias de Ordenanças atuavam nas cidades, vilas e povoados e tinha como outras funções resguardar a ordem externa, realizando a defesa do território contra invasões piratas e a defesa da ordem interna, protegendo as comunidades contra os ataques indígenas. Desta forma, verifica-se que manifestação dessa força policial tinha dupla função, uma civil e a outra militar. A primeira exercida na prevenção e repressão ao crime, a segunda combatendo insurreições e protegendo o território. Seu efetivo passou a ser dividido em capitães-mores, alferes, sargentos e cabos, que eram, inicialmente, escolhidos por eleição, mas que depois passaram a ser nomeados através de uma indicação política exclusiva dos governadores¹², introduzindo assim a gerência política nas ações desta força pública.

O efetivo das Companhias de Ordenanças, em sua maioria, era formado por pessoas menos favorecidas do povo. Tal fato contribuiu para que ocorressem insubordinações por parte do efetivo, pois o modelo de exploração econômica oprimia a população menos favorecida. Por conta destes episódios, surgem as Companhias de Dragões, que por sua vez, era composta em sua maioria por homens oriundos do reino, implementando assim uma estrutura moldada nos parâmetros da legislação militar portuguesa, produzindo uma maior imposição e rigor na manutenção da ordem interna¹³. Depois surgiram as Companhias de Pedestres e as Tropas de Ordenanças, as quais eram tropas pagas compostas por soldados profissionais, e que foram apontadas em alguns estudos, como sendo as raízes das atuais Polícias Militares. Em 09 de julho

¹⁰Justificada diante do modelo de colonização adotado em nosso país. Assim, a intenção da manutenção da ordem pública e da defesa do território era essencial para manter a exploração e o resultado desta para a Metrópole Portugal.

¹¹MEDIVID, Admar Júlio. **Sistema Policial Brasileiro**. Curitiba, 2000. Monografia (Graduação) Departamento de História, Universidade Federal do Paraná, p. 10

¹²Idem

¹³ Ibidem, p. 11

de 1775, na Capitania de Minas, surge o Regimento Regular de Cavalaria, primeira força pública criada e preparada para a manutenção da ordem pública.¹⁴

Vale ressaltar que neste período, os Governadores-Gerais possuíam amplos poderes, o que lhes garantia, além de organizar a administração, promover a justiça e estabelecer o serviço de manutenção da ordem pública. Entretanto, em 1712 D. João V estabeleceu que o exercício do Poder Judiciário não mais caberia aos Governadores-Gerais e criou, tempo depois, a Relação do Rio de Janeiro e as Ouvidorias-Gerais nas Capitanias, passando a apuração dos delitos a ser competência do Judiciário. Desta forma, temos o surgimento da chamada Polícia Judiciária, a qual seria exercida pela justiça criminal, de responsabilidade das Relações da Bahia e do Rio de Janeiro, composta por Corregedores de Comarcas, Juizes Ordinários, Almotacés, Escrivães, Meirinhos e Quadrilheiros.

Em 10 de maio de 1808 D. João VI, seguindo o modelo de Portugal, organiza uma polícia regular, denominada de Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil e em 13 de maio de 1809 cria a Divisão Militar da Guarda Real da Polícia. Grande parte dos estudiosos do assunto indicam que a Intendência Geral de Polícia da Corte é o embrião da Polícia Civil, enquanto que a Divisão Militar da Guarda Real seria o embrião da Polícia Militar¹⁵. Tanto a intendência geral, quanto a guarda real são as primeiras a trazer em seus nomes a concepção de polícia¹⁶. A partir deste ponto, passaremos a atentar com mais enfoque às transformações por qual passou a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, até ganhar os moldes daquilo que hoje conhecemos como sendo a Polícia Civil. Entretanto, não há como se desvencilhar totalmente de citar a força pública militarizada, pois em vários momentos veremos que será através delas que serão exercidas as funções de Polícia Judiciária nos remotos lugares deste Brasil, afim de minimizar os problemas de segurança pública¹⁷.

A Intendência Geral de Polícia da Corte tinha como tarefa zelar pelo abastecimento da Capital e manter a ordem pública. Seu primeiro intendente foi Paulo Fernandes

¹⁴MEDIVID, Admar Júlio. **Sistema Policial Brasileiro**. Curitiba, 2000. Monografia (Graduação) Departamento de História, Universidade Federal do Paraná, p. 12.

¹⁵ SANTOS, José Nunes dos. **A Polícia Civil: Ligeiro Escorço Histórico**, in J. Lemgruber (org.), A Instituição Policial. Rio de Janeiro, Departamento de Publicações da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-RJ), p. 17; 1985.

¹⁶ BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. **A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas**. Topoi. Revista de História, Rio de Janeiro, V. 14, n. 26, p. 162-173, jan./jun. Disponível em: < http://www.revistatopoi.org/numeros_anteriores/topoi26/ensaio.php>. Acessado em: 15/08/2017.

¹⁷ MEDIVID, Admar Júlio. **Sistema Policial Brasileiro**. Curitiba, 2000. Monografia (Graduação) Departamento de História, Universidade Federal do Paraná, p. 11

Viana¹⁸. Entre várias de suas atribuições incluía-se o policiamento das ruas, captura de criminosos e escravos fujões, bem como realizar as investigações criminais. O Intendente Geral possuía amplos poderes, podendo prender, julgar e punir pessoas que cometessem pequenos delitos, ou seja, era um tipo de juiz com funções de polícia¹⁹. Desta forma, podemos notar que a ideia de polícia comporta uma ampla visão de gestão da ordem, desenvolvendo tarefas que mais tarde seriam atribuídas a outros órgãos²⁰.

Considerando que a vinda da família real para o Brasil, teve como causa a ameaça de invasão a Portugal por tropas francesas comandadas por Napoleão Bonaparte, podemos deduzir que D. João VI, muito além de estruturar um corpo policial para combater crimes, visava também garantir a própria segurança, precavendo-se de qualquer situação prejudicial com os franceses, tais como espiões e agitadores. Desta forma, D. João VI era informado da movimentação não apenas dentro das dependências da corte, mas também da própria sociedade, pois seria importante saber como a população estava se comportando diante das ideias liberais espalhadas pela Revolução Francesa. Assim, vemos também o nascedouro em nosso solo de uma das atividades de inteligência (produzir informação para a tomada de decisão) realizadas por uma polícia organizada e permanente.

O Aviso de 25 de maio de 1810 cria o “Corpo de Comissários de Polícia”, que funcionou de forma precária, só ganhando organização estrutural e estratégica após quatorze anos, durante a administração do segundo Intendente Geral, Francisco Alberto Teixeira de Aragão. Os comissários de polícia, dentre outras funções, chefiavam as repartições de Polícia da Corte e procediam as investigações de crimes. Já no período Imperial, em 1827 foi criado o Juizado de Paz, os quais tinham a competência para promover a conciliação das partes e julgar certas demandas civis e criminais, ou seja, tinham atribuições judiciais e policiais, uma Polícia Judiciária de fato.

O processo de independência exigiu a formação de um exército nacional, o que acabou por desestruturar as forças policiais. Assim, devido a necessidade de reforçar o

¹⁸ A Polícia Civil do Estado do Pará, no ano de 1999, adotou Paulo Fernandes Viana como patrono cívico.

¹⁹MORAIS, Maria do Socorro e SOUSA, Reginaldo Canuto de. **Polícia e Sociedade: Uma análise da história da segurança pública brasileira**. 2009. V Jornada Internacional de Políticas Públicas, p. 04. Disponível em:

http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf. Acesso em: 10.01.2016

²⁰ BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. **A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas**. Topoi. Revista de História, Rio de Janeiro, V. 14, n. 26, p. 162-173, jan./jun. Disponível em: < http://www.revistatopoi.org/numeros_anteriores/topoi26/ensaio.php>. Acessado em: 15/08/2017.

policciamento, foi editado o Decreto Imperial de 10 de outubro de 1831, criando os Corpos de Guardas Municipais Permanentes, distribuídos em esquadras nos Distritos dos Juízes de Paz. No ano seguinte foi promulgado o Código de Processo Criminal do Império trazendo uma nova organização na Polícia Judiciária. Foi criado o cargo de Inspetores de Quarteirão, os quais eram nomeados pela Câmara Municipal, com atribuições de vigiar e advertir os perturbadores da ordem pública²¹.

Em 03 de dezembro de 1841, foi editada a Lei Nº 261, regulamentada através do Decreto 120/1842, o qual reformou o código de Processo Criminal, onde foi declarada a impossibilidade de acúmulo das funções judicial e policial, subtraíram-se assim as atribuições dos Juízes de Paz. Foi extinto o cargo de Intendente Geral e em seu lugar foi instituído o cargo de Chefe de Polícia. Destaque-se que foi através do Decreto 120/1842 que ficou consagrada a divisão entre Polícia Administrativa e Polícia Judiciária, esta tendo como chefe máximo o Ministro da Justiça.

O Código de Processo Criminal estabeleceu em seu Art. 1º que no Município da Corte e em cada Província deveria haver um Chefe de Polícia, com delegados e subdelegados necessários, bem como todas as autoridades policiais estariam subordinadas ao Chefe de Polícia, os quais seriam escolhidos entre os Desembargadores e Juízes de Direito, já delegados e subdelegados eram escolhidos dentre quaisquer juízes e cidadãos²² para exercerem funções delegadas pelo Chefe de Polícia.

Em 1866, por força do Decreto 3.598 é instituída a Guarda Urbana, que passaria a ser chamada no início da República de Guarda Civil. Seu efetivo, remanescente da Força Policial da Corte, era dividido em dois Corpos, um militar e outro paisano ou civil, tinham como finalidade exercer a prevenção de crimes na cidade do Rio de Janeiro, sob as ordens do Chefe de Polícia da Corte.

Uma das mais significativas reformulações ocorre através da Lei 2.033/1871, que foi regulamentada pelo Decreto 4.824 de 22 de dezembro de 1871. Entre algumas alterações trazidas, temos: a incompatibilidade entre os cargos policiais e o de Juízes Municipais e substitutos (Art. 1º, § 4º); a extinção das jurisdições dos Chefes de Polícia e delegados quanto ao julgamento de crimes policiais (Art. 9º), bem como ao processo e a denúncia (§ único do Art. 9º). Desta forma, ocorre a separação entre a justiça e a polícia. Outra alteração foi a condição para a indicação ao cargo de Chefe de Polícia

²¹**A Polícia no Brasil.** A história da Polícia Civil Gaúcha. Acadepol-Museu. Disponível em: http://www.pc.rs.gov.br/upload/1293122838_historia_da_policia_civil.pdf. Acessado em 02/01/2016

²² MEDIVID, Admar Júlio. **Sistema Policial Brasileiro.** Curitiba, 2000. Monografia (Graduação) Departamento de História, Universidade Federal do Paraná, p. 14

(pode ser comparado ao cargo de Secretário de Segurança Pública de hoje), o qual deveria ser nomeado entre os magistrados, doutores e bacharéis em direito que tivessem quatro anos de prática do foro ou de administração (§ 5º, Art. 1º)²³. Nessa mesma reformulação foi instituído o inquérito policial (Art. 11, § 2º do Decreto 4.824/1871), assim definido: “O inquérito policial consiste em todas as diligências necessárias para o descobrimento dos fatos criminosos, de suas circunstâncias e dos autores e cúmplices, deve ser reduzido a instrumento escrito”²⁴.

Como visto acima, em 1871 há a separação entre a justiça e polícia, cabendo a esta atuar como auxiliar da justiça, exercendo funções de Polícia Judiciária. Assim, temos que a Polícia Civil, tal como hoje, não é uma Polícia Judiciária como muito se diz, resultado de uma confusão que tratam a Polícia Judiciária e a Polícia de Investigação como sinônimas, coisa que não são. Diluindo-se a falta de imparcialidade, decorrente de sentimentos que tanto contribuem para um olhar apaixonado durante a interpretação, podemos ver que a Polícia Civil, atualmente, exerce funções, entre outras (polícia investigativa e de administração), a de polícia judiciária, como bem preceitua o § 4º do art. 144 da CF/88. Não admitir isso é conferir ignorância a respeito destes conceitos aos constituintes.

Apesar das mudanças, este protótipo de Polícia Civil continuou com uma considerável gama de funções judicantes, mantendo sua tradição inquisitorial através do inquérito policial. Também foi acentuando-se a figura do delegado do Chefe de Polícia, o qual na maioria das vezes, diferente do Chefe de Polícia, era um leigo (a obrigatoriedade da formação em Direito era para o Chefe de Polícia) escolhido muitas das vezes entre oficiais ou sargentos da Força Pública (Corpos Policiais, Brigadas Policiais...), a fim de minimizar os problemas de segurança pública nas Províncias²⁵.

Proclamada a República, como resultado da nova ordem constitucional, Províncias tornam-se Estados-Membros, passando a exercer certa autonomia. A Constituição de 1891 possibilita que estados como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Santa Catarina e Rio Grande do Sul organizem seus próprios Códigos de Processo Penal, os demais, em sua maioria, optaram em continuar fazendo uso das leis criminais da época

²³ Lei nº 2.033 de 20 de setembro de 1871. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2033.htm. Acesso em: 27/01/2016

²⁴ Decreto 4.824 de 22 de dezembro de 1871. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM/DIM4824.htm

²⁵ MEDIVID, Admar Júlio. **Sistema Policial Brasileiro**. Curitiba, 2000. Monografia (Graduação) Departamento de História, Universidade Federal do Paraná, p. 15-16

imperial²⁶. Desta forma, com um federalismo descentralizado e com o crescimento das principais cidades brasileiras, mudanças estruturais nas instituições policiais foram ocorrendo, cada uma correspondendo às demandas sociais e políticas de cada estado. No Rio de Janeiro, Alfredo Pinto Vieira de Melo, Chefe de Polícia da Capital da República, promove uma grande reforma no aparato de segurança pública, dando origem a uma Polícia Civil com delegados e comissários bacharéis em Direito, com investigadores e peritos especializados²⁷.

Em São Paulo, durante o governo de Jorge Tibiriçá, em 23 de dezembro de 1905, através da Lei nº 979, o Congresso Estadual cria a “Polícia Civil de Carreira do Estado de São Paulo”²⁸. Com esta reformulação e com a modernização teve início o progressivo desaparecimento dos “delegados militares”²⁹. Entretanto, tal fato não ocorre de forma acentuada, pelo menos não é uma realidade imediata na maioria dos estados, nem mesmo em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, pois a maioria das delegacias eram comandadas por oficiais da Força Pública, que na prática respondiam pela manutenção da ordem pública e, salvo raras exceções, desenvolviam grande parte das tarefas de Polícia Judiciária e de investigação.

Na década de 30, o regime autoritário de Vargas marca a excessiva centralização no plano federativo, influenciando na organização policial (Art. 5º, XIX, “1”, CF/34), bem como na unidade penal e processual (Art. 5º, XIX, “a”, CF/34). Ocorre a expansão das Guardas Civis, as quais se tornaram grandes rivais das Polícias Militares. Houve reformulação nos quadros da Polícia Civil do Distrito Federal (RJ) e de outros estados. Delegados foram exonerados ou substituídos por pessoas ligadas ao novo regime, uma vez que a polícia exerceria papel fundamental na construção e manutenção do atual regime. A repressão política de Vargas se apoiaria no tripé: Polícia Política, legislação penal sobre crimes políticos e Tribunal de Segurança Nacional³⁰.

²⁶MEDIVID, Admar Júlio. **Sistema Policial Brasileiro**. Curitiba, 2000. Monografia (Graduação) Departamento de História, Universidade Federal do Paraná, p. 15-16

²⁷ Idem

²⁸ Um Resumo da História da Polícia Civil de Carreira. Disponível em: www.observatoriodeseguranca.org/files/Resumohistoria.pdf. Acessado em 02/01/2016

²⁹ MEDIVID, Admar Júlio. **Sistema Policial Brasileiro**. Curitiba, 2000. Monografia (Graduação) Departamento de História, Universidade Federal do Paraná, p. 17.

³⁰MORAIS, Maria do Socorro e SOUSA, Reginaldo Canuto de. **Polícia e Sociedade: Uma análise da história da Segurança pública brasileira**. 2009. V Jornada Internacional de Políticas Públicas, p. 07. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf. Acesso em: 10.01.2016.

Em 1941, através do Decreto-Lei nº 3.689 foi introduzido o novo e atual Código de Processo Penal, permanecendo o inquérito policial, praticamente nos mesmos moldes de quando havia sido trazido de Portugal, ainda no período colonial. A formação da culpa e a pronúncia dos crimes comuns pela autoridade policial foi suprimida³¹. Quanto a manutenção do inquérito policial, sofrendo poucas transformações, devemos entender que é fruto do modelo burocrático da administração pública adotado no Brasil desde 1930.

Seguindo o exemplo do estado de São Paulo e do Distrito Federal (RJ), os principais estados montaram suas estruturas básicas em: Polícia Civil, com delegados de carreira, escrivães, detetives, peritos, médicos-legistas e guardas civis; Polícia Militar, organizadas na estrutura militar, pautada na hierarquia e disciplina. O cargo de Chefe de Polícia evolui para o cargo de Secretário de Segurança Pública.

Quanto aos delegados, estes eram classificados em: delegados nomeados, que eram bacharéis em Direito; delegados militares (oficiais da Força Pública ou da Polícia Militar), designados como delegados especiais de polícia ou delegados de captura; delegados leigos, que seriam civis sem títulos, nomeados delegados Municipais, suplentes ou subdelegados dos Distritos (geralmente ligado ao Partido Político da situação)³². Assim, o delegado de polícia representava, por delegação, o Chefe de Polícia na Comarca ou no município (daí a expressão delegado de polícia), detentor das atribuições da Polícia Judiciária (e investigação), da Polícia Administrativa e da Polícia de Manutenção da Ordem Pública³³.

Na década de 50, tendo como inspiração o movimento dos delegados de Polícia de São Paulo, pioneiros na luta pela instalação do cargo de delegado de carreira, começa a tomar corpo nacionalmente a ideia de uma instituição Polícia Civil, com comando oposto a Polícia Militar. No mesmo sentido, ocorre a expansão da Guarda Civil nas principais cidades e interiores, aumentando um sentimento de rivalidade com as Polícias Militares e contribuindo para a instabilidade social, que já não era das melhores.

A instabilidade na segurança pública, decorrente das rivalidades entre as instituições, chegou a níveis extremos a ponto de ser necessária uma nova organização,

³¹ MISSE, Michel (Org). **O Inquérito Policial no Brasil**: Uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: Booklink, 2010, p. 13.

³² MEDIVID, Admar Júlio. **Sistema Policial Brasileiro**. Curitiba, 2000. Monografia (Graduação) Departamento de História, Universidade Federal do Paraná, p. 19.

³³Ibidem, p. 20.

fato que culminou com a modificação da redação do Art. 3º, “a”, do Decreto-lei nº 667/1969, através da edição do Decreto-lei nº 1.072/1969.

O Decreto-lei nº 1.72/1969 traz as seguintes modificações: extinção das polícias fardadas sem lastro na hierarquia e disciplina, entre elas as guardas civis, que serviam como força ostensiva subordinada aos delegados de polícia e que tiveram parte do efetivo (oficiais) aproveitado nas Polícias Militares³⁴; reorganização logística e estrutural das Polícias Militares; redimensionamento do conceito de Autoridade Policial, antes concentrada no delegado do Chefe de Polícia, passando a existir três níveis de autoridade policial tais como: a) a Autoridade de Polícia Administrativa, normalmente municipal, que seria o responsável por alvarás, licenças, multas, etc...; b) Autoridade de Polícia Judiciária, normalmente um delegado, responsável por executar atos previstos na legislação processual penal; c) Autoridade de Polícia de Manutenção da Ordem Pública, normalmente um oficial ou sargento da Polícia Militar, responsável por planejar e executar o policiamento ostensivo³⁵. Assim, toma forma a estrutura de segurança pública estadual pautada no binômio Polícia Militar – Polícia Civil e que perdura até os dias atuais.

Em 1987, iniciada a retomada da democracia no Brasil, foi instaurada a Assembleia Nacional Constituinte. É formada a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, tendo a seguinte composição: Presidente José Tavares (PMDB-PR); 1º Vice-Presidente Raimundo Lira (PMDB-PB); 2º Vice-Presidente Daso Coimbra (PMDB-RJ); Relator Ricardo Fiuza (PFL-PR). Os trabalhos iniciaram no dia 07 de abril de 1987 e finalizaram em 25 de maio do mesmo ano com a leitura do Anteprojeto³⁶ que resultou no Título V da CF/88, o qual versa sobre a defesa do Estado e das instituições democráticas. Entre vários artigos do citado título, temos o Art. 144, IV, o qual instituiu constitucionalmente a Polícia Civil, derogando-lhe no § 4º do referido artigo, sob a direção de um delegado de polícia de carreira, suas funções constitucionais e no § 6º a subordinação ao Chefe do Executivo estadual e do Distrito Federal.

Vale ressaltar que durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte a única representação ouvida, pertinente às polícias civis, foi a Associação dos Delegados de Polícia, a qual foi representada por Cyro Vidal, delegado de polícia civil do estado de

³⁴ Decreto-lei nº 1.072/69. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1072.htm. Acessado em 02/02/2016

³⁵ MEDIVID, Admar Júlio. **Sistema Policial Brasileiro**. Curitiba, 2000. Monografia (Graduação) Departamento de História, Universidade Federal do Paraná, p. 23.

³⁶ Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões). Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anaais/constituente/sistema.pdf>. Acessado em: 02/02/2016.

São Paulo, o qual expressou sua preocupação com as propostas que colocariam a investigação policial sob domínio do Ministério Público. Externou também o posicionamento no exercício da função policial por um órgão estritamente de caráter civil e a necessidade de uma Polícia Civil que tivesse como função precípua a investigação policial. Defendeu a necessidade da formação jurídica, como condição para exercer esta função, após a habilitação nas academias de polícia. Desta forma, o texto apresentado como proposta e que norteou os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, na Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de Segurança Pública, relacionado a Polícia Civil, foi o pleito apresentado pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil³⁷, contribuindo para a concepção estrutural que temos hoje, uma Polícia Civil que na verdade são duas, uma polícia de delegados e de não delegados.

Diante desta narrativa histórica, pode-se notar que a forma de policiamento no Brasil, vai surgindo e desaparecendo conforme ocorrem mudanças sociais e políticas, ou seja, não há uma evolução na forma de policiamento, a situação é regra, bem como se pode notar o embate histórico pela salvaguarda e manutenção da ordem pública e a implementação da segurança pública, resultado da dicotomia Polícia Militar x Polícia Civil, embate este que ainda não foi pacificado. Assim, podemos verificar que a Polícia Civil, passa a ser expressa em um texto constitucional como um órgão da segurança pública na Constituição de 1988, embora tenha suas raízes estruturais há mais de duzentos anos.

2.2. DOS CONFLITOS APÓS A CARTA DE 88

A Constituição Federal de 1988 efetivou um antigo desejo dos policiais civis, ver reconhecido o direito da Polícia Civil a ter um assento na Carta Constitucional. Fato este que foi expresso através do Art. 144, inciso IV, com suas funções previstas no § 4º do referido artigo. A partir de então começou o processo de reformulação dos quadros das polícias civis no Brasil.

A falta de regulamentação do § 7º, do Art. 144 da CF/88, associado ao conjunto de reformas produzidas na EC nº 19/1998, permitiu a cada Estado, com base no § 3º, Art. 24 da CF/88, a reformulação das Leis Orgânicas de suas Polícias Civis. Neste estudo,

³⁷ Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões). Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acessado em: 02/02/2016.

utilizaremos como referência a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Pará, Lei Complementar nº 022/1994 acrescida de todas suas alterações.

Atualmente a estrutura básica dos quadros das polícias civis dos estados, ao que pese sua atividade fim³⁸ é composta por³⁹: a) autoridade policial, compreendida dentro da Polícia Civil como sendo o delegado de polícia civil; b) agentes da autoridade policial, os quais seriam os investigadores e escrivães da polícia civil. Vejamos, de forma sucinta, qual é atribuição básica de cada um destes cargos:

O delegado de polícia civil tem sua previsão legal ainda no enunciado do § 4º do Art. 144 da CF/88, onde consta, além de outras atribuições definidas em Lei, a atribuição de direção da Polícia Civil. Deverá ser de carreira, o que determina que o delegado de polícia deve ser oriundo não de uma indicação, como se procedia em alguns casos antes da CF/88, mas de concurso público, depois de satisfeitas as exigências legais.

Neste cenário as polícias civis enfrentam muitas batalhas, mas destacaremos aqui duas que nos últimos anos tem se acentuado, uma interna e outra externa. No campo interno acirram-se divisões e disputas entre delegados e agentes. No campo externo a luta diz respeito às relações políticas interinstitucionais, onde Ministério Público e Polícia Militar questionam a exclusividade da atividade da investigação criminal⁴⁰ por parte da Polícia Civil.

Para Hagen, a Polícia Civil está incluída dentro do campo jurídico, onde agentes investidos de competência social e técnica disputam o “direito de dizer o direito”. Este campo jurídico estaria dividido entre posições: de um lado os teóricos, os professores e pensadores do direito e do outro lado os agentes responsáveis pela aplicação prática, imediata do saber jurídico⁴¹. Assim, a Polícia Civil estaria incluída neste campo, sobretudo em razão de seu trabalho constituir, basicamente, na produção do inquérito policial, o qual será remetido à Justiça e submetido à apreciação do Ministério Público. Hagen identifica esta relação da seguinte forma:

³⁸ Entenda-se por atividade fim da Polícia Civil aquela que caracteriza seu objetivo principal, a qual neste contexto é a investigação policial, conforme dispõe o § 4º do Art. 144 da CF/88.

³⁹ Esta é a composição de quadros que segue a Polícia Civil do Estado do Pará, conforme dispõe o Art. 27 da Lei Complementar nº 022/94. Cada Polícia Civil Há outras formas de organização em diversas Polícias Civis pelo Brasil, mas em todas elas, delegados e agentes policiaes são os responsáveis pela atividade fim.

⁴⁰ Enquanto o Ministério Público questiona a alegação da exclusividade na investigação criminal por parte dos delegados de polícia, a Polícia Militar pleiteia a autorização para confeccionar flagrantes de crimes, seja de maior ou menor potencial ofensivo.

⁴¹ HAGEN, Acácia Maria Maduro. **O Trabalho Policial**: estudo da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul / Acácia Maria Maduro Hagen – Porto Alegre, 2005. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5810/000520878.pdf> >. Acessado em: 04/08/2016

É sabido que a tradução de um conflito em uma questão juridicamente válida é controlada pelos profissionais que se situam em situações dominantes no campo de poder. Nesse processo a posição da polícia civil é subordinada, pois embora sua função seja a de receber informações sobre possíveis delitos e verificar se os fatos podem ser enquadrados em categorias jurídicas, suas conclusões não implicam em reconhecimento imediato no campo jurídico. O inquérito policial é um instrumento administrativo, e não judicial, não produzindo nenhum efeito se o promotor considerar que não há elementos suficientes para apresentar a denúncia do indiciado ou se a vítima, nos casos de ação penal privada, não quiser dar continuidade no processo. Além disso, o Ministério Público pode dar início a ação penal sem a elaboração prévia do inquérito policial, desde que o promotor considere suficiente as informações de que dispõe sobre um determinado fato delituoso. Assim, não se pode dizer que a polícia civil controla o ingresso do fato contido em um inquérito policial no campo jurídico, mesmo que se considere apenas a área criminal: ela opera uma seleção, mas de forma subordinada e não-exclusiva⁴²

Desta forma, Hagen, conclui que a Polícia Civil, apesar de fazer parte do campo jurídico, ocupa dentro deste uma posição periférica, com um baixo poder de nomeação, não produzindo efeitos importantes, neste campo, vez que o indiciamento em um inquérito policial não garante uma denúncia, tão pouco garante uma condenação, ou seja, o trabalho policial, materializado em um inquérito policial, precisa ser validado pelo Promotor para que seja constituída uma questão jurídica⁴³. Tal situação permite entender o porquê da luta incessante das representações dos delegados (sejam das Polícias Cíveis ou da Polícia Federal) pela equiparação das assim chamadas “carreiras jurídicas” do Estado, há a necessidade de reconhecimento dentro do campo jurídico, afinal, a formação acadêmica é a mesma.

Em 20 de junho de 2013, antes de ser derrotada a mais expressiva manifestação de luta por quem “tem o direito de dizer o direito” quanto à investigação criminal (PEC 37/2011), foi sancionada a Lei Nº 12.830/2013, que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia, a qual foi apelidada no meio policial, ganhando destaque na mídia como “Lei das Excelências”⁴⁴, pois trazia em seu conteúdo a previsão legal de que aos ocupantes do cargo de delegado de polícia fosse dispensado igual tratamento protocolar que recebem os magistrados, membros da defensoria pública e do Ministério Público, bem como os advogados. Longe de adentrar a esta

⁴² HAGEN, Acácia Maria Maduro. **O Trabalho Policial**: estudo da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul / Acácia Maria Maduro Hagen – Porto Alegre, 2005, p. 71. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5810/000520878.pdf>>. Acessado em:04/08/2016

⁴³Ibidem, p. 72.

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-ago-13/josias-fernandes-vossa-excelencia-delegado-gera-controversias>>. Acessado em 04/04/2016.

questão linguística ligada ao modelo socioeconômico, introduzida ainda no período do Brasil Império, vale ressaltar que a referida lei agrava ainda mais o fosso institucional que separa delegados e agentes policiais, pois o Art. 2º da referida lei define como atividade jurídica e não policial, as funções de Polícia Judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia, ou seja, na prática a natureza da função decorreria do cargo e não da própria função. Assim, caso um agente policial cumprisse uma ordem judicial, esta seria uma atividade do exercício da função de Polícia Judiciária compreendida como sendo de natureza policial, enquanto que a mesma atividade exercida por um delegado de polícia seria de natureza jurídica.

Podemos entender que a norma acima é perniciososa, pois na prática, em nada acrescenta de positivo para o órgão policial, para a prestação do serviço público ou para a sociedade. Na verdade, tal norma gera efeitos negativos tanto em meio a opinião pública que já está cansada em ver tanta falta de isonomia no tratamento dentro dos órgãos públicos, como entre os policiais que não se veem reconhecidos em suas funções interdependentes e que juntas colaboram para a produção do IPL.

O entendimento do campo ao qual a Polícia Civil está inserida, bem como a posição ocupada por ela, possibilita a compreensão não só das lutas travadas pelas representações dos delegados de polícia civil em se fazerem reconhecer nas relações interinstitucionais, mas também possibilita observar de forma mais profunda a luta interna por poder e prestígio entre delegados e agentes, onde os primeiros justificam sua posição alegando que exercem uma atividade jurídica (portanto possuidores do poder simbólico⁴⁵ identificado ao campo jurídico), atribuindo-se a qualidade de serem “os primeiros garantidores de direitos”⁴⁶, lutando por sua inclusão como sendo parte das carreiras jurídicas do Estado⁴⁷. De outro lado, agentes se posicionam contrários a esta afirmação, alegando que apesar de exercerem uma atividade que requer conhecimento jurídico, a essência da atividade fim da Polícia Civil é a atividade policial e não

⁴⁵ Em sua obra “O Poder Simbólico”, Bourdieu define esse poder como: “poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão de mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização”. Assim, podemos entender a justificativa e a defesa da posição de hegemonia por parte da representação dos delegados, pois no Brasil, acredita-se que a formação jurídica qualificaria uma pessoa a exercer as atribuições de coordenação, chefia e comando nas polícias civis e federal.

⁴⁶ É muito comum encontrar esta afirmação em qualquer site de associação ou ligado à defesa de direitos do cargo de delegado de polícia. Dentre muitos podemos citar o texto: “Delegado de Polícia – O primeiro garantidor dos direitos do cidadão”. Disponível no site da Federação Nacional dos Delegados de Polícia Civil através do link: <http://fendepol.com/noticia/noticia.php?url=delegado-de-policia-o-primeiro-garantidor-dos-direitos-do-cidadao-2014-10-06>. Último acesso em 04/04/2016.

⁴⁷ No Estado do Pará obtiveram este reconhecimento através da EC nº 46 de 17/11/2010.

jurídica⁴⁸, ou seja, não se identificam como “operadores do direito”⁴⁹, bem como anseiam por uma carreira policial desatrelada do estigma da atividade burocrática e cartorial presente no atual modelo. A autora identifica esta disputa da seguinte forma:

A partir de diferenças entre recursos de que dispõem, os policiais civis lutam pelo acesso às posições formais de maior poder, através das promoções e dos cargos de chefia, assim como lutam pelo poder simbólico, através da imposição de comportamentos e de atributos que sejam aceitos como legítimos, no sentido de constituírem o padrão do “bom policial”⁵⁰

Quanto aos vencimentos, a desigualdade de fato é grande, para não dizer injusta, e por sua vez desmotivadora para qualquer policial que queira seguir em efetivo exercício na carreira policial, pois mesmo prestes a se aposentar, ainda que tenha trinta anos de efetivo exercício da função, um agente policial não chega a possuir os vencimentos de um delegado de polícia recém nomeado, lembrando que ambos possuem nível superior. Diante deste fato, como esperar que não ocorram conflitos de todas as ordens?

Voltando ao campo das disputas externas, nos últimos anos, estas se acirraram dentro da área da segurança pública, principalmente, entre as Polícias Civis e as Polícias Militares. Para ser analiticamente mais específico, disputas entre delegados de Polícia e oficiais da Polícia Militar. Historicamente estes dois personagens travam uma luta pela hegemonia dentro da segurança pública e o momento de aparente pacificação trazido pela Constituição de 1988, diante da definição de funções, foi sendo diluído periodicamente ao longo dos anos. Entretanto, diferente do ocorrido anteriormente⁵¹ duas frentes de disputas surgiram, a primeira encabeçada por oficiais da Polícia Militar, cujo foco se concentra na confecção dos boletins de ocorrência policial (B.Os) e lavratura do Termo de Ocorrência Circunstanciado (T.C.O)⁵², bem como a lavratura de

⁴⁸ Neste sentido a Lei nº 12.830/2013, em seu Art. 2º, caracteriza as funções de Polícia Judiciária e a apuração das infrações penais exercidas pelo delegado de polícia como sendo de natureza jurídica e não policial como na maioria das polícias do mundo.

⁴⁹ Em pesquisa publicada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, mais de 70% dos policiais entrevistados é contra a exigência da formação em Direito para o ingresso nas carreiras policiais. Disponível

em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Opiniao_policiais_brasileiros_reformas%20seguranca_publica_2014.pdf. Acessado em: 09/08/2017.

⁵⁰ HAGEN, Acácia Maria Maduro. **O Trabalho Policial**: estudo da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul / Acácia Maria Maduro Hagen – Porto Alegre, 2005, p. 73. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5810/000520878.pdf> >. Acessado em: 04/08/2016

⁵¹ A disputa, via de regra, se dava pelo direito em executar o policiamento preventivo, ou seja, pelo controle da Polícia de Manutenção da Ordem Pública, fato que foi pacificado como já vimos, através do Decreto-lei nº 1.072/1969.

⁵² No Rio Grande do Sul, a Portaria SJS nº 172, de 16 de novembro de 2000, da Secretaria da Justiça e da Segurança, “regula os procedimentos a serem adotados para lavratura do Termo Circunstanciado previsto no artigo 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995”. Seu item I dispõe que “todo policial, civil ou

flagrantes. A segunda frente de disputa é travada com os membros do Ministério Público, representados em muitos casos pelos Procuradores da República e tem como objeto a investigação criminal.

Como se sabe os embates entre delegados de polícia e oficiais da Polícia Militar já existe há um longo tempo. Entretanto, após a Constituição de 1988 começam a surgir questionamentos e efetivamente um avanço sobre as atribuições identificadas como exclusivas da Polícia Civil. Como resposta, representações dos delegados de polícia⁵³ afirmam que a Constituição Federal de 1988, bem como o Código de Processo Penal reconhecem que somente o delegado de polícia pode ser considerado como autoridade policial, portanto, responsável pelos atos de Polícia Judiciária e investigativa. Estas representações questionam também a capacidade jurídica da PM para realizar tal atribuição. O fato é que em vários estados da federação estão sendo lavrados TCO's não apenas pela Polícia Militar, mas também pela PRF⁵⁴. Tudo indica que esta batalha está longe de acabar, pois no ano de 2015, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados – CCJ realizou Audiências Públicas em dez estados da federação, além do Distrito Federal, com a finalidade de discutir a reestruturação do sistema de segurança pública nacional, por meio da adoção do ciclo completo de policiamento.

Quanto a disputa sobre a exclusividade da investigação criminal travada com membros do Ministério Público e Procuradores da República, tal como a disputa com a Polícia Militar está longe de ser pacificada. De um lado delegados de polícia alegam que a Constituição Federal de 1988 reservou às Polícias Cíveis a exclusividade desta atividade. A mais expressiva manobra para defender tal exclusividade ocorreu através da Proposta de Emenda Constitucional 37/2011, abreviada como PEC-37 e denominada pelas representações dos delegados de polícia como a “PEC da Legalidade”, mas que ganhou destaque nas mídias e em meio à sociedade como sendo a “PEC da Impunidade”. O fato é que a PEC-37, após as intensas manifestações populares em 2013, teve um alto nível de rejeição e por 430 votos contra, 02 abstenções e 09 votos a favor, teve seu texto arquivado.

militar, é competente para lavrar o Termo Circunstanciado previsto no artigo 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995”.

⁵³A Associação dos Delegados de Polícia do RS posicionou-se oficialmente contrária a lavratura de TCO pela PM, manifestando sua posição através do Parecer-Informação 002/2003-DJ. Disponível em: <http://asdep.com.br/arquivos/parecer.pdf>.

⁵⁴ Segundo o site da FENEME (Federação Nacional de Entidades de Militares Estaduais) a PRF já confecciona TCO's em 24 estados e no DF. Disponível em: <http://www.feneme.org.br/pagina/1621/feneme-e-prf-trocaram-experiecircncias-sobre-tco---ter>. Acessado em: 03/02/2016.

O Ministério Público, por sua vez apresenta uma dupla justificativa para defender seu direito à atividade da investigação criminal. A primeira se dá na área hermenêutica, alegando que na verdade a Constituição Federal de 1988 também reserva ao Ministério Público a possibilidade em exercer tal atividade, diante da possibilidade do mesmo oferecer denúncia sem a obrigatoriedade de um IPL, através de peças de informações coletadas diretamente pela pessoa (física ou jurídica). Outra justificativa apresentada pelo Ministério Público decorre do risco da ineficiência e imparcialidade que determinadas investigações podem sofrer se relegadas tão somente às Polícia Civil. Desta forma, podemos perceber claramente que a Constituição Federal de 1988 ao contrário do que se esperava, não obteve êxito em pacificar as disputas centenárias entre a Polícia Civil e Polícia Militar, pelo contrário, como vimos a situação se agravou.

3. DOS PROBLEMAS RELACIONADOS AO INQUÉRITO POLICIAL E COM A ORGANIZAÇÃO DOS CARGOS NA POLÍCIA CIVIL

3.1. DO INQUÉRITO POLICIAL E SUA INEFICIÊNCIA

Como já vimos, é fato que existe uma crise institucional na Polícia Civil, resultado de sua estrutura, que viabiliza de forma acintosa disputas internas. Não bastasse tal situação, uma pesquisa realizada pelo coordenador do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana da UFRJ, Michel Misse, no livro “O Inquérito Policial no Brasil: uma Pesquisa Empírica”, realizada em delegacias de cinco capitais do país (Rio de Janeiro, Brasília, Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte), afirma que o atual modelo de investigação, pautada na forma do inquérito policial, além de excessivamente formal é burocrático, resultando em atrasos nas investigações policiais. O pesquisador caracteriza tal procedimento como uma “cartorialização”⁵⁵ desnecessária, presente só no Brasil. A ineficiência deste modelo de investigação repousa no fato de que apenas 16% dos homicídios investigados geram processos judiciais. Com isso, Misse defende a flexibilização do inquérito, a eliminação do cargo de delegado e a criação de carreira única, com a ocupação dos cargos de comandos pautada no critério do mérito.

Para abordar o tema da ineficiência do inquérito policial, instrumento de formalização da investigação policial utilizada no Brasil desde 1871. Utilizaremos como referência o trabalho de Hamideh Kazemzadeh Darban⁵⁶, que teve como tema central a análise do inquérito policial como meio de investigação preliminar no Brasil a partir da pesquisa realizada e publicada no livro de Michel Misse.

O inquérito policial é o instrumento de formalização da investigação criminal realizada pela Polícia brasileira, a qual é uma investigação preliminar do tipo policial, mas que possui natureza jurídica por força de lei⁵⁷. Entretanto, isso não muda o objetivo da investigação criminal efetuada pela polícia, a qual se destina a descobrir a verdade do

⁵⁵ Em entrevista concedida ao jornalista Ítalo Nogueira, publicado no jornal Folha de São Paulo, Michel Misse define “cartorialização” como a necessidade criada pelo IPL em documentar cada passo da investigação policial. Disponível em: <https://jusconstitucional.wordpress.com/2010/07/06/852/>. Acessado em 01/07/2017.

⁵⁶ DARBAN, Hamideh Kazemzadeh. **A (IN) EFICIÊNCIA DO INQUÉRITO POLICIAL COMO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR**. Brasília, 2012. Monografia (Graduação). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Disponível em: < http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/606/3/20768214_Hamideh%20Darban.pdf >. Acessado em: 14/08/2017.

⁵⁷ A Lei Nº 12.830/2013 definiu as funções de Polícia Judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia como sendo de natureza jurídica.

fato criminoso, nos limites de sua apreensão, recolhendo elementos que subsidiarão a formulação de hipóteses, que poderão ser confirmadas ou rechaçadas, a fim de se construir um cenário cognitivo que possibilite apontar a autoria e materialidade da ação criminosa. É a situação intermediária, o elo de ligação entre a *noticia criminis* e o processo penal, pois, via de regra, influencia na *opinio delicti* por parte do Ministério Público quanto ao oferecimento da ação penal⁵⁸. É importante ressaltar que apesar de influenciar na *opinio delicti*, no Brasil, não há subordinação funcional da polícia para com o Ministério Público. Neste sentido, Darban, citando Marcos Kac, esclarece que:

Nos países com legislação investigativa mais avançada, a investigação penal preliminar é conduzida pelo Ministério Público. É inaceitável que nos dias de hoje no Brasil a investigação fique a cargo exclusivo da Autoridade Policial, seja ela estadual ou federal, sem que haja qualquer ingerência do destinatário final do lastro probatório mínimo na fase pré-processual a permitir a correta formação da *opinio delicti* e consequentemente a deflagração da *persecutio criminis in iudicio*⁵⁹

Como já vimos, há uma batalha travada dentro do campo jurídico ao qual a Polícia Civil está inserida e o objeto pelo qual os delegados de polícia podem manifestar sua parcela de poder simbólico dentro deste campo, repousa materializado justamente no inquérito policial, razão pela qual ocorrem tantos ataques por parte dos Promotores de Justiça de um lado e do outro, tanta defesa por parte dos delegados de polícia. Entretanto, este não é o único efeito negativo que deve ser considerado sobre o inquérito policial, pelo contrário este efeito é o menos gravoso, pois contra ele paira o argumento de sua ineficiência como instrumento de defesa social e por se encontrar superado diante da complexidade social de nossa época, acaba por colaborar com a morosidade nas investigações, razão pela qual não tem sido considerado como um meio de prova eficiente na fase judicial. Sobre tais considerações Darban, citando Vinicius de Andrade e Gleick Meira, destaca:

Em essência, o inquérito policial, não sofreu alterações desde a segunda metade do séc. XIX, ainda no Brasil Império. A atual legislação praticamente inalterada desde 1940, apesar das releituras e adequações constitucionais e infraconstitucionais após a Constituição de 1988, não conseguiu dotá-lo de objetividade e eficiência.

Nesse contexto, como fazer uma investigação criminal em uma sociedade complexa como a do séc. XXI com um instrumento jurídico sistematizado na década de 1940, herdado da reforma do Código de

⁵⁸DARBAN, Hamideh Kazemzadeh. **A (IN) EFICIÊNCIA DO INQUÉRITO POLICIAL COMO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR**. Brasília, 2012. Monografia (Graduação). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, p. 09. Disponível em: < http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/606/3/20768214_Hamideh%20Darban.pdf >. Acessado em: 14/08/2017.

⁵⁹ Ibidem, p. 12

Processo Criminal de 1871, inspirado no processo inquisitorial canônico português, resquício do período medieval? E por que este procedimento tornou-se ícone da polícia judiciária, sobrevivendo há várias Constituições Brasileiras e Reformas no Processo Penal Pátrio? Quais perspectivas se delineiam para as investigações criminais no Brasil além das apresentadas pelo Inquérito Policial?⁶⁰

A exposição de motivos do Código de Processo Penal datada do ano de 1941 aponta como justificativa para a manutenção de tal instrumento a realidade e a distância das comarcas do interior, apontando também a impossibilidade da instalação dos juizados de instrução, alegando ainda que a utilização do inquérito policial “assegura uma justiça menos aleatória, mais prudente e serena”⁶¹. Talvez há 75 anos atrás este instrumento estivesse condizente com a realidade, mas hoje, diante de um cenário social com mais de duzentos milhões de habitantes, com uma gama considerável de crimes e diante da complexidade que muitos deles apresentam, podemos constatar que hoje o inquérito policial tornou-se, como instrumento de formalização da investigação policial, um instrumento de cunho seletivo, extremamente burocrático, dispendioso e que contribui com a morosidade nas investigações, ou seja, diante da realidade social o inquérito policial se encontra como um instrumento de defesa social superado, pois se encontra, basicamente, com os mesmos moldes de sua primeira definição legal. Desta forma, nosso modelo de investigação preliminar pautado majoritariamente no inquérito policial passa por uma crise profunda.

A CF/88 em seu art. 5º, inc. LV estabelece que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a eles inerentes”. Desta forma, fica estabelecido que o sistema processual que vigora em nosso país é o acusatório. Entretanto, quanto ao inquérito policial, este é compreendido como uma instrução provisória, a formalização do conjunto de diligências realizadas pela polícia judiciária durante a apuração de uma infração penal, na busca de sua autoria, que visa informar ao titular da ação penal, elementos para que possa ingressar em juízo a fim de aplicar a lei ao caso concreto. Sua natureza jurídica não é de processo, constituindo-se simplesmente num procedimento

⁶⁰ ANDRADE, Vinicius Lúcio de; OLIVEIRA, Gleick Meira. **Inquérito Policial: Um modelo em colapso.** Paraíba. UEPB. 2011. Disponível em: <<http://www.abarriguda.org.br/revista/index.php/revistaabarrigudaarepb/article/view/10/9>>. Acessado em: 14/08/2017.

⁶¹ Exposição de Motivos do Código de Processo Penal

administrativo de caráter inquisitivo, eminentemente não contraditório, onde o indiciado é mero objeto de investigação⁶².

Quanto a esta condição de coisificação do homem produzida pelo inquérito policial, Darban, citando Aury Lopes nos informa que:

O sujeito passivo não deve mais ser considerado um mero objeto da investigação, pois, em um Estado de Direito como o nosso, existe toda uma série de garantias e princípios de valorização do indivíduo que exigem uma leitura constitucional do CPP, no sentido de adaptá-lo à realidade⁶³.

Joana Domingues Vargas e Juliana Neves Lopes Rodrigues observam que embora a dogmática jurídica conceitue o inquérito policial como um instrumento meramente administrativo, na prática ele possui uma forte participação na condenação ou absolvição do réu, não se restringindo apenas em constatar o fato criminoso, demonstrando materialidade e autoria, mas procede efetivamente à formação da culpa do suspeito, construindo uma versão oficial do fato, traduzida em uma linguagem jurídica que influenciará e servirá como objeto de referência aos operadores durante a fase judicial⁶⁴.

Em seu art. 144, § 7º a CF/88 estabelece que a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública deve ter como objetivo garantir a eficiência de suas atividades e como já vimos, o inquérito policial é o instrumento de formalização da investigação criminal efetuada pela polícia brasileira, dentre elas a Polícia Civil. Assim, as funções do inquérito policial devem operar-se de modo a atingir esta eficiência, ou seja, deve obter resultados úteis e socialmente esperados. Entretanto, eficiência nem de longe é a palavra que reflete os resultados que Michel Misse obteve sobre o papel e a função do inquérito policial durante sua pesquisa, a qual analisou as etapas e os procedimentos práticos de uma investigação policial, iniciado através do registro de um crime com o boletim de ocorrência policial, sua investigação, a

⁶²DARBAN, Hamideh Kazemzadeh. **A (IN) EFICIÊNCIA DO INQUÉRITO POLICIAL COMO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR**. Brasília, 2012. Monografia (Graduação). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, p. 16-18. Disponível em: < http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/606/3/20768214_Hamideh%20Darban.pdf >. Acessado em: 14/08/2017.

⁶³ Ibidem, p. 19

⁶⁴ VARGAS, Joana Domingues; RODRIGUES, Juliana Neves Lopes. **Controle e Cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado**. Revista Sociedade e Estado – Volume 26 Número 1 Janeiro/Abril, p. 78-79. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/estado/article/view/4080/3406> . Acessado em: 15/08/2017

instauração do inquérito, seu desenvolvimento, até seu envio e trânsito pelo Ministério Público⁶⁵.

Sobre os registros de crimes através do boletim de ocorrência, de um modo geral, Michel Misse verificou que estes são preenchidos de forma deficitária, considerando o grau de aproveitamento e importância que eles possuem para a investigação. O pesquisador indica que durante o registro de ocorrência “muita informação é desperdiçada, seja por falta de vontade de escrever, por falta de condições para investigar, por convicções a respeito do que é relevante e o que não é”⁶⁶. Sobre esta observação de Michel Misse é importante frisar que o preenchimento correto de um boletim de ocorrência policial possui suma importância para a investigação e via de regra devem constar os quesitos “o quê?”, “quando?”, “onde?”, “como?”, “quem?” e “por quê?”. Entretanto, como bem observou o pesquisador, vários podem ser os motivos de não se encontrarem tais quesitos ou de não estarem satisfatoriamente preenchidos e o motivo ou justificativa mais usual está relacionada à demanda x efetivo, onde determinadas delegacias possuem um altíssimo número de atendimentos e um baixo quadro de escrivães de polícia. Ocorre que este motivo é reflexo, ou seja, ele decorre de outra causa, a qual na verdade está ligada à organização estrutural das polícias civis.

Dentro da estrutura organizacional da Polícia Civil, via de regra, o responsável pelo registro de ocorrência policial é o escrivão de polícia, o qual além de realizar este tipo de atendimento, também fica responsável pelos atos cartoriais da delegacia, confecciona termos de ocorrência policial, efetua a lavratura do flagrante, toma depoimentos relativos aos inquéritos, além de outras coisas. Desta forma, de acordo com a quantidade de pessoas atendidas em uma delegacia, é humanamente impossível manter um padrão satisfatório no preenchimento destes registros. Outro ponto é o distanciamento que existe entre o trabalho investigativo de campo ou coleta de informações realizada pelo investigador de polícia e o escrivão, fato que também decorre da atual divisão estrutural dentro da Polícia Civil. Além disso, não há previsão legal para que a narrativa do fato criminoso seja gravada em vídeo e áudio para consulta posterior por parte de quem

⁶⁵DARBAN, Hamideh Kazemzadeh. **A (IN) EFICIÊNCIA DO INQUÉRITO POLICIAL COMO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR**. Brasília, 2012. Monografia (Graduação). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, p. 22. Disponível em: <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/606/3/20768214_Hamideh%20Darban.pdf>. Acessado em: 14/08/2017.

⁶⁶Ibidem, p. 23

investiga.⁶⁷ Tudo isso contribui para o perdimento ou desconhecimento de informações que ajudariam na investigação do fato criminoso, o que irá repercutir na qualidade do inquérito policial.

Michel Misse informa que os registros de ocorrências confeccionados em uma delegacia seguem para a avaliação do delegado de polícia, o qual determinará se o fato registrado será ou não investigado. Caso opte por investigar, o delegado, por meio de um despacho determinará a chamada verificação de procedência de informação (VPI). Entretanto, a transformação do registro de ocorrência policial em uma VPI, não implicará na abertura de inquérito policial, pois poderá ser suspensa pelo delegado sob a argumentação de que não há indícios suficientes para seguir a investigação. Uma das delegacias do Rio de Janeiro pesquisadas por Misse apresentou os seguintes dados⁶⁸:

Tabela 1 – Procedimentos adotados até abril de 2009 com as ocorrências registradas no ano de 2008.

Procedimentos	Números
Ocorrências registradas	14.000
VPI em andamento	11.058
VPIs suspensas	2.285
TC enviados ao JECrim	654
Inquéritos enviados à justiça	97
Inquéritos em andamento	6

O art. 5º, § 3º do CPP condiciona a autoridade policial a realizar a verificação de procedência das informações presentes na *notitia criminis*, e em caso de confirmação o inquérito policial deverá ser insaturado. Analisando as informações descritas por Michel Misse, Darban explicita que:

⁶⁷A EMC 163/2016 ao PL nº 8045/2010 acrescenta o art. 14 e possui o seguinte teor: “As informações iniciais da apuração criminal, deverão ser coletadas por meio eletrônico (áudio), sem a necessidade de oitiva ou indiciamento do suspeito. Os áudios, integraram o Relatório Preliminar de Investigação e deveram ser encaminhados ao Ministério Público ou ao Poder Judiciário, que caso entendam necessário, requereram a degravação dos mesmos. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2110409>. Acessado em: 11/08/2017

⁶⁸DARBAN, Hamideh Kazemzadeh. **A (IN) EFICIÊNCIA DO INQUÉRITO POLICIAL COMO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR**. Brasília, 2012. Monografia (Graduação). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, p. 24. Disponível em: < http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/606/3/20768214_Hamideh%20Darban.pdf >. Acessado em: 14/08/2017.

Segundo o Código de Processo penal, é obrigatória a instauração de inquérito policial. No entanto, a solução criada pelas autoridades de polícia no estado do Rio de Janeiro foi transformar a ‘verificar a procedência da informação’ prevista em lei, cujo objetivo é a constatação se houve crime, em uma VPI – Verificação de Procedência de Investigação, que avalia se vale à pena ou não instaurar inquérito. Esse procedimento vai de encontro com a lei, que exige que uma vez constatada a prática do crime é obrigatória a instauração do inquérito penal, e contraria o princípio da obrigatoriedade, que foi criado para que o Ministério Público e o juiz possam, a qualquer momento inspecionar e fiscalizar como está acontecendo a investigação policial, pois, a VPI permanece o tempo todo na esfera policial, não chega ao conhecimento do Ministério Público, nem do juiz⁶⁹

O inquérito policial, a partir da *notitia criminis*, tem por finalidade formalizar a investigação policial, a qual deve apurar os fatos e todas as suas circunstâncias, não podendo a autoridade policial se escusar de instaurar tal procedimento, mesmo diante de casos de excludentes de ilicitude, como bem preleciona Júlio Fabbrini Mirabete:

Mesmo a existência de elementos que indicam ter ocorrido uma causa excludente da antijuridicidade não impede a instauração do procedimento investigatório. A antijuridicidade do fato só pode ser apreciada após a denúncia, ou quando da oportunidade para seu oferecimento, não sendo lícito antes disso trancar-se o inquérito sob alegação de que a prova nele produzida induz à inexistência da relação jurídico-material, em verdadeiro julgamento antecipado do acusado⁷⁰.

Desta forma, podemos concluir que atualmente o inquérito policial favorece a prática de uma justiça aleatória, diferente do que afirmou o jurista Francisco Campos em sua exposição de motivos do Código de Processo Penal em 1941.

A prática discricionária contumaz efetivada pelo delegado de polícia não pode ser vista como uma ação puramente de ânimo pessoal, mas está relacionada ao grande volume de casos que são recebidos em uma unidade policial, a má distribuição de atribuição entre os cargos, gerando uma espécie de monopólio das atribuições relacionadas ao cargo de delegado e que impedem aos demais policiais de efetuarem ações que correspondam aos princípios da celeridade, oportunidade, informalidade e economicidade necessárias durante a investigação, bem como a burocracia demasiada instituída pelo inquérito policial e a qualidade de infraestrutura organizacional, física e humana das polícias civis.

⁶⁹DARBAN, HamidehKazemzadeh. **A (IN) EFICIÊNCIA DO INQUÉRITO POLICIAL COMO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR**. Brasília, 2012. Monografia (Graduação). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, p. 24 e 25. Disponível em: < http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/606/3/20768214_Hamideh%20Darban.pdf >. Acessado em:14/08/2017.

⁷⁰MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Processo Penal**. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2011, p.70

E assim, Darban, citando Michel Misse, informa que:

[...]que diante da impossibilidade de dar-se conta do volume total dos inquéritos nos prazos regulamentados, os policiais e delegados selecionam casos que devem ser priorizados segundo critérios como a sua repercussão na mídia, a gravidade do fato, a posição social da vítima e as motivações pessoais dos agentes. Quando há interesses particulares em determinados casos, todas as dificuldades enumeradas são prontamente superadas para se garantir maior rapidez nos procedimentos.

[...]são inúmeras as dificuldades encontradas para que um inquérito venha a resultar na denúncia de um “autor do fato”. A rotina das delegacias parece reduzir-se a um trabalho cartorial que pouco se aproxima das tarefas de investigação policial [...]a rua vai para a delegacia. Todavia, é muito difícil a delegacia ir para rua.⁷¹

Misse ainda acrescenta às dificuldades apresentadas, o fato de que no Brasil a autoridade policial é ocupada por bacharéis em Direito, com seu monopólio nas atribuições e poder de decisão nas investigações dos crimes, propiciando um ambiente onde ocorre a persistência de conflitos de saberes e de interesses entre as categorias, resultado da inexistência de uma carreira única, o que influencia diretamente na eficiência do atual sistema de investigação policial.⁷²

Outro problema constatado ocorre diante da obrigatoriedade do cumprimento de prazos estabelecidos para que os inquéritos sejam enviados à justiça o que colabora significativamente com a produção de inquéritos com baixa qualidade, os quais são na maioria das vezes encaminhados pelo Ministério Público às delegacias de origem para que sejam efetuadas diligências.

Com relação a estas idas e vindas do inquérito policial, Misse descreve que:

Muitos inquéritos existem há mais de cinco anos, permanecendo na inércia do chamado pingue-pongue entre a delegacia e o MP, até que resultem em pedido de arquivamento ou, raramente, de denúncia. Um dos motivos mais habituais pelos quais os inquéritos ficam indo e vindo entre a delegacia e o MP é a convicção dos policiais de que este não resultará em uma denúncia.⁷³

Ainda sobre os inquéritos “pingue-pongue”, Vinicius de Andrade e Gleick Meira constatarem que:

É um círculo vicioso que não se restringe apenas aos procedimentos investigados já relatados pela autoridade policial e enviado ao

⁷¹ DARBAN, Hamideh Kazemzadeh. **A (IN) EFICIÊNCIA DO INQUÉRITO POLICIAL COMO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR**. Brasília, 2012. Monografia (Graduação). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, p. 27. Disponível em: <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/606/3/20768214_Hamideh%20Darban.pdf>. Acessado em: 14/08/2017.

⁷² Ibidem, p. 28

⁷³ Ibidem, p.30

Ministério Público, em tese estes já teriam todos os elementos necessários ao oferecimento da denúncia. Mas é um engano, o chamado “pingue-pongue” dos inquéritos policiais, indo e voltando para o pedido de diligências ou para a juntada de laudos periciais travança o andamento das atividades cotidianas da delegacia. A situação é agravada quando esses procedimentos investigativos foram instaurados, mas os crimes investigados não serão solucionados. Veja bem, a depender concretamente do caso e de suas peculiaridades é possível conjecturar se aquela investigação é viável ou não. Pois, grande parte dos Boletins de Ocorrência registrados não se tornam (legalmente deveriam) Inquéritos Policiais por ausências de informações ou surgimento de linhas de investigações plausíveis. O cenário altera-se estranhamente quando devido as cobranças da família, pressões da imprensa ou interferência política dar-se-á prioridade aquele caso em detrimento de todos os outros.⁷⁴

Desta forma, podemos constatar que além da seletividade, este modelo de investigação e sua formalização através do Inquérito Policial produzem centenas de milhares de casos que além de não resultarem em condenações, irão abarrotar a justiça, gerando gasto de dinheiro público, desperdício de trabalho e contribuindo para descrença no sistema de justiça criminal, ou seja, diante da pouca eficiência produzida pelo inquérito policial a burocracia, a ineficiência e a impunidade viram regra, já a celeridade, eficiência e a punição viram exceção.

Assim, Darban verifica que⁷⁵:

Quando partimos para a discussão sobre a eficiência da sistemática investigativa usada atualmente os números são indefensáveis. Antes, deve-se considerar a péssima estrutura das polícias judiciárias: ausência de pessoal e material de expediente, salários sofríveis, falta de gestão administrativa, interferência política, treinamento precário. Porém, a justificativa de que as investigações criminais não são realizadas com eficiência apenas por falta de condições, não se coaduna com a realidade, pois o procedimentalismo, o formalismo, a concentração de poderes na figura do Delegado e a ausência de critérios seletivos objetivos para priorizar o combate a determinadas práticas delitivas depõem de forma contundente contra o inquérito policial.

Quanto aos casos de homicídio doloso no Rio de Janeiro, em sua pesquisa Misse identificou que 95% deles (2.928 registros) tiveram sua apuração mediante inquérito policial, chegando ao conhecimento do Ministério Público até quatro anos e meio após sua ocorrência, destes apenas 111 inquéritos de homicídios e tentativas de homicídios

⁷⁴DARBAN, Hamideh Kazemzadeh. **A (IN) EFICIÊNCIA DO INQUÉRITO POLICIAL COMO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR**. Brasília, 2012. Monografia (Graduação). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, p. 32. Disponível em: <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/606/3/20768214_Hamideh%20Darban.pdf>. Acessado em: 14/08/2017.

⁷⁵Ibidem, p. 29

ocorridos no ano de 2005 foram transformados em ação penal⁷⁶. Ora, sendo o MP o *dominus litis* neste tipo de ação e não possuindo gerência alguma sobre a produção do inquérito policial o qual, na prática, influencia na *opinio delicti*, não resta dúvida que esse tipo de extemporaneidade pode gerar danos insanáveis na investigação dos fatos, pois o tempo é um inimigo implacável da investigação e de forma feroz vai corroendo provas e apagando as memórias das testemunhas.

Diante de tão preocupante situação, o Conselho nacional do Ministério Público lançou no ano de 2011 a ferramenta denominada de “inqueritômetro 2.0” (atualmente na versão 3.0), a qual permite o acompanhamento da conclusão de todos os inquéritos de homicídios instalados no Brasil antes de 2008, através do cumprimento de metas estabelecidas na Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (Enasp), que visa, entre outros objetivos, finalizar todos os inquéritos sobre homicídios dolosos iniciados até 31 de dezembro de 2007 e que ainda não foram concluídos⁷⁷. Esta ferramenta possibilita ao usuário obter informações sobre o número de inquéritos concluídos, o número de denúncias oferecidas ou o arquivamento em decorrência destes inquéritos⁷⁸.

Em maio de 2011, quando o “inqueritômetro” foi lançado, havia no Brasil 151.189 inquéritos sobre casos de homicídios instaurados até 2007 e que ainda não haviam sido concluídos. Consultando a ferramenta, após cinco anos, pode-se constatar que apenas os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Piauí, Roraima e Sergipe conseguiram atingir a Meta 2 até 2007. O estado do Rio de Janeiro concluiu 62,7% dessa meta e o último colocado é o estado de Minas Gerais com 52,9%. Quanto ao estado do Rio de Janeiro deve-se levar em consideração que este é o primeiro no ranking quanto ao número de inquéritos não concluídos até 2007, resultando em um número de 29.589, mais do que o dobro do número de inquéritos referente ao estado do Espírito Santo, segundo no ranking a não concluir a meta.

⁷⁶DARBAN, Hamideh Kazemzadeh. **A (IN) EFICIÊNCIA DO INQUÉRITO POLICIAL COMO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR**. Brasília, 2012. Monografia (Graduação). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, p. 33-34. Disponível em: <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/606/3/20768214_Hamideh%20Darban.pdf>.

Acessado em: 14/08/2017.

⁷⁷ Entre outras metas estão: alcançar a fase de pronúncia em todas as ações penais por crime de homicídio ajuizadas até 31 de dezembro de 2008 e julgar as ações penais relativas a homicídio doloso distribuídas até 31 de dezembro de 2007. Ver: <http://www.cnj.jus.br/sistemas/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/metas-enasp>. Último acesso em 11/10/2016.

⁷⁸ O acesso através do link: <http://inqueritometro.cnmp.gov.br/inqueritometro/home.seam>. Último acesso em: 11/10/2016.

Através do inqueritômetro pode-se constatar que o estoque inicial de inquéritos não concluídos durante a Meta 2 até 2007 era de 138.394, destes 105.214 (76%) foram concluídos. Esse fato deveria ser algo positivo, no entanto não é nada positivo constatar que apenas 19% desses inquéritos foram transformados em denúncia, 02% foi desclassificado e 79% arquivado. Os números são estarrecedores se forem verificados por estado, onde o Rio de Janeiro desponta com 96% de inquéritos arquivados, seguido pela Paraíba com 87% e Espírito Santo com 87%. Já quanto a desclassificação o estado campeão é o de Roraima com 45% dos inquéritos, seguido pelo estado do Tocantins com 14% e o estado do Piauí, Ceará e Acre com 06%. O estado do Pará é o que apresentou o maior percentual de denúncias com 77% dos inquéritos concluídos dentro da Meta 2 até 2007. Entretanto, a verificação geral das Metas estabelecidas aponta para a ineficiência do inquérito policial isso sem levar em consideração o número de condenações decorrente das denúncias oferecidas.

Vejamos os resultados gerais parciais disponibilizados no inqueritômetro:

Gráfico 1 – Resultado nacional obtido em decorrência da conclusão de 76% dos 138.394 IPLs pertencentes à Meta 2 até 2007.

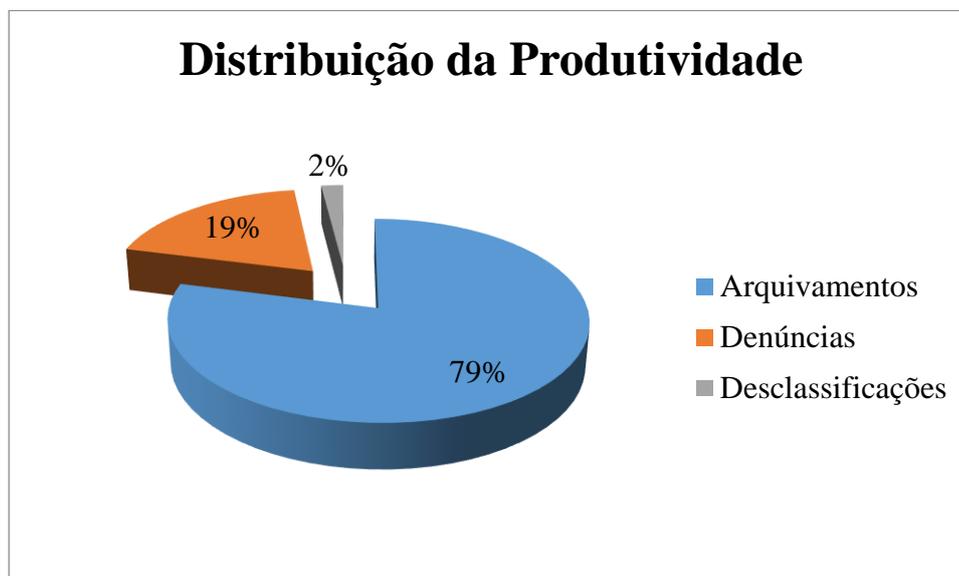


Gráfico 2 – Resultado nacional obtido em decorrência da conclusão de 57,9% dos 41.203 IPLs pertencentes à Meta 2 até 2008.

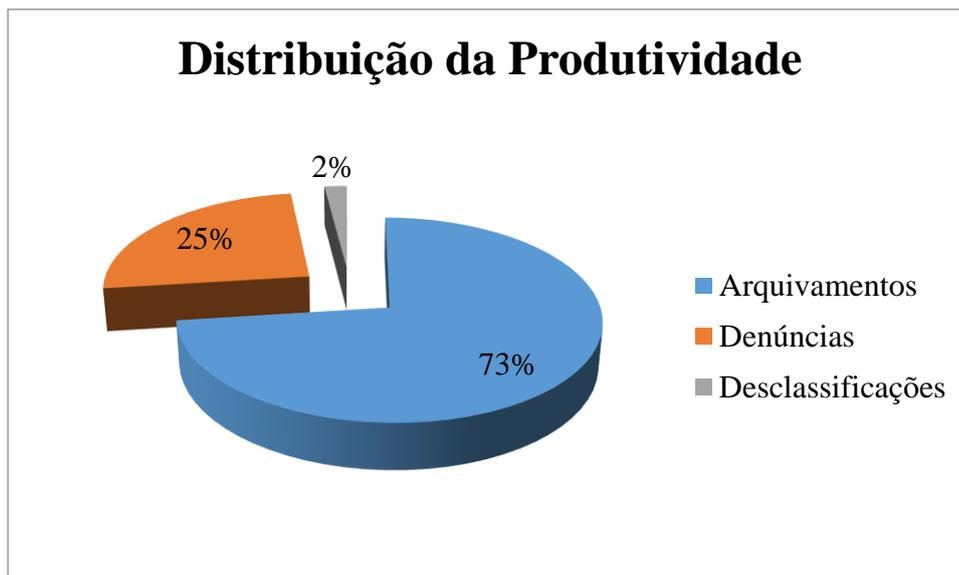
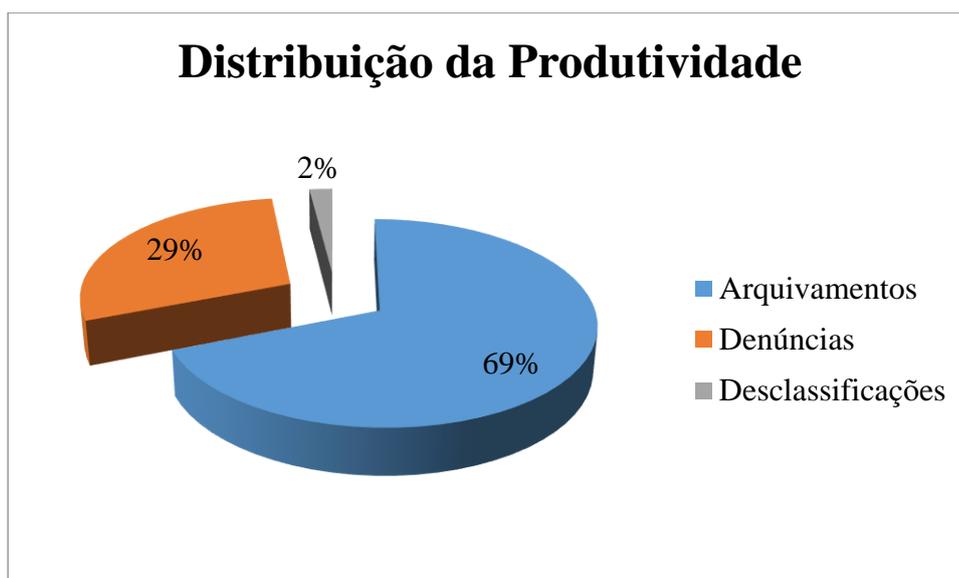


Gráfico 3 – Resultado nacional obtido em decorrência da conclusão de 60,2% dos 36.481 IPLs pertencentes à Meta 2 até 2009.



Os gráficos revelam uma realidade absurda, onde 70% dos inquéritos policiais relacionados à investigação do crime de homicídio no Brasil são arquivados. É mais que óbvio que o inquérito policial não é responsável pela elucidação de qualquer tipo de crime. Ele é apenas o instrumento que formaliza os atos praticados durante a investigação, portanto, qualquer defensor do inquérito policial pode alegar que o problema repousa na investigação, seja ela de campo ou pericial. Mas, como já foi abordado, Michel Misse afirma que o atual modelo de investigação, pautada na forma do inquérito policial, além de excessivamente formal é burocrático, resultando em

atrasos nas investigações policiais, o que contribui para que tenhamos esta chamada “cifra negra”⁷⁹.

O fato é que questionamentos sobre a ineficiência do inquérito policial não são novidade alguma. Em 1924 Cândido Mendes, Presidente da comissão redatora do anteprojeto do Código de Processo Penal descreveu a necessidade da modificação da investigação preliminar⁸⁰. O mesmo aconteceu em 1936 com o chamado “Projeto Vicente Rão”, onde a comissão composta por Bento Faria, Plínio Casado e Gama Cerqueira elaboraram um anteprojeto que abolia o inquérito policial e instituíam o juiz instrutor⁸¹. Entre as exposições de motivos do anteprojeto estava a insatisfação com o modelo adotado:

Uma inspeção, por mais ligeira que seja, das leis e do processo penal vigentes, revela desde logo, a par de um lastimável atraso, uma evidente inadaptação às condições atuais de nossa vida social. Diga-se a verdade por inteiro e com coragem: - à apuração da responsabilidade criminal não se procede, hoje ainda, em juízo, mas perante a polícia. Esta, ao invés de se limitar às funções de investigação e de manutenção da ordem, forma o conteúdo do processo e, antecipando-se às autoridades judiciárias, pratica atos inequivocamente processuais, tais, por exemplo, as declarações do acusado e o depoimento das testemunhas, que toma por escrito. É ao que se chama “inquérito”, ou seja, a peça donde o Ministério Público, raramente colaborador de sua feitura, extrai os elementos para a denúncia, escolhe a dedo o rol das testemunhas de acusação e colhe a indicação das demais provas, inicialmente constituídas, todas elas, pelo espírito deliberado, que a prática do ofício determina, da autoridade policial respectiva.⁸²

A exposição de motivos do projeto ainda aponta que o atual sistema produz um duplo prejuízo: um para a sociedade e outro para o acusado:

A sociedade não recebe proteção suficiente contra os elementos dissolventes, que operaram em seu próprio seio, pois, que, nos moldes processuais vigentes, fugir pelas malhas de um processo penal não é tarefa invencível a qualquer delinquente habitualmente patrocinado.

⁷⁹ “A Cifra Negra consiste na demonstração que o menor número de ocorrências conflitivas em uma sociedade chega ao conhecimento das autoridades públicas. Deste menor número que chega ao conhecimento da polícia, uma ínfima parcela deles chega ao conhecimento do judiciário, e desta ínfima parcela que chega ao judiciário, uma pequeníssima parcela é que vai redundar em condenação”. Disponível em: <<http://criminologiaedireitopenal.blogspot.com.br/2014/03/o-que-e-cifra-negra-e-cifra-dourada-no.html>>. Último em: 15/07/2017.

⁸⁰ LOPES JR, Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p.243

⁸¹ A íntegra do anteprojeto disponível em: , <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/65837/68448>> . Último acesso em: 10/08/2017.

⁸² Exposição de motivos Projeto do Código de Processo Penal da República dos Estados Unidos do Brasil, nominado de “Projeto Vicente Rão”, p.155. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/65837/68448>> . Último acesso em: 17/08/2017

Pondere-se bem o seguinte: - as declarações e depoimentos produzidos perante a polícia, em princípio, não têm o valor legal de prova. Pois bem, quando o acusado e as testemunhas são ouvidas de novo em juízo, longo tempo já decorreu da prática do crime, longo tempo que sempre produz uma alteração da verdade, ora obtida pelos interessados, ora provocada em boa fé, pelo próprio tempo ou pela interpretação que no ânimo da testemunha se forma, sob a influência do noticiário, dos comentários, da imaginação, enfim, do feitiço psíquico de cada qual – o que tudo torna a repetição das provas, inclusive o novo exame dos vestígios do crime desaconselhável, sob qualquer aspecto que seja.

O acusado, por sua vez, obrigado a se socorrer de meios de defesa naturalmente aleatórios, corre, com maior perigo, o risco das surpresas judiciárias.⁸³

Contata-se assim que há muito tempo é questionado não apenas o modelo, mas também o instrumento pelo qual é formalizada a investigação preliminar. Não é questionada só a validade e eficiência do inquérito policial, mas também é questionável sua compatibilidade dentro do atual estado de direitos em que vivemos. Foi objetivando equacionar esta incompatibilidade que foi editada a lei 13.245/16, que alterou o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, onde a alteração do art. 7º cria novas regras aos direitos dos advogados em relação ao exercício da defesa de seu cliente. Tal modificação pode ser considerada uma espécie de “puxadinho normativo” para assegurar a sobrevivência do inquérito, mas que não resolve a questão da eficiência do mesmo, tão pouco evita que o acusado ou vítima sofra com a longa espera até ser pacificada a questão da acusação criminal, seja na fase investigativa ou na processual.

Tramita no Congresso Nacional a PL 8045/2010, de autoria do Senador José Sarney (PMDB/AP), que versa sobre a reforma do Código de Processo Penal. Mais de 150 propostas sobre o tema tramitam apensadas a esta proposta e estão sendo analisadas a fim de elaborar o novo código.

Entre as propostas apensadas ao PL 8045/2010 está o PL 7402/2014⁸⁴, fruto de uma Comissão Legislativa Participativa e apresentado pelo deputado federal Zequinha Marinho, que tem como objetivo regulamentar a investigação criminal no Brasil, estabelecer a atuação conjunta das forças policiais de investigação, do Ministério Público e demais órgãos técnicos que colaboram com a apuração das infrações penais.

⁸³ Exposição de motivos Projeto do Código de Processo Penal da República dos Estados Unidos do Brasil, nominado de “Projeto Vicente Rão”, p.156. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/65837/68448>> . Último acesso em: 17/08/2017

⁸⁴ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1246250&filename=PL+7402/2014 . Acessado em: 11/08/2017.

A proposta busca dar contornos modernos a investigação criminal e assim reformular a metodologia investigativa. Define como autoridade policial de investigação o servidor ocupante do cargo da carreira policial designado para o exercício da função e entre os requisitos está a obrigatoriedade de ser servidor estável, possuir formação de nível superior e habilitação específica em curso da academia de polícia ou instituição congênere. Logo, a proposta rompe com o modelo bacharelesco atual para a condução das investigações criminais, ampliando a autonomia investigativa para quem efetua tal função. A proposta também busca colocar a polícia e o MP atuando em conjunto, abole o termo “inquérito policial” e busca construir um modelo de investigação policial que prima pela expertise policial e a formação acadêmica aplicada a esta função, bem como pela celeridade, eficiência e garantias constitucionais.

Diante da grande importância e de vários interesses ligados ao tema, foi composta uma Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL 8045/2010. A relatoria geral dos trabalhos desta comissão está nas mãos do deputado federal João Campos (PSDB-GO) o qual é delegado de polícia civil do estado de Goiás. Esta mesma comissão tem ainda outro delegado de polícia civil, o deputado federal Éder Mauro (PSD-PA), 1º vice-presidente. Tudo indica que dificilmente veremos a exclusão do inquérito policial como ferramenta de formalização da investigação preliminar, pois como já pontuamos, o inquérito policial é o instrumento pelo qual os delegados de polícia podem manifestar sua parcela de poder simbólico dentro do campo jurídico⁸⁵. Logo, uma comissão que tem como objetivo reformular o Código de Processo Penal e possui na relatoria e na composição presidencial delegados de polícia, dificilmente irá propor a exclusão do inquérito policial como ferramenta de formalização da investigação preliminar.

Sobre o fato de termos um deputado federal assumindo a relatoria dos trabalhos da comissão responsável pela reforma do CPP, ressalte-se que o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, no Capítulo IV, que trata sobre atos atentatórios ao decoro parlamentar, o art. 5º, inc. VIII, expressa como uma das condições de quebra do decoro parlamentar:

⁸⁵ A Lei 12.830/13 no art. 2º define às funções de polícia judiciária e de investigação criminal exercidas pelo delegado como natureza jurídica. O § 1º do referido artigo, atribui ao delegado de polícia a condução da investigação criminal por meio de inquérito ou outro meio previsto em lei. Vale destacar que a Confederação Brasileira de Policiais Civis – COBRAPOL, ingressou com a ADI nº 5.073/DF, a qual já teve a procedência parcial do pedido por parte do procurador-geral da República Rodrigo Janot. Para o procurador-geral, pelo menos cinco dos seis artigos da referida lei são inconstitucionais. O relator da ADI que tramita no STF é o ministro Luiz Fux.

relatar matéria submetida à apreciação da Câmara, de interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral⁸⁶

Efetuando uma rápida consulta ao sistema de divulgação da prestação de contas das eleições de 2014, podemos identificar várias pessoas físicas que contribuíram para a campanha eleitoral do deputado federal João Campos e que possuem interesse específico na matéria ao qual o referido deputado é o relator geral. Estes financiadores da campanha ocupam o cargo de delegado de polícia no estado de Goiás⁸⁷.

Tal fato deveria impedir que o deputado federal João Campos assumisse a relatoria da comissão responsável pela reforma do CPP, vez que, em tese, viola dispositivo do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Independente das previsões sobre o destino do inquérito policial na reformulação do CPP é imprescindível a união de esforços para que ações sejam tomadas no objetivo de melhorar significativamente os índices de (in)eficiência apontados neste trabalho. É inaceitável que inquéritos policiais que apurem crime de homicídio doloso levem anos para serem concluídos, que julgamentos sobre este tipo de crime levem em média dez anos para serem julgados e que as taxas de condenações cheguem a vergonhosos 04%⁸⁸.

Desta forma, verificamos que não é somente questionável a validade e eficiência do inquérito policial como instrumento de formalização da investigação preliminar, mas também é questionável sua compatibilidade dentro do atual estado de direitos. O fato é que diante da realidade social o inquérito policial se encontra como um instrumento de defesa social superado.

3.2. DA FALTA DE AUTONOMIA INVESTIGATIVA DOS AGENTES

Dentro da estrutura da Polícia Civil, autoridade policial é o delegado de polícia de carreira, bacharel em Direito, o qual exerce a direção das atividades de Polícia

⁸⁶Disponível em: <<https://goo.gl/vPGhD8>>. Acessado em:11/08/2017

⁸⁷ É possível consultar, através de fontes abertas, as contas de qualquer candidato acessando o site: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/divulgacao-da-prestacao-de-contas-eleicoes-2014>. Ao todo foram identificados 49 doadores que ocupam o cargo de delegado de polícia civil no estado de Goiás através do portal da transparência do estado de Goiás.

⁸⁸ O jornal gazeta do povo reportou que em dez anos, apenas 4% dos casos dos 5,8 mil assassinatos cometidos em Curitiba resultaram em condenação. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/especiais/crime-sem-castigo/a-cada-23-homicidios-uma-pessoa-e-condenada-cjh9a4ifpno7tioa5xek8nuq6>>. Último acesso em 19/08/2017.

Judiciária, Administrativa e de segurança do Estado⁸⁹. Desta forma, são atribuições do delegado de polícia civil⁹⁰, entre outras previstas em Lei: presidir inquéritos policiais seja por portaria ou flagrante delito; efetuar a apreensão de objetos relacionados ao fato delituoso, bem como requisitar perícias objetivando a formalização da prova criminal; cumprir e fazer cumprir mandados de prisão; dirigir e orientar a investigação criminal e todos os atos de Polícia Judiciária competente à Polícia Civil; proceder a verificação e exame dos atos ilícitos chegados a seu conhecimento, tomando as providências necessárias a cada caso; representar por medidas cautelares penais; dirigir e orientar nas apurações administrativas disciplinares; expedir e fiscalizar a emissão de documentos públicos de sua competência; gerenciar o órgão policial em que estiver lotado.

No que se refere as atribuições de um investigador de polícia, entre outras previstas em lei, temos⁹¹: realizar diligências e investigações policiais, determinadas pela autoridade policial competente, objetivando a coleta de elementos (autoria e materialidade) de infrações penais ou administrativas; efetuar prisões em flagrante ou por mandato judicial (conduzindo e escoltando presos); operar equipamentos de comunicação; conduzir veículos automotores ou outros meios de transporte.

Já as atribuições de um escrivão de polícia, entre outras previstas em lei, são⁹²: participar na formação de inquéritos policiais e procedimentos administrativos, sob a

⁸⁹ Este é o entendimento que vigora nas polícias civis do Brasil. No Pará, tal previsão está expressa no Art. 30 da Lei Complementar n° 022/94 do Estado do Pará.

⁹⁰ FALCÃO, Newton José. **A Carreira do Delegado de Polícia, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos**. Disponível em: <https://blogdodelegado.wordpress.com/artigos/a-carreira-de-delegado-de-policia-a-inamovibilidade-e-a-irredutibilidade-de-vencimentos/>. Último acesso em: 04/02/2016

⁹¹ Utilizamos como exemplo o disposto no Art. 39 da Lei Complementar n° 022/94 do Estado do Pará:

Art. 39 - São atribuições do Investigador de Polícia:

I – proceder, mediante determinação da autoridade policial, às diligências e investigações policiais com o fim de coletar elementos para a elucidação de infrações penais ou administrativas para instrução dos respectivos procedimentos legais;

II - efetuar prisões em flagrantes ou mediante mandato (conduzir e escoltar presos);

III - cumprir mandados expedidos pela autoridade policial ou judiciária competente;

IV - operar equipamento de comunicações;

V - conduzir veículos automotores e outros meios de transporte, desde que habilitado;

VI - executar outras determinações emanadas da autoridade policial ou chefia competente.

⁹² Utilizamos como exemplo o disposto no Art. 40 da Lei Complementar n° 022/94 do Estado do Pará:

Art. 40 - São atribuições do Escrivão de Polícia:

I - participar na formação de inquéritos policiais e procedimentos administrativos, sob a presidência da autoridade policial competente;

II - expedir, mediante requerimento deferido pela autoridade policial competente, certidões e translados;

III - executar tarefas administrativas atinentes à atividade cartorária;

IV - responder pela guarda de objetos apreendidos, dando-lhes destinação legal, de acordo com a determinação da autoridade competente, bem como a escrituração dos livros de registro prisional;

V - manter o controle do inventário dos bens patrimoniais da Unidade Policial, promovendo cargo e baixa dos mesmos.

presidência da autoridade policial competente; expedir certidões; executar tarefas administrativas ligadas ao cartório policial; responder pela guarda, controle e destinação de objetos apreendidos, conforme determinação da autoridade policial competente; manter e controlar o inventário dos bens da unidade policial.

Como se pode notar, tanto as atividades do investigador de polícia civil, quanto às de escrivão de polícia civil, em grande parte, estão subordinadas a determinações da autoridade policial, a qual, como já fora dito, entende-se como sendo o delegado de polícia civil. Desta forma, na prática, o delegado de polícia civil será destinatário (na maioria dos casos) dos cargos de chefia e direção, seja na atividade fim, seja na atividade meio, criando um monopólio na atuação estatal correspondente à Polícia Civil. Isso contribuiu de forma significativa na atual crise em que se encontra esse órgão, colaborando, também, com a crise estabelecida na Segurança pública.

É fato que as Polícias Cíveis estão sofrendo de uma crise institucional relacionada a ideia de profissionalização e o campo de atuação policial. Acácia Maria Maduro Hagen em sua tese de Doutorado sobre a Polícia Civil do Rio Grande do Sul, descreve a profissionalização como a constituição de uma burocracia legal que norteia a prática policial e que serve como recurso na luta por poder e prestígio⁹³. Cita como exemplo desse fato o processo de autonomização dos Peritos criminalísticos do Rio Grande do Sul, os quais se empenharam na desvinculação da Polícia Civil, a fim de obter maior valorização profissional, sob o argumento que estariam fazendo “ciência” na atividade policial em oposição ao trabalho policial comum (visto diante deste argumento como um trabalho “não científico” e “não profissional”), o que resultou em uma autonomia administrativa e organizacional, possibilitando aos Peritos ocuparem cargos de direção e chefia, coordenação e comando dos quais estavam afastados quando faziam parte da Polícia Civil, fato este que se repete em várias Polícias Cíveis⁹⁴. Quanto à definição de campo, Hagen, citando Pierre Bourdieu, define como:

Em termos analíticos, um campo pode ser definido como uma rede, ou uma configuração, de relações objetivas entre posições. Estas posições são objetivamente definidas, em sua existência e nas determinações que impõem sobre os seus ocupantes, agentes ou instituições, por sua situação (situs) presente e potencial na estrutura da distribuição da espécie de poder (ou capital) cuja a posse dá acesso aos benefícios específicos que estão em disputa no campo, bem como através de suas

⁹³HAGEN, Acácia Maria Maduro. **O Trabalho Policial**: estudo da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul / Acácia Maria Maduro Hagen – Porto Alegre, 2005, p. 49. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5810/000520878.pdf>>. Acessado em: 04/08/2016

⁹⁴ No Estado do Pará a autonomia do centro de Perícias ocorreu através da Lei nº 6.282/2000

relações objetivas com outras posições (dominação, subordinação, homologia, etc.)⁹⁵

Observando tal afirmação, podemos verificar que a crise interna dentro das Polícias Civis vai permanecer e se acirrar, vez que dentro da atual estrutura as posições formais de maior poder simbólico estão destinadas aos delegados de polícia, ficando os agentes a formalmente atuarem como meros auxiliares. Isso formalmente, pois na prática esta não é a realidade das delegacias policiais, sobretudo às que ficam distantes da capital, bem como em outras atividades como a de inteligência e dos grupos táticos.

Quanto à manifestação de poder que delegados de polícia exercem sobre os agentes, Hagen cita como exemplo a transferência de lotação, sem que estes tenham cometido faltas ou pedidos. Outro exemplo se dá sobre o acesso a cursos de aperfeiçoamento, onde caso o curso não interesse ou o delegado avalie que a ausência do servidor poderá prejudicar os serviços, ninguém será indicado. Assim, o processo de qualificação dos agentes fica na dependência dos critérios adotados pelos delegados que os chefiam.

Outro ponto negativo diante da atual estrutura das Polícias Civis gira em torno da exclusividade do termo autoridade policial aos delegados de polícia⁹⁶, vimos que esta exclusividade resultará de um monopólio da atuação estatal da Polícia Civil, o que acarretará além de conflitos internos, como já foi demonstrado, problemas na atividade fim da Polícia Civil, contribuindo para o baixo índice de resolutividade de crimes, vez que este monopólio engessa a atividade da investigação policial e a própria atuação da Polícia Civil. Vejamos o que está disposto no Art. 6º do CPP:

Art. 6º Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:

I – dirigir-se ao local do crime, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais;

II – apreender objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais;

III – colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias;

IV – ouvir o ofendido;

⁹⁵ HAGEN, Acácia Maria Maduro. **O Trabalho Policial**: estudo da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul / Acácia Maria Maduro Hagen – Porto Alegre, 2005, p. 59-60. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5810/000520878.pdf>>. Acessado em: 04/08/2016

⁹⁶ Sobre o tema, a Federação Nacional do Policiais Federais – FENAPEF elaborou a Nota Técnica nº 003/2016, atribuindo, de forma fundamentada, a qualidade de autoridade policiais a todos os agentes públicos policiais. Disponível em: < <https://www.fenapef.org.br/nota-tecnica-no-032016-fenapef-fundamenta-o-atributo-de-autoridade-policial-de-todos-agentes-publicos-policiais/>>. Acessado em 01/07/2017

- V – ouvir o indiciado (...)
- VI – proceder a reconhecimento de pessoas e coisas e a acareação;
- VII – determinar, se for o caso, que se proceda a exame de corpo de delito e a quaisquer outras perícias;
- VIII – ordenar a identificação do indiciado (...)
- IX – averiguar a vida progressa do indiciado (...)

Com base no que acima foi disposto, não precisa muito esforço para saber que se caso fosse seguida na prática a interpretação e regulamentação normativa⁹⁷ de que somente o delegado de polícia pode ser compreendido como autoridade policial, teríamos o caos institucionalizado na segurança pública deste país, pois há centenas de delegacias sem delegados de polícia espalhadas pelo Brasil⁹⁸. Na prática, a regra é que a Polícia Militar e investigadores de polícia, ainda que precariamente, façam o isolamento para preservar o local de crime, bem como muitas das vezes façam a coleta de objetos e os apresente nas delegacias para formalizar a apreensão. Esta formalização, na maioria dos casos, é realizada por um escrivão de polícia, o qual ainda realiza oitivas e confecciona os inquéritos policiais. Essa é a realidade em vários municípios. A coordenação, comando e fiscalização por parte do delegado de polícia, nestes casos, são feitas por telefone, dentro daquilo que é possível fazer, pois muitas das vezes o delegado fica responsável por vários municípios e como é desprovido do atributo divino da onipresença, não pode estar em mais de um lugar ao mesmo tempo.

Ao atribuir o termo de autoridade policial somente ao delegado de polícia, estabelece-se de pronto a falta de autonomia sobre os cargos de agentes policiais, de tal forma que não podem sequer solicitar um laudo pericial, sem a autorização do delegado de polícia, indo na contra mão da eficiência, do imediatismo e oportunidade, princípios operacionais da investigação criminal⁹⁹. O fato é que, se atualmente o serviço prestado

⁹⁷ Como exemplo temos o Art. 30 da Lei Complementar nº 022/94 do Estado do Pará, a qual define o delegado de polícia como autoridade policial. Entretanto, há projetos de lei que tramitam atribuindo essa qualidade ao servidor ocupante da carreira policial. A PL 7402/2014 que tramita na Câmara dos Deputados é uma delas.

⁹⁸ No estado de São Paulo 40% das cidades não tem delegados e na capital 1/3 dos distritos policiais funciona 24h. Fonte: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral.40-das-cidades-de-sp-nao-tem-delegado-estado-estuda-contratar-2-3-mil-agentes,70001683567>>. Acessado em 03/08/2017.

⁹⁹ O professor Francisco C. de Aguiar Neto nos ensina que: “*a operacionalidade na investigação criminal é sustentada pela tríade dos princípios da compartimentação sigilosa, do imediatismo e da oportunidade, sendo o primeiro uma espécie de divisão em compartimentos em teia sigilosa dos dados conseguidos na investigação[...]O segundo princípio Operacional da Investigação Criminal é o Imediatismo que trata da condição de ação imediata para a tomada da decisão que irá desencadear a investigação [...] por fim o princípio da oportunidade significa que o investigador já de posse de um plano prévio e seguro deverá esperar o momento mais favorável para executá-lo em busca da verdade Real através da provas.[...]Assim sendo, os Princípios Constitucionais que regem a Administração Pública, bem como os princípios operacionais são de suma importância para realização de uma Investigação Criminal dentro*

pelas Polícias Cíveis já está bem aquém do que se espera de um órgão de tão grande importância, imagine-se como ficaria, caso os agentes policiais fossem cumprir o que determina suas leis orgânicas?¹⁰⁰

3.3. DA DESMOTIVAÇÃO E DÉFICIT DE PESSOAL

Investigadores e escrivães de polícia civil estão incluídos no quadro de agentes da autoridade, logo, dentro desta definição (definição da Lei Orgânica), não são autoridades policiais. É o policial civil encarregado da prática de atos investigatórios ou coativos, para prevenir ou reprimir infrações penais, bem como executar funções cartorárias, sob a direção da autoridade policial¹⁰¹. Atualmente a maioria das Polícias Cíveis exige para o ingresso nestes cargos o nível superior¹⁰², em alguns casos (Rio de Janeiro, por exemplo) há uma diferença de atribuições entre o investigador de polícia e o inspetor de polícia e por isso há diferença na exigência para o ingresso, sendo exigido nível superior para inspetores e nível médio para investigadores, mas na prática ambos executam as mesmas tarefas. A regra geral é a exigência de escolaridade de nível superior em qualquer formação, tais como economia, contabilidade, psicologia, sociologia, direito, engenharia, matemática, estatística, tecnologia da informação, ou seja, formação superior em qualquer área do conhecimento humano.

Diferente da realidade de 1988 atualmente há dentro das Polícias Cíveis um quadro de servidores com vasto conhecimento técnico, potencialmente disponível para as mais diversas e complexas investigações. Digo potencialmente, pois, na prática, o fato de uma pessoa possuir um diploma de nível superior, independente da área do

dos padrões exigidos por um país que leva em consideração os Direitos e Garantias individuais, Direitos Fundamentais e principalmente a dignidade da Pessoa Humana.”. Disponível em: <<http://nasmalhasdalei.com.br/index.php/esporte/francisco-neto/3561-principios-constitucionais-e-operacionais-da-investigacao-criminal.html>>. Acessado em 01/07/2017.

¹⁰⁰ Existem várias representações de agentes da Polícia Civil que elaboraram cartilhas para que o servidor tenha conhecimento de seus deveres e direitos, orientando-lhes a não suprir as deficiências estruturais e institucionais para além de sua própria competência e atribuições funcionais. Entre elas temos uma cartilha intitulada de “OPERAÇÃO CUMPRE-SE A LEI”, editada pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis – Cobrapol. Disponível em: <http://cobrapol.org.br/wp-content/uploads/2017/04/operacao-cumprase-a-lei.pdf>. Acessado em: 11/08/2017.

¹⁰¹ Art. 32 da Lei Complementar nº 022/94 do Estado do Pará:

Art. 32 - Agente da Autoridade é o policial encarregado da prática de atos investigatórios ou coativos para prevenir ou reprimir infrações penais, bem como das funções cartorárias, sob a direção da Autoridade Policial.

¹⁰² Entre os Estados que exigem nível superior temos: PA, BA, DF, TO, SC, RS, ES, RJ, CE, MG, MA, PR, AM, MS.

conhecimento humano, não assegura que ela será um bom policial, independente do órgão policial ou cargo que ocupe. Uma coisa é ter conhecimento das mazelas e fraquezas humanas, outra coisa é estar preparado para lidar com elas. Assim, o conhecimento acadêmico que o pretendente ao cargo de policial possui ou o fato de ter sido aprovado em uma prova de admissão não garantem que essa pessoa está apta ao exercício do cargo. O que garante isso é o pleno exercício de suas funções, resultado de sua experiência de vida e aprendizado profissional.

Outro ponto de grande importância, no exercício da atividade policial é a questão motivacional, entre elas a remuneração que compõe vencimento e benefícios oferecidos e que pode proporcionar qualidade de vida no trabalho. Vimos que no geral é exigido nível superior para o ingresso aos cargos de investigador de polícia e escrivão de polícia, contudo, a exceção da Polícia Civil do Distrito Federal¹⁰³, todas as demais continuam pagando a estes policiais o vencimento correspondente ao cargo de nível médio. Desta forma, verificamos que se por um lado buscou-se melhorar o critério quanto ao nível de escolaridade, o mesmo não ocorreu quanto à remuneração destes cargos, o que de imediato pode se caracterizar como um fator de descontentamento e desestímulo aos policiais civis¹⁰⁴, afetando também na manutenção do quadro policial no que diz respeito a qualificação dos futuros candidatos, visto que não chega a ser tão atrativo exercer um cargo que exige nível superior para o ingresso, mas que em contrapartida não remunera como tal.

A estrutura das carreiras nas Polícias Civis cria situações totalmente distintas entre delegados e agentes. Vejamos:

Após o curso de formação, os novos delegados já assumem posições de chefias reservadas ao cargo, enquanto os novos escrivães e inspetores, na maioria dos casos, vão trabalhar junto a colegas mais antigos, podendo se beneficiar da experiência deles. Os novos delegados, sem conhecimento anterior, nem vivência dentro da instituição, passam a comandar servidores já experientes (...). **Assim, os delegados aprendem a desempenhar suas funções em uma posição de comando, sem a presença de iguais ou de superiores que estejam autorizados a criticá-los.** (grifo nosso)

Quanto ao nível de vencimentos, a desigualdade entre agentes e delegados é grande, pois um salário inicial de um delegado de polícia

¹⁰³Obteve este reconhecimento em 01/12/2015 através da Lei nº 13.197/15, apesar de exigir esta formação desde 1996. Disponível em: <https://www.sinpoldf.com.br/tag/lei-no-13-19715>. Acessado em: 14/08/2017.

¹⁰⁴O Art. 29-A da Lei Complementar nº 022/94 do Estado do Pará, dispõe que aos ocupantes dos cargos remanescentes de nível médio (Escrivão, Investigador e Papiloscopista) constituiriam Quadro Suplementar e apesar de cumprirem com todas as atribuições do quadro efetivo, os que a época já possuíam o nível superior, não tiveram reconhecido o direito a receber a gratificação de nível superior, o que gerou diversas demandas judiciais e principalmente conflitos internos entre ocupantes do quadro suplementar e o quadro efetivo.

é quase cinco vezes maior do que o salário inicial de um escrivão ou inspetor de polícia (...).¹⁰⁵

É comum que os novos delegados não possuam experiência alguma sobre a atividade que irão exercer, tal como os novos agentes, com grande diferença de que aos primeiros, além de ganharem bem mais, é atribuída a função de coordenar e comandar uma investigação policial, ou seja, comandar e coordenar algo que nunca fizeram antes e que é um papel de liderança que pede experiência na condução do todo o processo e principalmente das pessoas envolvidas. Sem dúvida alguma tal situação gera conflitos dentro da estrutura, o que compromete o clima organizacional dentro da instituição.

Como já foi dito, a regra geral para ingresso nas Polícias Civis é a exigência de escolaridade de nível superior para todos os cargos, sendo que para o cargo de delegado, exige-se a graduação em Direito (exigência decorrente de Lei Complementar). Quanto aos cargos de agentes policiais a exigência é o nível superior com formação em qualquer área do conhecimento humano. Foi dito também que não houve uma contrapartida em relação aos vencimentos dos cargos de agentes policiais frente a esta exigência (salvo da PCDF), ou seja, o cargo exige formação de nível superior, mas o valor remuneratório permanece como de nível médio, o que gera mais um problema dentro da estrutura desse órgão. Hagen, assim identificou tal situação:

A formação escolar de nível superior, apesar de mais comum do que há algumas décadas, ainda abre outras possibilidades de emprego, e o trabalho na Polícia Civil não é mais encarado como algo definitivo. Tendo a possibilidade de outras escolhas, este agente mais qualificado só permanecerá na instituição enquanto estiver satisfeito e/ou enquanto não encontrar outra colocação. Considerando os salários relativamente baixos e os riscos da atividade, estas pessoas não valorizam o trabalho policial da mesma forma que os agentes com menos capital, para os quais a posição atual é uma das mais elevadas às quais podem aspirar. O fato de procurarem outras alternativas fora da Polícia é criticado por agentes e delegados, quase sempre fazendo referência a termos como “trampolim ou escada”.¹⁰⁶

A exigência da qualificação de candidatos a cargos públicos satisfaz o interesse público, afinal há de se esperar que os ocupantes destes cargos possam exercê-lo da forma mais eficiente e competente possível e se tratando de investigação criminal,

¹⁰⁵HAGEN, Acácia Maria Maduro. **O Trabalho Policial**: estudo da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul / Acácia Maria Maduro Hagen – Porto Alegre, 2005, p. 171. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5810/000520878.pdf>>. Acessado em:04/08/2016

¹⁰⁶HAGEN, Acácia Maria Maduro. **O Trabalho Policial**: estudo da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul / Acácia Maria Maduro Hagen – Porto Alegre, 2005, p. 191. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5810/000520878.pdf>>. Acessado em:04/08/2016

diante da complexidade que a vida moderna trouxe, é necessário um conhecimento multidisciplinar e em alguns casos especializado. Desta forma, qual seria a melhor solução frente ao que acima foi descrito pela autora? Voltar a exigir nível de escolaridade médio para os cargos de agentes policiais?¹⁰⁷ É lógico que não! O problema não é a exigência de nível superior e nem é o valor da remuneração oferecida nestes cargos, apesar de que isto contribui com o cenário descrito, mas o cerne do problema se encontra na falta ou pouca expectativa de crescimento profissional dentro da atividade policial, repousa na ausência, de fato, de uma carreira policial que motive o policial à permanência e a profissionalização, que lhe dê a possibilidade de, pelos menos, aspirar chegar ao topo desta carreira. É necessário dar condições ao policial de perceber que ainda que a remuneração inicial não seja dos melhores, ele pode ser melhorado durante a carreira. Isso além de contribuir na diminuição da evasão, estimulará o ingresso de pessoas que queiram seguir uma carreira policial¹⁰⁸.

A motivação é fator de grande importância dentro de qualquer setor, seja público ou privado, pois atinge diretamente a relação entre as pessoas e o meio em que estão inseridas. Idalberto Chiavenato nos ensina que:

As pessoas são diferentes no que tange à motivação: as necessidades variam de indivíduo para indivíduo, produzindo diferentes padrões de comportamento; os valores sociais também são diferentes; as capacidades para atingir os objetivos são igualmente diferentes; e assim por diante. Para complicar ainda mais, as necessidades, os valores e as capacidades variam no mesmo indivíduo conforme o tempo. Apesar de todas essas diferenças, o processo que dinamiza o comportamento é mais ou menos semelhante para todas as pessoas¹⁰⁹

A complexidade narrada acima, deixa claro o quanto é difícil criar condições para que uma pessoa possa se manter motivada, visto que a motivação está ligada a interesses, desejos, habilidades e aptidões pessoais e profissionais desenvolvidas por uma pessoa durante sua vida.

¹⁰⁷ Ainda hoje há tentativas de fazer com que volte a exigência de nível médio para agentes policiais no estado do Pará, na justificativa de tornar mais atrativo o cargo. Há também a justificativa de que os “novos” policiais, com nível superior são muito questionadores e preguiçosos. Sabemos que na verdade a questão está mais afeta ao campo de disputa de dominância do espaço institucional, policiais com mais conhecimento já não se submetem aos mandos e desmandos das chefias, denunciando, inclusive, os assédios decorrentes desses conflitos.

¹⁰⁸ Nos últimos concursos da Polícia Civil do Estado do Pará as vagas para o cargo de escrivão de polícia não foram preenchidas, o mesmo vale para o cargo de investigador de polícia. Para piorar a situação há uma evasão dos novos policiais, que acabam passando em outros concursos, gerando um prejuízo significativo, por conta do investimento feito para capacitá-los, bem como contribui para o baixo efetivo dentro da Polícia Civil do Estado do Pará, principalmente no caso do cargo de Escrivão de Polícia.

¹⁰⁹ CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos**. Ed. Compacta, 5. Ed.-São Paulo: Atlas, 1998, p.76.

Cada ser humano tem, em determinada medida, a percepção do que lhe é necessário e essencial para viver, o que influencia em seu estado motivacional. Do surgimento de uma necessidade decorre a vontade de satisfação, gerando um verdadeiro ciclo, denominado de ciclo motivacional. Para Chiavenato¹¹⁰, o ser humano parte de uma condição de equilíbrio interno, fase em que não há desejo ou necessidade insatisfeita. A partir do surgimento da necessidade ocorre um estado de tensão, forçando o indivíduo a ter um comportamento visando a satisfação da necessidade que após alcançada leva novamente o indivíduo a um novo estado de equilíbrio. Entretanto, poderão surgir barreiras que impedirão que este ciclo se complete, o que pode resultar em frustração da necessidade (não se completa e gera nova tensão) ou compensação da necessidade (não se completa, mas há o surgimento de um meio substituto para a satisfação).

Entre as várias teorias desenvolvidas para explicar a motivação, a teoria dos dois fatores de Frederick Herzberg tem sido muito utilizada para compreender o processo da motivação no ambiente de trabalho. Herzberg estudou o comportamento e a motivação das pessoas nas empresas em que elas trabalhavam. Através de seus estudos, identificou que o comportamento das pessoas no trabalho, está diretamente relacionado aos fatores identificados com o cargo e o contexto ao qual ele está inserido. Herzberg definiu que há dois fatores que devem ser considerados na satisfação ligada ao trabalho, fatores higiênicos e fatores de motivação. Os fatores higiênicos são extrínsecos ao cargo e dizem respeito as condições do ambiente de trabalho, remuneração, as relações entre colegas de trabalho e superiores. Já os fatores motivacionais (intrínsecos ao cargo) estão ligados ao nível de responsabilidade, o conteúdo das atribuições do cargo, o nível de reconhecimento do trabalho executado. Herzberg identificou que os fatores higiênicos são causadores da insatisfação no trabalho, enquanto os fatores motivacionais são responsáveis pelas satisfações.¹¹¹

Ao fazer uso da teoria dos dois fatores de Herzberg, o gestor público, ao identificar os fatores higiênicos e motivacionais que afetam a satisfação do servidor em relação ao cargo que ocupa e a inserção do mesmo dentro da estrutura, pode elaborar ações gerenciais com vista a elevar o nível de satisfação e a motivação dos ocupantes dos cargos.

¹¹⁰ CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos**. Ed. Compacta, 5. Ed.-São Paulo: Atlas, 1998, p.78

¹¹¹ DUARTE, Vívian Sander. **Motivação dos Agentes da Polícia Civil**: Análise dos aspectos motivacionais dos agentes que atuam na 29ª Região Policial – RS. Porto Alegre, 2012. Monografia (especialização), Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71529>>. Acessado em 01/08/2017.

Em sua pesquisa sobre os aspectos motivacionais dos agentes da Polícia Civil do Rio Grande do Sul que atuam na 29ª Região Policial, Vívian Sander Duarte identificou que entre os aspectos mais motivadores está a oportunidade em ajudar as pessoas e a sociedade cumprindo a lei, em segundo lugar, apontaram o relacionamento/cooperação entre os colegas, já o critério da estabilidade e aposentadoria está em último lugar. Quanto aos aspectos de maior insatisfação, os baixos salários estão em primeiro lugar, a carência de pessoal em segundo, o plano de carreira em terceiro, seguido da reclamação com a falta de material operacional e falta de recursos, critérios de promoções, falta de reconhecimento no trabalho, volume de trabalho, legislação branda e falta de treinamento e capacitação¹¹².

A pesquisadora identificou ainda, que 58,7% dos policiais entrevistados “às vezes” se sentem realizados no trabalho, que 58,7% “às vezes” se consideram reconhecidos pelo trabalho executado, que 67,8% “às vezes” acreditam estar tomando decisões importantes durante as tarefas executadas, que 58,6% “às vezes” se sentem desafiados em suas tarefas executadas e que 58,65 estão insatisfeitos e 34,6% estão pouco satisfeitos quanto a possibilidade de progresso na carreira. Isso é uma demonstração clara dos níveis de desmotivação de uma polícia que “às vezes” corresponde com o propósito ao qual deva existir em uma sociedade.

Observando o resultado da pesquisa acima, podemos identificar que os fatores motivacionais que mais influenciam os policiais pesquisados são externos a própria instituição, são de ordem pessoal. Já os fatores mais desmotivadores estão diretamente ligados a estrutura ao qual os cargos estão inseridos. Mesmos sendo apontado que os baixos salários são os fatores de maior insatisfação e desmotivação, devemos entender que na verdade o que desmotiva é a certeza de não haver possibilidade de melhora. Veja que os baixos salários, falta de reconhecimento pelo trabalho e os critérios para a promoção estão associados a um plano de carreira. Logo, podemos deduzir que a forma como se estrutura a carreira na Polícia Civil é o motivo de maior desmotivação entre os policiais.

Como sugestões para o problema identificado quanto á desmotivação dos policiais em sua pesquisa, Vívian Sander Duarte sugere:

¹¹² DUARTE, Vívian Sander. **Motivação dos Agentes da Polícia Civil**: Análise dos aspectos motivacionais dos agentes que atuam na 29ª Região Policial – RS. Porto Alegre, 2012. Monografia (especialização), Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração, p. 39-40. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71529> >. Acessado em 01/08/2017.

[...] a implementação de uma nova política de gerenciamento e de planejamento de recursos humanos, com reorganização do plano de carreira, tornando o sistema de promoções mais transparente, a fim de estabelecer a primazia dos princípios gerenciais embasados em conceitos modernos de administração gerencial.¹¹³

O desejo e a necessidade de crescimento dentro de uma carreira deve ser algo presente nos profissionais, seja no setor privado ou público e dentro do ciclo motivacional a não satisfação desse desejo ou necessidade resulta na desmotivação. Além disso, também gera situações de tensão no ambiente de trabalho, o que repercute diretamente no resultado do que é produzido.

Quanto a questão do déficit nas polícias civis, ela é acentuada porque não há uma redistribuição das atribuições que possibilite utilizar o efetivo da melhor maneira possível, ou seja, otimizar o que existe. A figura do cargo de delegado de polícia, da forma como está concebida, concentra as ações essenciais para o bom andamento dos serviços, prejudicando o tempo de resposta e a efetividade do serviço policial. Vale destacar que apesar de concentrar grande parte das atribuições e de que em muitos estados integrem as carreiras jurídicas de estado, a regra geral é que delegados de polícia tenham salários bem inferiores se comparados a juízes e membros do MP. Fato esse que também gera desestímulo e evasão entre os próprios delegados, contribuindo na prestação do serviço das polícias civis¹¹⁴.

No estado de São Paulo o efetivo da Polícia Civil vem caindo consideravelmente. Em 1994 o efetivo era de 39 mil policiais, já em 2016 estava em 26 mil e em 2017 com vários pedidos de aposentadoria a projeção é que o efetivo fique com 21 mil policiais civis, para uma população de 44, 749 milhões de habitantes¹¹⁵. Um levantamento feito pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis – Cobrapol, indica que há um déficit de mais de 50 mil policiais civis no Brasil¹¹⁶.

Ao analisar a estrutura das polícias civis pode-se identificar uma falta de otimização dos recursos humanos, um verdadeiro sub aproveitamento do efetivo

¹¹³DUARTE, Vívian Sander. **Motivação dos Agentes da Polícia Civil**: Análise dos aspectos motivacionais dos agentes que atuam na 29ª Região Policial – RS. Porto Alegre, 2012, p. 42-43. Monografia (especialização), Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71529> >. Acessado em 01/08/2017.

¹¹⁴ Nas palavras de Raquel Kobashi Gallinati, delegado de polícia civil do estado de São Paulo, “ É difícil alguém com boa formação jurídica aceitar receber o pior salário do país, R\$ 10.050,00”. Disponível em:<<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,40-das-cidades-de-sp-nao-tem-delegado-estado-estuda-contratar-2-3-mil-agentes,70001683567>>. Acessado em: 03/08/2017.

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Disponível em: <<http://cobrapol.org.br/cobrapol-alerta-sobre-deficit-de-policias-civis-no-pais-em-entrevista-no-bom-dia-brasil/>>. Acessado em 05/08/2017.

policial. Como já fora dito, a realidade atual difere dos tempos passados, onde grande parte do efetivo dessas polícias sequer possuíam o nível médio. Hoje, poucos são os estados em que o ingresso para os cargos ligados a atividade fim desse órgão não exija formação de nível superior. As técnicas de investigação e os equipamentos tecnológicos também mudaram e se tornaram mais acessíveis. Entretanto, ainda não se usa a vídeo gravação dos depoimentos, tal como se faz em muitos tribunais¹¹⁷.

Abrir mais vagas, entupindo as delegacias de policiais sem que se faça uma reformulação na estrutura desse órgão pode até gerar um certo resultado positivo, mas sem dúvida alguma a estrutura continuará ineficiente sob o ponto de vista gerencial e desmotivadora sob o ponto de vista da gestão dos recursos humanos. Buscar resolver o problema do déficit nas polícias civis sem repensar em como utilizar de forma eficiente este efetivo é o mesmo que investir em uma empresa falida, sem antes elaborar um plano de recuperação, ou seja, é jogar dinheiro fora, o nosso dinheiro.

¹¹⁷ Há uma emenda aditiva ao PL nº 8.045/2010 do Senado Federal, que trata sobre a reformulação do CPP, acrescentando o Art. 14 ao projeto de lei, com o seguinte teor: *“As informações iniciais da apuração criminal, deverão ser coletadas por meio eletrônico (áudio), sem a necessidade de oitiva ou indiciamento do suspeito. Os áudios, integraram o Relatório Preliminar de Investigação e deveram ser encaminhados ao Ministério Público ou ao Poder Judiciário, que caso entendam necessário, requereram a de gravação dos mesmos.”*. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1488279&filename=EMC+183/2016+PL804510+%3D%3E+PL+8045/2010>. Acessado em:07/08/2017.

4. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

4.1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O MODELO GERENCIAL.

Como sabemos, o estado brasileiro teve fases em sua administração que determinaram a relação entre governantes, estado e a sociedade. Verifica-se a existência de três modelos de administração: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

A administração patrimonialista tem como base a relação clientelista típica dos estados absolutistas, caracterizada pelas trocas de favores e o prevalectimento dos interesses privados em detrimento ao interesse público. Luís Carlos Bresser, indica que o período em que vigorou este modelo de administração em nosso país foi de 1821-1930¹¹⁸.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado-PDRAE, ao abordar este tipo de administração no informa que:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funcionava como extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A res publica não é diferenciada da res principis. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável¹¹⁹

Luís Carlos Bresser faz o seguinte comentário sobre a elite dominante durante o Brasil Império:

A elite patrimonialista imperial, embora tivesse origem principalmente nas famílias proprietárias de terra, vai ganhando aos poucos autonomia na sua própria reprodução. O que a caracteriza é o saber jurídico formal, transformado em ferramenta de trabalho e instrumento de poder. A absoluta maioria dos ministros, conselheiros, e presidentes de província, e deputados é formada em direito¹²⁰

¹¹⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. 2000. Pag. 03. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>>. Acessado em: 05/08/2017.

¹¹⁹ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995. Pag. 18/68 Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 10/04/2017.

¹²⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. 2000. Pag. 06. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>>. Acessado em: 05/08/2017.

Olhando para o passado, podemos compreender como se deu a formação da concepção de status ligada a formação jurídica em nosso país. É visível a relação entre o que ocorreu no passado e o que presenciamos hoje. Não fica difícil entender porque o cargo de Ministro do STF serve de parâmetro para estabelecer o teto remuneratório no serviço público, bem como a forma de acesso a este cargo, dentre outros também. Afinal, padece de observação apurada, qualquer afirmação de que um sistema que tantos benefícios gerou a um determinado estamento social, tenha sido dissipado definitivamente da administração pública.

Ao atentarmos para as duas citações descritas, podemos observar que apesar de termos esse modelo de administração como superado, é nítida ainda sua presença, seus resquícios. Na verdade, podemos observar em nosso país um patrimonialismo institucionalizado. Nas palavras de Graham Stephan Bentzen Campelo:

[...]patrimonialismo institucionalizado é aquele que resta demonstrado em corpos normativos do Estado, materializado formal e publicamente nas instituições estatais, ou seja, é aquele que já ultrapassou as práticas sorrateiras, às escondidas, para já aparecer publicizado de forma normatizada, podendo ser observado nos próprios diplomas legais ou nas próprias instituições que compõem as entranhas do Estado, sempre com uma conotação ou finalidade mais privatista, privilegiadora, do que propriamente pública.¹²¹

A cultura patrimonialista também pode ser percebível quando do uso de comportamentos que caracterizam reserva de mercado a determinadas profissões ligadas ao serviço público e também em expressões utilizadas no meio policial: “meus policiais”, “minha delegacia”, “minha competência”, “meu, meu, meu...”. Nesse sentido, observamos que o próprio discurso da manutenção de um cargo como o de delegado de polícia, na atual concepção, é resultado desse processo, o qual é legitimado através de um legalismo que não se coaduna com o interesse público, mas de grupo. Um legalismo desprovido de finalidade social. Uma espécie de legalismo patrimonialista.

Mudanças sociais e econômicas exigiam uma nova forma de relacionamento entre a sociedade e o Estado, havia necessidade de estabelecer regras mais rígidas e transparentes, superando o obscurantismo e a insegurança da administração patrimonialista. No Brasil a reforma burocrática brasileira tem como precursor o

¹²¹ CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos.** Ci. & Tróp. Recife, v.34, n. 2, p. 303, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871/592>>. Acessado em 10/04/2017.

embaixador Maurício Nabuco, ao reformar o Ministério das Relações e Interesses no final dos anos 20, mas inicia-se de fato em 1936 sob a liderança de Getúlio Vargas e Luiz Simões Lopes. Neste mesmo ano foi criado o Conselho Federal do Serviço Público, transformado, dois anos depois, no Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP, órgão executor e também formulador da forma de pensar e organizar a administração pública¹²².

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, ao abordar este tipo de administração no informa que:

Administração Pública Burocrática- Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Por outro lado, o controle - a garantia do poder do Estado -transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em conseqüência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.¹²³

A administração pública burocrática é responsável por grande parte da atual estrutura de nosso Estado. A própria concepção do inquérito policial deve ser vista como resultado da forma burocrática de gestão, bem como fruto do momento político da época, pois sua última reformulação ocorreu em 1941, resultado de um decreto-lei imposto por Getúlio Vargas, dentro de um contexto social onde foi imposta severas restrições a liberdades civis, bem como graves violações de direitos humanos.

¹²² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. 2000, p. 10. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>>. Acessado em: 05/08/2017.

¹²³ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995. Pag. 15. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 10/04/2017.

Se por um lado a administração burocrática teve o mérito de impor regras claras e rígidas para os atos administrativos, a fim de dificultar as práticas características do patrimonialismo, por outro, acabou por engessar a administração pública frente às transformações sociais, prejudicando a relação entre o estado e a sociedade, sobre tudo com referência aos serviços públicos, que ficaram marcados pelo excesso de burocracia e ineficiência.

A necessidade de um novo modelo de gestão pública surge no pós segunda guerra, objetivando recuperar as economias dos países afetados pelo conflito, bem como alcançar uma nova relação de bem estar social. Para tanto, a administração pública precisaria ser mais eficiente, eficaz e produzir efetividade social. Essa nova forma de gestão, também deveria gerar crescimento econômico com transparência e executar um forte controle orçamentário e financeiro, ou seja, crescimento econômico e social com responsabilidade orçamentária e financeira.

Experiências bem sucedidas com o novo modelo de gestão pública são observadas, a partir da década de 80, em países como a Grã Bretanha, EUA e Nova Zelândia. Estes países visaram alcançar uma maior eficiência na prestação de seus serviços públicos e sua sustentabilidade, através da relação custo x benefício. Desta forma, buscavam obter o melhor resultado possível diante das disponibilidades financeiras para cada serviço.

No Brasil, a tentativa de instalar uma administração pública com foco gerencial surge ainda no regime militar com o Decreto Lei nº 200/67, cujo objetivo principal era a descentralização da administração pública, com ênfase na criação de empresas estatais, autarquias e fundações, iniciando a descentralização de poder e acentuando a chamada administração indireta. Em 1980, o então Presidente João Batista Figueiredo cria o Ministério da Desburocratização, buscando dar maior agilidade à máquina pública. Mas é somente na década de 90, no governo de Fernando Henrique Cardoso, que iremos ter a chamada Reforma do Estado, onde há a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). A partir da nomeação do Ministro Luís Carlos Bresser Pereira, a criação de agências reguladoras, privatizações e a edição da Emenda Constitucional nº 19/98, chamada de Emenda da Reforma Administrativa, tem início a busca pela efetivação da gestão gerencial em nosso país com os seguintes princípios basilares¹²⁴:

¹²⁴CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração Pública no Brasil**: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. Ci. & Tróp. Recife, v.34, n. 2, p.

- Ênfase na qualidade e produtividade numa reação à crise do Estado burocrático e patrimonialista;
- Atendimento à ideologia neoliberal, com a defesa da tese do Estado mínimo, e a participação efetiva de organizações sociais e não governamentais, para o desenvolvimento de ações sociais eficazes às quais não eram alcançadas pelos governos;
- Criação da responsabilização fiscal, que restou materializada no ano de 2000, através da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/ 2000, a qual tem por finalidade fiscalizar a gestão contábil e orçamentária, lançando novos paradigmas, metas fiscais e responsabilidades objetivas aos gestores públicos, quanto ao controle econômico e financeiro nos entes federativos, e em todas as entidades e organizações públicas da administração direta e indireta;
- Introdução das Agências Reguladoras, como metodologia gerencial de fiscalizar, disciplinar e gerar o marco regulatório dentro de um novo contexto, macro e microeconômico nacional e internacional;
- Valorização técnica e profissional do servidor, promovendo planos de carreira, com a finalidade de tornar a gestão gerencial efetiva, com um corpo de servidores preparados tecnicamente, capazes de absorver as novas demandas operacionais e estratégicas determinadas pelos interesses sociais, e do “novo mundo pós-moderno” e globalizado.

Podemos notar a busca por uma gestão de qualidade, moderna e eficiente, onde o conceito de interesse público deixa de ser compreendido como interesse do próprio Estado, tal como ocorria na administração pública burocrática, onde parte substancial das atividades e de recursos se destinava para o atendimento das necessidades da própria burocracia. O conceito de interesse público na administração pública gerencial relaciona-se com o interesse da coletividade. Nesta nova gestão, muito além de ser uma fonte de arrecadação de impostos, o cidadão é percebido como cliente de serviços, onde o resultado positivo está diretamente relacionado ao atendimento das necessidades do cidadão-cliente. Assim, veremos que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, elaborado em 1995, define que:

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade de administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o

aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais * oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas¹²⁵

Transcorridos mais de vinte anos após o PDRAE, muita coisa ainda há de ser efetivada da administração pública gerencial, mesmo assim, podemos apontar alguns reflexos positivos como:

- A busca pela redução dos resquícios patrimonialistas e burocráticos, com o combate a corrupção e ao nepotismo;
- Aprovação da EC nº19/98, a qual institui no texto constitucional a eficiência como princípio da administração pública (Art. 37 CF/88);
- Alterações constitucionais concernentes aos servidores públicos, entre elas a implantação de escolas de governos visando a formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos da União, dos Estados e Municípios, condicionando a participação de cursos como requisito para a promoção na carreira (§ 2º do Art. 39 CF/88);
- Destinação de recursos orçamentários para programas de qualidade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade (§ 7º do Art. 39 CF/88);
- Previsão da avaliação periódica de desempenho como um dos critérios de perda de cargo (inc. III, § 1º, Art. 41 CF/88) e da avaliação especial de desempenho para a aquisição da estabilidade (§ 4º, Art. 41 CF/88);
- Participação do cidadão na gestão pública, com direito ao acesso à informação e transparência (§ 3º, Art. 37 CF/88);
- A busca por maior eficiência na administração pública, através do contrato de gestão, com a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira (§ 8º, Art. 37, CF/88).

Desta forma, vimos que a administração pública gerencial muda o foco do Estado para o cidadão. Não há dúvidas que um dos objetivos seja enxugar os gastos da máquina pública, ao mesmo tempo em que busca a mínima interferência do Estado no setor público. Mas esse modelo, também, objetiva a satisfação do cidadão diante dos serviços públicos e reconhecendo a importância da motivação profissional neste setor, estabelece a previsão de estruturas de cargos organizados em carreira.

¹²⁵ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995. Pag. 18/68 Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 10/04/2017.

4.2. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Quando se fala da ineficiência na Polícia Civil os discursos carregados de carga emocional e corporativa se multiplicam. É de suma importância saber o conceito adequado a ser dado à palavra eficiência dentro deste debate, sobre tudo, diferenciar eficiência de eficácia e efetividade, ao mesmo tempo saber como ela (eficiência) pode influenciar sobre a eficácia e a efetividade. Tal análise é importante para direcionar a crítica aqui exposta a estrutura desse órgão e não resumir o debate em culpar ocupantes dos cargos A ou B, muito menos buscar atribuir culpa ou desculpa por conta do quantum de investimentos nesse órgão, seja na estrutura física, seja na de pessoal. Atualmente vemos grupos de delegados e agentes digladiando afim de encontrar a culpa ou desculpa para a crise dentro deste órgão. Palavras como “preguiçosos” e frases como “vai estudar” (*argumentum ad hominem*), definem o nível do senso comum dentro dos campos de debates nas redes sociais e grupos de WhatsApp ou Telegram. Entretanto, independente disso, uma coisa é certa, os policiais civis do Brasil querem mudanças¹²⁶.

Há, comumente, a utilização dos termos eficiência e eficácia como sendo sinônimos. Tal utilização decorre da acepção comum da palavra eficiência, visto que esta palavra, nesta acepção, está relacionada á produção de bons resultados¹²⁷. Entretanto, é através da acepção científica que devemos buscar o significado da palavra eficiência no tocante ao presente trabalho. Em seu artigo, André Ricardo Fonseca da Silva nos informa que na ciência da administração, entende-se que:

[...]a eficiência está relacionada com os meios, com os métodos mais indicados, que necessitam ser planejados com a finalidade de alcançar a otimização dos recursos disponíveis, ou seja, executar as coisas de forma correta e da melhor maneira possível. Já eficácia relaciona-se com o executar as coisas de forma correta com o fulcro de alcançar as necessidades tanto da empresa, quanto do ambiente que está ao seu redor.¹²⁸

Aplicando esta concepção a administração pública, a fim de identificar se a mesma busca agir com eficiência, André Ricardo Fonseca da Silva conclui que:

¹²⁶ Fonte: O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil. Disponível em: , <http://www.aprapr.org.br/wp-content/uploads/2013/10/O-que-pensam-os-profissionais-de-Seguran%C3%A7a-P%C3%ABlica.pdf> >. Acessado em: 12/08/2017.

¹²⁷ No dicionário Ferreira a palavra eficiência tem significado de: “ação, força, virtude de produzir um efeito”. Já a palavra eficácia está ligada aquilo “que produz o efeito desejado, que dá bom resultado”. Assim, comumente a palavra eficiência está ligada a ideia da produção de bons resultados.

¹²⁸ SILVA, André Ricardo Fonseca da. **Administração Pública eficiente na prestação dos serviços públicos**. Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 3979, 24 maio 2014, p. 07/15. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/27959>>. Acesso em: 15/07/2017.

Estará, portanto, uma Administração Pública buscando agir de modo eficiente sempre que, exercendo as funções que lhe são próprias, vier a aproveitar da forma mais adequada o que se encontra disponível, com o fulcro de chegar ao melhor resultado possível em relação aos fins que almeja alcançar. E sempre não perdendo o foco do usuário público.¹²⁹

Ainda trabalhando os conceitos sob a ótica da ciência da administração, Rodrigo Barata de Castro, em seu artigo “Eficiência, Eficácia e Efetividade na Administração Pública”, citando Idalberto Chiavenato, nos ensina a diferença entre eficácia e eficiência:

Eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (...)¹³⁰

Citando Marcelo Douglas de Figueiredo Torres:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte¹³¹

Como observado, eficiência não é sinônimo de eficácia, não para a ciência da administração, pois eficiência está relacionada com os meios, se insere nas operações e aspectos internos da organização, enquanto que a eficácia está relacionada em atingir os objetivos, está voltada para os fins, seu foco está nos aspectos externos da organização.

É importante frisar que nem tudo que é eficiente é eficaz ou vice e versa. Pode-se chegar a eficácia ainda que a organização ou meios sejam ineficientes. Como bem

¹²⁹ SILVA, André Ricardo Fonseca da. **Administração Pública eficiente na prestação dos serviços públicos**. Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 3979, 24 maio 2014, p. 13/15. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/27959>>. Acesso em: 15/07/2017.

¹³⁰ CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador. Anais... Rio de Janeiro/RJ: ANPAD, 2006, p. 03. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf> > Acesso em: 11/08/2017.

¹³¹ Ibidem, p.05.

sabemos, há vários casos solucionados pela Polícia Civil, o que não quer dizer que o modo como isso ocorreu seja um modo eficiente de se fazer chegar a tal resultado. Bem como, mesmo diante de uma organização e meios eficientes pode-se nunca chegar á solução de um crime. Por isso, temos um terceiro conceito a ser compreendido na prestação dos serviços públicos, a efetividade.

A efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada.¹³²A efetividade está ligada a qualidade do resultado e a necessidade de ações públicas.

Conforme foi explicitado, eficiência, eficácia e efetividade têm significados próprios e não devem ser traduzidos como sinônimos, salvo na concepção comum das palavras.

Passando á largo sobre a discussão se a eficiência deve ou não ser compreendida como um princípio constitucional, fato já bastante debatido na doutrina, mas com posicionamento já firmado na jurisprudência¹³³, resta-nos ainda discorrer sobre conceito de eficiência na ciência jurídica.

O sentido de eficiência, expressada como princípio no texto constitucional, para o renomado doutrinador Hely Lopes de Meirelles é:

O Princípio da Eficiência exige que a **atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional**. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo **resultados positivos** para o serviço público e **satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros**.¹³⁴ (grifo nosso)

Pode-se notar que o doutrinador não está tão somente a falar de eficiência, mas também em eficácia e efetividade. Isso, aparentemente coloca em choque os conceitos aqui expostos através da ciência da administração. Como dito, essa contradição é apenas aparente. Ao abordar essa questão, Rodrigo Batista de Castro lança a seguinte indagação e conclusão:

¹³² CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador. Anais... Rio de Janeiro/RJ: ANPAD, 2006. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf> > Acesso em: 11/08/2017.

¹³³ Desde 1954 a jurisprudência vem reconhecendo a eficiência como um princípio específico. Vide o Recurso de Mandado de Segurança no. 2201. Tribunal Pleno do STF, Rel. Min. Abner de Vasconcelos. Diário da Justiça da União de 22 de julho de 1954.

¹³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002, p.94.

[...]É viável ou mesmo desejável um Estado eficiente, mas que não seja eficaz nem efetivo?

É claro que a resposta é negativa. Toda a moderna teoria gerencial sobre o Estado e, mais ainda, todas as ações do Estado devem ocorrer no sentido de que os objetivos desejados pela administração devam ser alcançados, com os melhores meios possíveis, atendendo às necessidades da população visada. Portanto, dizer que a Constituição naquele momento se referia somente aos meios é um contra-senso.

[...]O que se buscava era a modernização da administração pública. Uma mudança de paradigmas do modelo burocrático, que se preocupava principalmente com meios, para o modelo gerencial, com ênfase em resultados.

A introdução do Princípio da Eficiência significou um norte, um estímulo, uma indicação de caminho para a administração pública. Ela não se satisfazia somente com o controle, ela queria resultados.¹³⁵

Após vasta pesquisa bibliográfica, identificamos nas palavras de Ubirajara Custódio a seguinte observação sobre o princípio da eficiência na administração pública:

Do exposto até aqui, identifica-se no princípio constitucional da eficiência três ideias: **prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público.** Tais características dizem respeito quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão.

Ocorre que há também outra espécie de situação a ser considerada quanto à Administração e que não engloba diretamente os cidadãos. Trata-se das relações funcionais internas mantidas entre os agentes administrativos, sob o regime hierárquico. Nesses casos, é fundamental que os agentes que exerçam posições de chefia estabeleçam programas de qualidade de gestão, definição de metas e resultados, enfim, critérios objetivos para cobrar de seus subordinados eficiência nas relações funcionais internas dependerá a eficiência no relacionamento Administração Pública/cidadão.

Observando esses dois aspectos (interno e externo) da eficiência na Administração Pública, então, poder-se-ia enunciar o conteúdo jurídico do princípio da eficiência nos seguintes termos: **a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis.**¹³⁶ (grifo nosso)

¹³⁵ CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador. Anais... Rio de Janeiro/RJ: ANPAD, 2006. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf> > Acesso em: 11/08/2017.

¹³⁶ COSTODIO FILHO, Ubirajara. **A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública**. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, p. 214, abr./jul. 1999.

Tomando como referência o conceito acima, o primeiro ponto a ponderar é o da prestabilidade do serviço fornecido pela Polícia Civil ao cidadão/consumidor. Como foi demonstrado no segundo capítulo deste trabalho, aproximadamente 70% dos IPLs relacionados ao crime de homicídio são arquivados, há ainda o processo de seleção do que vai ou não ser investigado¹³⁷. Devemos também levar em conta as inúmeras diligências solicitadas pelo MP (inquérito ping-pong) por conta da baixa qualidade desses IPLs (inquéritos policiais). Diante disso, fica difícil acreditar que, no geral, o serviço prestado, de fato, pelas policiais civis possa gozar de bons índices de utilidade¹³⁸. Isso pode ser verificado facilmente no alto índice de sub notificação de crimes.¹³⁹ Resultado direto da percepção de confiança da sociedade para com o serviço prestado por este órgão.

Quanto a “presteza” no atendimento, iremos transcrever parte da reportagem no jornal Gazeta do Povo:

A engenheira florestal Célia Maria Maia perdeu as contas de quantas vezes foi à Delegacia de Homicídios de Curitiba. E de quantas saiu de lá chorando: "Parecia que eu falava com paredes". A primeira ida foi em 4 de outubro de 2010, três dias após o filho Matheus Hoepers, de 17 anos, ter sido morto no bairro Uberaba. Célia não tinha ideia do que pudesse ter ocorrido e achou que na delegacia encontraria respostas. Para sua surpresa, os policiais nem sabiam do crime. O descaso chegou a me apavorar." As dúvidas sobre o motivo do crime fizeram com que ela comesse a ir semanalmente à delegacia. E a vontade de manter a dignidade do filho faria com que ela não desistisse diante da indiferença de muitos.

¹³⁷ “Segundo informações publicadas pelo jornal Folha de S.Paulo, obtidas a partir da Lei de Acesso a Informação, a Polícia Civil de São Paulo só abre inquéritos para investigar um em cada dez roubos registrados. Entre 2004 e 2013, apenas 9,3% do total de boletins de ocorrência desse tipo de crime resultaram na abertura de investigação criminal. Com isso mais de 2 milhões de casos foram deixados de lado no período.

Sobre pessoas desaparecidas, a Polícia Civil de São Paulo registrou mais de 18 mil boletins de pessoas desaparecidas na capital em 2012 e 2013, mas em apenas 51 casos os policiais instauraram inquéritos para investigar as circunstâncias dos sumiços e fazer buscas — ou 0,3% do total”. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-jul-16/baixo-numero-inqueritos-mostra-colapso-orgaos-seguranca>. Acessado em 07/08/2017.

¹³⁸ Em uma pesquisa (por amostragem) nacional de vitimização, encomendada pela SENASP, identificou-se que quando se depende da investigação para identificar a autoria os índices são de 9,1% nos furtos de carro, 14,6% nos furtos de objetos, 15,4% nos roubos de objetos, 18,2% nos sequestros, 20% nas fraudes, 21,3% nos roubos de carros, 21,4% nos furtos de motos e 25,9% nos roubos de motos. Identificou-se também que: 16,6% dos entrevistados confiam muito na Polícia Civil, 62,5% confiam um pouco e 20,7% desconfiam. Observou-se também que só 38,2% aprovam a imagem e a forma como o serviço investigativo é realizado. Disponível em: < http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Sumario_SENASP_final.pdf >. Acessado em: 12/08/2017.

¹³⁹ “A Secretaria Nacional de Segurança Pública, em parceria com o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, divulgou pesquisa realizada com 78.000 pessoas de 346 municípios com mais de 15.000 habitantes. Na coleta de dados realizada entre 2010 e 2012, oito em cada dez pessoas disseram ter sido vítima de crimes e ofensas, mas não procuraram a polícia para registrar a ocorrência”. Disponível em: < <http://veja.abril.com.br/brasil/80-das-vitimas-de-violencia-nao-procuram-a-policia/> >. Acessado em: 11/08/2017.

Aos poucos, as investigações foram avançando. A polícia coletou as imagens de uma câmera de segurança que mostravam uma Ecosport se aproximando de Matheus e de onde partiram os disparos. Em janeiro de 2011, a Justiça decretou a prisão de uma suspeita, uma mulher que teve um relacionamento anterior com o pai de Matheus e que negou o crime.

Mas chegou um momento em que as investigações emperraram. A suspeita foi solta em seguida e os materiais apreendidos com ela levaram meses para serem periciados. Também houve troca de pessoal e outro delegado assumiu o caso. Célia ficou desesperada. **"Eu entendo que uma investigação não é como comprar pão numa padaria, que você chega no balcão, pede e vai embora. Mas ela também não pode ficar parada, tem que ter empenho"**, suplica a mãe.¹⁴⁰(grifo nosso)

Atualmente para comunicar um crime à Polícia Civil, de modo geral, o cidadão fica esperando a vez em uma sala, geralmente, abarrotada de outras pessoas. Após o breve relato do fato e sua formalização através da confecção do boletim de ocorrência pelo escrivão de polícia¹⁴¹, a pessoa é orientada a retornar para ser informada sobre as providências que foram tomadas a respeito do fato. Ocorre que ao retornar, mais uma vez, o cidadão vai ficar aguardando, mas agora para saber o que está ou não está sendo feito a respeito do fato. Se tiver muita sorte e conseguir falar com o delegado terá essa informação. Como esperar um atendimento rápido quando da formalização do fato ao início das diligências, no mínimo, três pessoas são envolvidas na ação? Além da falta de presteza, fica caracterizada a falta de economicidade deste serviço, pois são utilizados três servidores públicos (no mínimo) para produzir um único instrumento, o inquérito policial.

Não se pode desconsiderar a grande quantidade de crimes que devem ser investigados pela Polícia Civil, tão pouco o efetivo e a estrutura de várias delegacias. Mas prestabilidade, presteza e economicidade também estão ausentes nas delegacias especializadas, mesmo que nelas haja o melhor salário e equipamentos. Foi o que o sociólogo Michel Misse observou em sua pesquisa:

Em Brasília, onde há a polícia mais bem paga do país e melhores recursos técnicos, 70% dos homicídios viram inquéritos com indiciamentos, autoria e materialidade. Vão ao Ministério Público, que denuncia 20%.¹⁴²

¹⁴⁰ Disponível em: < <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/especiais/crime-sem-castigo/a-cada-23-homicidios-uma-pessoa-e-condenada-cjh9a4ifpno7tioa5xek8nuq6> >. Acessado em: 16/07/2017

¹⁴¹ Em Belém e alguns municípios do Pará, a Polícia Civil tem contratado agentes administrativos para realizarem, após rápido treinamento, a confecção de boletins de ocorrência policial. Mas a regra é que tal documento seja confeccionado pelo escrivão de polícia.

¹⁴² Disponível em: <<https://jusconstitucional.wordpress.com/2010/07/06/852/>>. Acessado em: 11/08/2017.

Essa observação não está restrita apenas ao crime de homicídio. Em verdade, prestabilidade, presteza e economicidade (sobre tudo esta última) não são características do serviço prestado pelas polícias civis. Tão pouco, como aqui já foi descrito, há nestas polícias uma adequada organização interna ou um aproveitamento dos recursos disponíveis de forma racional.

Rodrigo Batista de Castro, ao abordar a importância da menção expressa da eficiência como princípio da administração pública, nos ensina que:

A Emenda Constitucional 19 visou à boa administração, a administração capaz de proporcionar bem estar à população. Ela não foi um adereço. Ela permite que leis infraconstitucionais adotem mecanismos inovadores, sob a alegação de que estão de acordo com o Princípio da Eficiência.

A partir dela, **toda conduta do governante estritamente legal sob o ponto de vista processual, mas que não traga benefícios práticos, afronta a lei.** Por exemplo, a construção de uma ponte. Não basta que o processo licitatório esteja dentro da conformidade legal e que a construção seja feita na melhor relação entre qualidade e preço. É necessário que estes pressupostos sejam cumpridos, mas impõe-se um passo adiante. A ponte tem de atender aos anseios das pessoas que dela se servirão. Ela tem de trazer benefícios à população.¹⁴³(grifo nosso)

É neste sentido que o princípio da eficiência deve ser compreendido, sempre buscando identificar quais os meios adequados que possam viabilizar a produção dos melhores resultados viáveis com a máxima amplitude possível. Superando o paradigma da legalidade sem finalidade com o interesse público.

¹⁴³ CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador. Anais... Rio de Janeiro/RJ: ANPAD, 2006. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf> > Acesso em: 11/08/2017.

5. CARREIRA ÚNICA NA POLÍCIA CIVIL

5.1. DO CONCEITO DE CARREIRA

A administração pública gerencial muda o conceito de interesse público e passa a avaliar seus resultados positivos através do nível de atendimento das necessidades do cidadão-cliente. Entre outras medidas, objetiva a valorização técnica e profissional do servidor público e preocupada com a motivação dos mesmos, busca promover planos de carreira na administração pública.

O Art. 144 da CF/88 define quais são os órgãos que compõe a segurança pública, entre vários deles temos a Polícia Civil. Em seu § 4º define a quem compete sua direção, bem como quais são suas funções:

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

Prosseguindo a leitura, temos no § 7º do referido artigo o seguinte teor:

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

Observando os dois parágrafos, podemos entender que as polícias civis deverão ser dirigidas por delegados de polícia de carreira e que o funcionamento e a organização desse órgão deverá garantir a eficiência de suas atividades.

Como todas as palavras carregam significados ao serem empregadas¹⁴⁴, resta, inicialmente, buscar o significado da palavra carreira no serviço público. Conforme dispõe o professor Paulo Modesto¹⁴⁵

Etimologicamente, a palavra “carreira” origina-se do latim via carraria, estrada para carros. A palavra, quando empregada para o setor público, liga-se tradicionalmente ao conceito de evolução funcional ou progressão funcional de servidores públicos. É este o sentido subjetivo da palavra carreira no direito administrativo brasileiro: **o percurso de elevação ou de desenvolvimento do**

¹⁴⁴ No trabalho: “O Modelo Administrativo da Polícia Civil: Onde estamos, onde queremos chegar? ” Anderson Vieira Amorim analisa os discursos acerca dos Artigos 37, 39 e 144 da CF/88 e questiona a forma equivocada com que estes artigos são interpretados e aplicados. Disponível em: <<http://cobrapol.org.br/o-modelo-administrativo-da-policia-civil-onde-estamos-onde-queremos-chegar/>>. Acessado em 08/08/2017.

¹⁴⁵ Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/paulo-modesto/o-sentido-constitucional-de-carreira-no-servico-publico>. Acessado em 11/04/2017

servidor aos graus mais qualificados de sua função pública. (grifo nosso)

Acrescenta mais o professor:

No entanto, carreira é também **forma de organização de cargos públicos**, pois denota o **conjunto de cargos de mesma natureza, com o mesmo conjunto de atribuições, que demandam idêntica preparação e formação, estruturado de modo a prever graus ascendentes de responsabilidade e remuneração.** É este o **sentido institucional** ou **objetivo** de carreira. (grifo do autor)

Temos ainda o posicionamento do Ministro Carlos Velloso no julgamento da ADIn nº 231, de 05 de agosto de 1992 no Supremo Tribunal Federal:

Estaria disposto e até me reservo para, numa outra oportunidade em que a questão novamente se colocar, em reexaminá-la, tendo em vista o disposto no art. 39 da Constituição, que deseja o estabelecimento de planos de carreira, quando estivermos diante de cargos ou de funções que apresentam características absolutamente assemelhadas. Nesses casos, penso, nos casos em que os cargos ou funções apresentam tais características, a solução seria colocar tais cargos ou funções numa só carreira e assim propiciar as promoções dos servidores.

Ainda no mesmo julgado, temos a seguinte exposição do Ministro Marco Aurélio:

[...]

Quanto ao instituto da ascensão, tomado por alguns como progressão funcional para categoria diversa, o que para mim ascensão é, cumpre distinguir as soluções sob o ângulo da clientela, pois a Constituição Federal em vigor não o obstaculiza peremptoriamente. Admite-o **desde que entre os cargos envolvidos haja interligação, ou seja, afinidades entre as funções a eles inerentes.** Assim o é porque a atual Carta não fulminou a possibilidade de observar-se, no serviço público, a carreira, compreendida esta como reveladora de cargos diversos que possuem pontos em comum. Ao contrário, em prol da Administração Pública e, inegavelmente, também em benefício do próprio servidor, o legislador constituinte a previu, evitando, destarte, a fossilização dos respectivos quadros ou a prejudicial rotatividade.

[...]

A mudança de categoria, sem concurso, mediante nova investidura, somente está expungida do cenário jurídico quando entre o cargo ocupado e o pretendido inexistente a indispensável relação, de modo a que se conclua situarem-se, ambos, na mesma carreira, entendida esta em seu real significado, ou seja, como fenômeno viabilizador do **aprimoramento** constante, quer do servidor enquanto pessoa humana, quer da Administração Pública, no que voltada à prestação de **bons serviços** à comunidade.

Frise-se que **na definição dos cargos compreendidos em determinada carreira deve sobressair o aspecto real – princípio da realidade – em detrimento do formal**, mesmo porque ainda que existente lei dispendo de forma discrepante e, assim, interligando cargos que nada têm em comum, o conflito com a Carta mostra-se manifesto.

[...]

Em síntese, o que não é mais possível é a investidura em cargo ou emprego público sem observância da exigência constitucional – o concurso público – para o ingresso em uma nova carreira, passando o servidor a desenvolver atividade totalmente estranha à do cargo primitivo.

A exigência do concurso público de que cuida o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal não alija, de forma peremptória, a transposição de um cargo a outro. Com a Lei Básica é compatível tal mudança toda vez que entre os cargos haja ligação, consideradas as atividades que lhes sejam próprias, dado indispensável a concluir-se coabitarem o teto da mesma carreira, cuja introdução, na Administração Pública, é mandamento constitucional.

[...]

Dizer-se, a esta altura, que a passagem de um para outro cargo da mesma carreira somente é possível pela via do concurso público é afastar as perspectivas do servidor quando do ingresso no serviço público, esvaziando-se o significado do artigo 39 da Constituição Federal no que, ao prever a adoção do regime único, alude ao implemento do plano de carreira.” (grifo nosso)

Tanto dos conceitos apresentados a respeito da palavra carreira, quanto dos votos acima citados, podemos extrair que, seja em seu sentido etimológico ou em sentido subjetivo no direito administrativo, a palavra carreira está ligada a um percurso a ser seguido, bem como está ligada ao sentido de uma organização ascendente entre cargos ou funções que apresentem características assemelhadas. Tal organização visa não só o aprimoramento da administração pública, mas também do servidor público, contribuindo assim na busca por uma melhor prestação dos serviços oferecidos à sociedade.

Adentrando ao tema sobre a carreira na Polícia Civil, devemos entender que por falta da regulamentação do § 7º do Art. 144 da CF/88, o qual determina que a organização e o funcionamento dos órgãos que compõem a segurança pública deve visar a eficiência de suas atividades, por falta da regulamentação deste parágrafo e fazendo uso do disposto no § 3º do Art. 24 da CF/88, cada estado da federação editou suas próprias leis orgânicas das polícias civis, organizando-as em carreiras e não carreira. Por exemplo, a lei Complementar nº 022/94, que dispõe sobre a organização, garantias, direitos e deveres no âmbito da Polícia Civil do Estado do Pará, em seu Título III “DOS POLICIAIS CIVIS”, Capítulo I “DAS CARREIRAS POLICIAIS CIVIS”, insere a ideia de que a Polícia Civil é composta por carreiras. Entretanto, quando trata do tema, em seu Art. 28, dispõe que: “**A carreira policial civil é escalonada em cargos de natureza policial**” e no Art. 29, informa que esta carreira é integrada pelos cargos de delegado (quadro de autoridade policial) e de escrivão e investigador (quadro agente da

autoridade), ou seja, ainda que busque fixar a ideia de “carreiras” dentro da PCPA, acaba por expressar que existe uma carreira policial e não carreiras, cuja natureza é policial e não jurídica. Mas afinal, a estrutura desse órgão policial deve ser em carreira ou carreiras?

O professor Carlos Maximiliano, ao tratar sobre ensinamentos hermenêuticos clássicos dispõe que:

Se de um trecho se não colige sentido apreciável para o caso, ou transparece a evidência de que as palavras foram inseridas por inadvertência ou engano, não se apegue o julgador à letra morta, inclina-se para o que decorre do emprego de outros recursos aptos a dar o verdadeiro alcance da norma...¹⁴⁶

Acreditamos que a maneira mais adequada para resolver a questão sobre a carreira dentro da Polícia Civil, seja, inicialmente, observar o momento histórico em que este parágrafo foi criado (*occasio legis*). Como foi relatado no primeiro capítulo deste trabalho, a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, através da pessoa do delegado Ciro Vidal, da Polícia Civil de São Paulo, foi a única representação ligada à Polícia Civil a ter suas declarações tomadas e apresentar uma proposta na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da Segurança. Em sua apresentação, Ciro Vidal mostra de forma clara que as aspirações naquele momento seriam a de que houvesse uma única polícia de caráter civil, com reconhecimento constitucional, composta por profissionais habilitados com ingresso através do concurso público, uma Polícia Civil que tivesse como seu principal elemento a investigação criminal. Ciro Vidal, veementemente, defendeu a manutenção do inquérito policial como peça de formalização da investigação policial e conseqüentemente a necessidade da formação jurídica, também se opôs as propostas de que coubesse ao Ministério Público a capacidade de dirigir e supervisionar o inquérito policial¹⁴⁷. Desta forma, os demais cargos ligados a Polícia Civil não tiveram voz durante a Constituinte que definiu o Art. 144 da CF/88.

No período que ocorreram os trabalhos na subcomissão, havia uma grande preocupação com quem ficaria a direção destas polícias a nível estadual, pois como já fora demonstrado, ainda era forte a presença dos chamados delegados comissionados, os quais em sua maioria eram indicados pelos governadores dos estados, fruto do

¹⁴⁶ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**, Rio de Janeiro: Forense, 16^a. Ed., 1997, p. 251

¹⁴⁷ Estas declarações constam nas páginas 86 a 88 da Ata de Comissões da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>>. Acessado em 12/04/2017.

apadrinhamento político. Assim, preocupavam-se os delegados que esta indicação podesse recair sob pessoa diretamente subordinada aos mandos e desmandos dos governantes, bem como estranha a atividade policial, uma pessoa não concursada. É neste cenário que devemos buscar, inicialmente, a compreensão do enunciado do § 4º, Art. 144 da CF/88. A direção das polícias civis deveria recair sob um delegado de polícia de carreira, ou seja, somente poderia ser dirigente do órgão, um delegado cuja entrada decorresse de concurso público e não de indicação política como a época se costumava fazer.

Qualquer leitura atenta ou através de um simples filtro de busca às notas taquigráficas da Constituinte de 1987 irá constatar que não há sequer menção a frase “carreira de delegado”, mas sim a “delegado de carreira”. Neste sentido, a direção das polícias civis deveria se dar a um delegado que viesse da carreira policial. Esta compreensão decorre não só da interpretação gramatical, mas também da interpretação histórica. Afinal, como bem expõe Geraldo Ataliba: *“A Constituição não é o que os constituintes quiseram fazer, é mais do que isso, é o que eles fizeram”*. Se houvesse a intenção por parte dos membros da Comissão Constituinte de 1987 em organizar as polícias civis em várias carreiras policiais, expressariam no § 4º do Art. 144 da CF/88 o seguinte enunciado: “Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia da carreira de delegado...”, coisa que não o fizeram.

A interpretação do enunciado do § 4º, Art. 144 da CF/88 de forma sistemática também afasta a possibilidade da organização das polícias civis em várias carreiras, pois a EC nº 19 ao introduzir mecanismos de implementação da administração gerencial na CF/88, trouxe a previsão, em seu Art. 39, da organização de cargos públicos em carreira, visando estimular a permanência, o profissionalismo e a eficiência no serviço público, objetivo este não alcançado quando se estrutura as polícias civis em várias carreiras. Assim, o § 4º do Art. 144 da CF/88 deve ser interpretado de forma a trazer coerência com o texto constitucional (sobretudo ao que se refere o § 7º do Art. 144 da CF/88) e não de forma isolada como fizeram as leis estaduais. Afinal, se a aplicação da lei deve atender aos fins sociais e ao bem comum, quanto mais a elaboração de normas que repercutem diretamente sobre a qualidade da prestação de serviços públicos.

A noção de carreira no serviço público passa pela investidura ao cargo inicial ou função inicial através do concurso público de provas ou de provas e títulos, nos moldes do Art. 37, inc. II da CF/88, e a respectiva possibilidade de ascensão funcional ou promoção durante a vida profissional deste servidor. Assim, podemos compreender que

a carreira pode ser formada por vários cargos ou apenas um cargo com respectivas classes. Para que ocorra a carreira entre vários cargos, conforme já comentado, há a necessidade de que entre os cargos envolvidos, nas palavras do Ministro Marco Aurélio, “haja interligação, ou seja, afinidades entre as funções a eles inerentes”.

Paulo Ramirez Penna Marinho, especialista em Direito Público e em Polícia Judiciária, explica que a *“função fim das polícias, tanto a Civil quanto a Federal, é a obtenção da prova por meio das investigações que embasam o inquérito policial e dão suporte fático ao Ministério Público e ao Juiz para que possam conduzir segundo suas convicções, o processo e o julgamento, respectivamente”*¹⁴⁸. Citando Francisco das Chagas Araújo, em seu Curso de investigação Criminal I, promovido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP informa que:

A investigação criminal é interdisciplinar e cada procedimento é complementar ao outro. Significa que cada “autor” do processo, dentro de sua parcela de responsabilidade e conhecimento, **complementa a atividade do outro, num sistema contínuo de interdependência [...]** (grifo nosso)

O processo da investigação é, portanto configurado a partir de um **conjunto de saberes diversos que, de forma organizada, interagem para, juntos, constituírem a representação de uma conduta criminoso[...]**

Conclui que:

Inquestionável o fato de que todas as funções dentro da Polícia Civil do DF interagem de forma a se chegar a um denominador comum que é a prova. **Os vários ramos do saber envolvidos na investigação criminal contribuem de maneira igualitária para a produção do conhecimento científico.**

Tentar separar o “quantum” que cada parte produziu para a produção da prova seria praticamente impossível, uma vez que **as funções policiais interagem de forma orgânica formando um conjunto sistêmico.** (grifo nosso)

Para reforçar o entendimento de que há uma produção conjunta dentro do trabalho investigativo, função precípua das polícias civis, destacamos um breve comentário do estudo realizado no ano de 2005 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública sobre a modernização da Polícia Civil brasileira¹⁴⁹:

O fato criminal é, portanto, um acontecimento de natureza unívoca, mas que decorre de causas variadas e que repercute no mundo real de maneira complexa, eficazmente apreendida por uma só ação pública fundada, em geral, nos métodos hipotético-dedutivo e dialético. Deste

¹⁴⁸ Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/55782/a-carreira-unica-na-policia-civil-do-distrito-federal-e-na-policia-federal>>. Acessado em 04/07/2017

¹⁴⁹ Disponível em: <http://pfdc.pgr.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/seguranca-publica/modernizacao_policias_civis.pdf>. Acessado em 06/07/2017

modo, é insensato fragmentar-se a ação estatal, no caso, ação policial investigativa, submetendo-a a uma cisão instrumental decorrente não de uma visão técnico-científica de interdisciplinaridade, mas sim de um problema político-institucional de matiz histórico. Este problema, segundo avaliação do grupo, decorre da competição por espaços de poder no interior das próprias organizações policiais civis. (grifo nosso)

A organização de cargos em “carreiras” na Polícia Civil não demanda de observação constitucional, mas sim da manifestação da luta por espaço de poder, regada a um forte lobby político, o qual se encarrega da positivação de normas que viabilizem esse fato.

Para quem atua na atividade investigativa ou próxima a ela, sabe que tal atividade realizada pela Polícia Civil ou Federal, é um trabalho feito por muitas mãos, bem como sabe que há interligação e afinidades diretas entre os cargos existentes, o qual possibilita uma estrutura em carreira única.

A estrutura de “carreiras” adotadas nas polícias civis, não condiz com as características de uma verdadeira carreira, mas sim de cargos isolados, pois a mudança de classe nestes cargos não implica em aumento de responsabilidade, hierarquia ou complexidade de atribuições, características de cargos de carreira, mas tão somente em aumento de ganho econômico, como bem expressou o especialista em segurança pública Antônio de Moraes¹⁵⁰

Os cargos das carreiras policiais civis e das carreiras da atividade pericial sergipanos, embora dispostos em classes, não possibilitam, com a promoção, a evolução funcional do servidor, fazendo-o adquirir mais atribuições e responsabilidades e a conseqüente maior remuneração. As tais classes, das tais carreiras policiais civis e da atividade pericial tão somente repercutem na remuneração do servidor. Assim, não há hierarquia de serviço entre os agentes auxiliares de 1ª e 2ª classes, entre os agentes de 1ª, 2ª e 3ª classes, entre os escrivães de 1ª, 2ª e 3ª classes, entre os delegados de 1ª, 2ª e 3ª classes, entre os peritos de 1ª, 2ª e 3ª classes, ou entre os agentes técnicos e papiloscopistas de 1ª, 2ª e 3ª classes. Estar na 1ª classe apenas possibilita que os servidores estejam aptos a ocuparem funções de confiança ou cargos em comissão.

As classes, na organização dos cargos das carreiras policiais civis e das carreiras da atividade pericial sergipanos, não ensejam degraus de acesso nas carreiras, mediante promoção, por não promoverem aumento de atribuições e responsabilidades. Dessa forma, esses cargos são aparentemente CARGO DE CARREIRA, mas com uma configuração próxima a dos CARGOS ISOLADOS. Em realidade, são uma sucessão ascendente de cargos isolados.

¹⁵⁰MORAES, Antônio. **Uma Polícia Civil mais eficiente se faz com carreira única**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3163, 28 fev. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21164>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

Tal afirmação é a realidade que permeia a estrutura de todas as polícias civis do Brasil. Se por um lado as normas infraconstitucionais que estruturam esses órgãos o fazem usando a definição como se fossem cargos de carreira, na prática pode-se perceber que tais cargos não passam de cargos isolados. Assim, podemos entender que os ditos “cargos de carreira” nas polícias civis, não estão de acordo com o entendimento doutrinário e jurisprudencial que aqui foram demonstrados, levando-nos a afirmar que, na prática, não há carreira nas polícias civis do Brasil.

5.2. COMPETÊNCIA PARA ORGANIZAÇÃO DOS CARGOS

A organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis compõem o rol de competência concorrente estabelecido no Art. 24 da CF/88. Assim, cabe a União editar normas gerais (art. 24, § 1º) e aos Estados e ao Distrito Federal a elaboração de normas suplementares (art. 24, § 2º). Desta forma, a União fixaria postulados fundamentais, uniformizando a questão da matéria no âmbito da federação, ou seja, estabeleceria princípios amplos, enquanto que Estados e Distrito Federal editariam normas específicas e de aplicação, levando em consideração a peculiaridade de cada um, desta forma, complementariam o que dispõe a norma geral.

Quase trinta anos depois a União ainda não editou norma geral referente ao § 7º do Art. 144 da CF/88, por este motivo Estados e o Distrito Federal, através da competência concorrente supletiva (art. 24, § 3º) editaram leis referentes a organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. Como já vimos, o problema apontado repousa sobre o fato de que tais normas não estariam satisfazendo o que dispõe o § 7º do Art. 144 da CF/88, quando este expressa que a organização e o funcionamento dos órgãos que compõe a segurança pública, dentre eles as polícias civis, objetivem a eficiência de suas atividades.

Em 2007 foi apresentada a PL 1949/07 que institui a Lei Geral da Polícia Civil e que está atualmente apensada a PL 6690/02, também foi montada a Comissão Especial da Lei Orgânica de Segurança Pública, na tentativa de editar as normas gerais para os órgãos descritos no Art. 144 da CF/88. Entretanto, tudo indica que está longe de tal norma ser editada, pois há muita discordância tanto no tocante às competências de cada órgão, quanto a organização da estrutura dos mesmos. Um dos pontos que geram insatisfação por grande parte dos policiais civis é a ausência da carreira única nestas

instituições. Fato esse bem explicitado por Antônio José de Almeida Moraes, quando de seu discurso na sessão nº 036.3.54.0 na Câmara dos Deputados em 19/03/2013¹⁵¹.

Vejamus parte de seu discurso:

[...] Nós policiais civis, que somos a base da Polícia Civil, agentes, escrivães, inspetores, investigadores, carcereiros, comissários e tantas nomenclaturas pelo País afora, precisamos de um marco regulatório. O marco regulatório de que precisamos é uma Lei Orgânica Nacional.[...]

A ideia era conversar com os senhores sobre diversos assuntos, mas é reduzido o tempo, e eu quero focar naquilo que é de interesse da nossa Confederação, das Federações que compõem a Confederação dos Sindicatos de Policiais Civis. Nós policiais civis precisamos ter futuro. Eu tenho, senhoras e senhores, 38 anos de idade, sou bacharel em Direito, doutorando da Universidade de Buenos Aires, especialista em Segurança Pública, e sou escrivão de polícia. Sabe qual é o meu futuro na Polícia Civil? Nenhum! **Eu não tenho futuro na minha instituição. De que adianta eu me especializar?**

Nós precisamos discutir a carreira no PL nº 1.949, de 2007, que é a Lei Geral, que eu prefiro chamar de Lei Orgânica, Srs. Deputados, porque quem vai resolver os problemas da segurança pública em cada instituição somos nós mesmos. Quantos delegados, quantos escrivães e agentes são capazes de pensar coletivamente a melhora da instituição, mas não o fazem porque estamos em lados antagônicos? Se fôssemos uma carreira única, estaríamos agora abraçados pela valorização da instituição e pela valorização do profissional. [...] **Somente com os cargos da Polícia Civil organizados em carreira é que nós vamos mantê-la firme e forte. Sem carreira única, meus amigos, a Polícia Civil morre.**[...] Portanto, que nós consigamos ter nos órgãos de segurança carreiras, para que dentro desses órgãos os servidores possam encontrar soluções para melhorar o serviço público. Sem carreira única, a Polícia Civil morre. (grifo nosso)

Caso houvesse a edição de uma Lei Geral da Polícia Civil que contemplasse a adoção da carreira única, nos termos do Art. 24, § 4º da CF/88, teríamos a suspensão de eficácia das leis que regem atualmente a matéria, naquilo que lhe for contrário, ou seja, após a superveniência da lei federal a lei estadual teria sua eficácia suspensa.

Outra possibilidade seria que Estados e o Distrito Federal fizessem observar a estrutura de carreira única com a modificação de suas leis, adequando-as às necessidades e ao modelo gerencial que deve ser adotado na administração pública, até que uma Lei Geral fosse aprovada.

O Sindicato dos policiais de Sergipe elaborou como sugestão esse tipo de proposta, onde uma Lei de iniciativa do Executivo trataria da extinção de cargos, com a revogação total dos dispositivos legais que os fundamenta, com a posterior criação de

¹⁵¹Disponível em: <<https://goo.gl/igc2B3>>. Acessado em 06/07/2017

novos cargos e o adequado aproveitamento dos servidores dos cargos extintos, colocados em disponibilidade nos novos cargos¹⁵².

Por fim, outra opção seria a edição de Emenda Constitucional ao referido artigo. Entretanto, tal alteração deveria ser taxativa quanto a expressão “carreira única com entrada única”, pois ao lermos o § 1º do Art. 144 da CF/88 temos:

*§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, **estruturada em carreira**[...]*

Ainda que exista a previsão expressa na Constituição para que a polícia federal seja estruturada em **carreira** a mesma não é obedecida e tal como nas polícias civis, o legislador infraconstitucional estruturou o quadro policial desse órgão em carreiras. Fato que não ocorre na polícia rodoviária federal, onde consta que:

*§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, **estruturada em carreira**[...]*

A estrutura da polícia rodoviária federal segue o mandamento constitucional da carreira, aplicando também em sua estrutura o modelo gerencial, por isso tem se destacado pelo alto índice de eficiência, eficácia e efetividade de seus serviços, mesmo diante de um reduzido orçamento, efetivo policial e outras limitações¹⁵³.

Mesmo havendo a possibilidade de mudança estrutural através de normas infraconstitucionais, acreditamos que uma Emenda Constitucional seja mais eficaz em razão da força imposta pela supremacia das normas constitucionais. Através dessa EC teríamos a previsão expressa para que, não apenas as polícias civis, mas todos os órgãos da segurança pública sejam estruturados em carreira única e de entrada única, com posterior edição de Lei Geral estabelecendo princípios amplos e conseqüentemente a edição de normas específicas e de aplicação por parte dos Estados e o Distrito federal, adaptando-se assim as peculiaridades de cada um, ou seja, complementando o que dispõe a norma geral.

¹⁵² Disponível em: <http://www.sinpolrn.org.br/app/pdf/carreira_unica.pdf> . Acessado em: 08/07/2017

¹⁵³ A polícia rodoviária federal também busca, assim como a PM, a legitimidade da confecção de TCOs nos casos de crimes afetos a função de fiscalização e policiamento desse órgão. Em relação ao índice de eficiência no quesito apreensão de cocaína, a PRF atingiu um índice de 770% de eficiência, sendo responsável por 1% da cocaína apreendida em todo o mundo. Foi responsável em 2% de toda a maconha apreendida no mundo e 53% no Brasil, gerando um índice de eficiência de 2900%. Fonte: <<http://fenaprf.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Resultados-Institucionais.pdf>> . Acessado em: 14/08/2017.

5.3. OS ALICERCES DA CARREIRA NA POLÍCIA CIVIL

Conforme veremos adiante, a maioria das polícias do mundo que possuem um bom índice de eficiência, são estruturadas em uma verdadeira carreira policial. Nestas polícias parte-se da base para o topo. A ideia principal é construir uma identidade profissional em cada policial, para que o mesmo possa se reconhecer dentro da estrutura e se sentir motivado em sua vida profissional, visto que existe a possibilidade de alcançar o topo da carreira.

Dentro dessa nova estrutura, defendemos a utilização de uma carreira organizada em um cargo¹⁵⁴ e dentro deste cargo a existência de classes com suas respectivas atribuições e remunerações, com exigência de formação de nível superior em qualquer área acadêmica, vez que a formação de uma autoridade policial¹⁵⁵ não pode ser confundida com uma formação jurídica¹⁵⁶ e deve ser obtida, inicialmente, nos cursos de formação na academia de polícia e posteriormente na própria academia de polícia, em escolas de governo ou outros cursos ligados a atividade policial, os quais devem permear toda a carreira policial do servidor.

A estrutura de carreira única também deverá viabilizar uma atividade investigativa eficiente, repartindo as atribuições que hoje se encontram monopolizadas no cargo de delegado de polícia, deve optar pela desconcentração, uma das características da administração gerencial. Tal condição é de suma importância para trazer agilidade a investigação, possibilitando assim a aplicação de princípios operacionais da investigação policial¹⁵⁷, além de representar fatores motivacionais aos servidores, tais

¹⁵⁴ Apesar de doutrina e jurisprudência informarem a possibilidade de uma carreira ser compostas por cargos, optamos, neste momento, em adotar apenas um cargo, afim de pacificar a problemática sobre a violação do princípio constitucional do concurso público.

¹⁵⁵ Em sua Nota Técnica nº 003/2016 a Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef), utilizando artigo publicado pelo Desembargador Álvaro Lazarini define que: “Autoridade Policial é um agente administrativo que exerce atividade policial, tendo o poder de se impor a outrem nos termos da lei, conforme o consenso daqueles mesmos sobre os quais a sua autoridade é exercida, consenso esse que se resume nos poderes que lhe são atribuídos pela mesma lei, emanada do Estado em nome dos concidadãos.” Disponível em:< <http://www.fenapef.org.br/nota-tecnica-no-032016-fenapef-fundamento-atributo-de-autoridade-policial-de-todos-agentes-publicos-policiais/>>. Acessado em 09/07/2017.

¹⁵⁶ Marcos Flávio Rolim, em seu artigo “Instituições, Sistemas e Gestão da Segurança Pública”, conclui que essa “afirmação pode ser corroborada pelo simples exame dos currículos dos cursos de Direito que não tratam, como regra, de questões específicas atinentes à segurança pública. Exceção feita às disciplinas obrigatórias de direito penal e processo penal – que, naturalmente, se relacionam com a segurança (ainda que de maneira indireta e completamente subsidiária para uma formação específica) a formação jurídica se volta à formação de outro tipo de profissional e guarda natural distância dos desafios pressupostos para a formação de um policial, quaisquer que sejam suas função e responsabilidade.

¹⁵⁷ Entre os princípios operacionais da investigação policial temos o princípio da compartimentação sigilosa, do imediatismo e da oportunidade.

como o reconhecimento, desenvolvimento profissional, a responsabilidade, o desafio e a realização. Esta carreira deve permear os níveis estratégico, tático e operacional das polícias civis, visando além da eficiência a eficácia e efetividade de seus serviços, introduzindo conceitos de gestão aplicadas ao modelo gerencial que prima pela qualidade no serviço público.

Não é objeto do presente trabalho indicar como seria resolvida a questão da organização do poder interno seja em seu plano político institucional ou em seu plano estratégico e tático operativo, bem como ficaria a questão da perícia, visto que em muitos estados há uma luta por independência administrativa destes profissionais com relação a Polícia Civil. Inicialmente buscamos dar contornos a carreira policial ligada diretamente a atividade fim (investigação policial), devendo as demais organizações dos demais quadros (quadro administrativo e de apoio) serem objeto de estudo futuro, mas que também devem seguir regras de um modelo gerencial. Vale destacar que o modelo a ser apresentado deve ser aplicado em uma realidade onde a atual formatação do inquérito policial esteja superada quanto ao excesso de burocracia e cartorização.

Convém informar que o policial de classe inicial, deva ser supervisionado diretamente por outro policial com classe imediatamente superior, contando para os requisitos de estágio probatório a avaliação deste “policial tutor”, tal como se procede na grande parte das polícias modernas espalhadas pelo mundo. Deve-se optar pelo trabalho em dupla para que haja o repasse de conhecimento do policial mais antigo, bem como a possibilidade de aplicação de novas técnicas por parte dos policiais mais novos, visando a renovação do pensamento profissional dentro do órgão, visto que atualmente isso não é comum e policiais entram e saem da instituição sem repassarem o conhecimento adquirido, bem como muitos não tem acesso a novas metodologias de investigação.

Para podermos ter um modelo básico de como isso poderia ocorrer, partiremos de uma readequação da proposta que foi apresentada no estudo sobre a modernização da Polícia Civil brasileira encomendada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública em 2005¹⁵⁸. Nesta proposta foi trabalhada a atividade fim realizada por três cargos, os quais seriam: delegado, perito e agente. Cada um deles gozando de autonomia aplicada às respectivas atribuições. Como nossa proposta é de carreira única de entrada única para a

¹⁵⁸ Disponível em:

<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/brazil/documents/modernizacao.pdf> . Acessado em 06/08/2017.

atividade fim realizamos uma releitura da proposta. Neste modelo básico não iremos atribuir nomenclaturas para os cargos que compõe a carreira, fato a ser elaborado em estudo futuro. Desta forma, indicamos a seguinte estrutura básica onde a carreira estaria estruturada em três campos de competências:



5.3.1. BÁSICO

A base da carreira, denominado aqui de “básico”, seria formada por três classes: I, II e III.

CLASSE I: é composta por policiais que ainda estariam realizando o curso de formação básica (recém concursados). Defendemos que tal como ocorre na PM, só ingresse na academia de polícia os candidatos aprovados na prova de seleção e títulos, ou seja, que a academia de polícia não faça parte do processo de seleção, mas sim de formação policial. O tempo estabelecido para este curso deve ser objeto de estudo, pois o ideal seja que uma Lei Geral uniformize a formação das polícias civis, traçando as diretrizes básicas para o curso e posteriormente seja efetuada a adaptação, conforme a peculiaridade de cada estado. Supondo que a duração mínima do curso básico seja de

doze meses¹⁵⁹, os últimos seis meses deveriam ser destinados a prática profissional sob supervisão direta de um policial tutor.

CLASSE II: Nesta classe teríamos os policiais aprovados no curso de formação básica e que ainda estariam no estágio probatório, os quais seriam lotados em unidades de menor porte e atuariam como auxiliares nas investigações.

CLASSE III: Nesta classe teríamos os policiais lotados nas unidades policiais de menor porte, geralmente pertencentes a municípios com menor número de habitantes. Estes policiais ficariam responsáveis pelas investigações encaminhadas através da chefia da unidade policial. Os policiais do campo básico trabalhariam com todos os tipos de investigação e em caso de complexidade, poderiam ser auxiliados por um policial do campo especial. Após determinado período, o policial classe III deste campo poderia se candidatar a prova de seleção para fazer parte do campo especial.

5.3.2. ESPECIAL

No campo especial teríamos os policiais que atuariam nas divisões de investigações especiais ou especializadas. Este campo também estaria dividido em duas classes: I e II.

CLASSE I: Nesta classe está o policial recém promovido a este campo, resultado de um processo interno que levaria em conta critérios como tempo de serviço, proatividade, dedicação, desempenho e a aprovação no curso de formação para o campo especial. Este policial atuaria como auxiliar do policial especial classe II.

CLASSE II: O policial especial classe II ficaria responsável pelas investigações encaminhadas a ele pelo chefe da divisão especial ao qual está lotado. Após determinado tempo, o policial especial nível dois poderia se candidatar e concorrer ao campo superior, devendo também ser alvo de critérios que avaliem seu desempenho e dedicação dentro da instituição policial.

¹⁵⁹ Para se ter uma ideia, o curso de formação de Oficiais Policiais Profissionais (OPP) da Polícia de Investigação do Chile é de 08 (oito) semestres acadêmicos, sendo os últimos 02 (dois) correspondendo a prática profissional sob supervisão de um oficial de polícia, desempenhando o papel de tutor. Disponível em: < <http://www.escipol.cl/spa/profesionales/regimenescuela/regimenescuela.html> >. Acessado em 06/08/2017.

5.3.3. SUPERIOR

No campo superior, a pós seleção e aprovação em curso de formação específica na academia de polícia, estariam todos os policiais aptos a exercerem cargos de supervisão, chefia, coordenação e comando, mantendo assim a hierarquia, uma das características em todas as polícias do mundo, bem como o processo de aperfeiçoamento técnico e a formação de uma identidade, elementos indispensáveis em qualquer profissão.

Esta estrutura deve ser adaptada a uma divisão espacial que observasse o tamanho territorial e a quantidade de habitantes de determinado local a fim de encontrar a razão entre o número de habitantes e o número de policiais. Outro ponto de estudo futuro será a aplicação desta estrutura nos setores táticos e de inteligência das polícias civis.

Quanto a questão de como se processaria a formalização dos casos de flagrante delito apresentados pela PM, bem como os casos de TCOs, apesar deste trabalho não tratar diretamente da questão do chamado “ciclo completo de policiamento”¹⁶⁰, temos a opinião que a mesma deveria ficar responsável pela formalização, bem como deve efetuar a apresentação dos presos na audiência de custódia. Outra possibilidade seria a adoção de centrais de flagrante nas unidades policiais da Polícia Civil, onde as partes seriam ouvidas em vídeo gravação e reduzida a apresentação em uma peça sucinta a ser encaminhada juntamente com o preso. O objetivo é liberar ao máximo possível o efetivo da Polícia Civil para atuar na investigação policial, afim de não permanecer caracterizada como um órgão cartorial com servidores sub-aproveitados.

A forma como se daria a transição da estrutura atual para a estrutura apresentada será alvo de estudo futuro, pois como aqui não foi estabelecida as formatações de cada cargo, com suas respectivas atribuições, não há critérios de comparação que viabilizem tal análise.

¹⁶⁰ Defendemos a implementação do ciclo completo de polícia para os órgãos do sistema de segurança pública. Devendo as competências penais de cada uma estarem relacionadas à tipificação penal, ou seja, cada órgão poderia realizar a formalização do procedimento desde que estivesse dentro de sua competência penal. Os crimes de competência da Polícia Civil deveriam ser os mais complexos e casos envolvendo autoridades públicas onde estas sejam vítimas em função do exercício do cargo. Esta condição possibilitaria ainda mais às polícias civis se dedicarem a atividade investigativa e de apoio às requisições da justiça.

6. MODELOS DE CARREIRA POLICIAL PELO MUNDO E AS PROPOSTAS DE MUDANÇA RELACIONADAS A POLÍCIA CIVIL

6.1. MODELOS DE POLÍCIA: PORTUGAL, REINO UNIDO, BÉLGICA, E.U.A E CHILE

Até aqui o trabalho buscou demonstrar a estrutura adotada nas polícias civis. Uma estrutura não eficiente, onde há a divisão irracional das atribuições, com falta de economicidade manifestada na produção de um instrumento arcaico que requer a produção de, no mínimo, três servidores públicos. Uma estrutura geradora de conflitos internos, que dentre várias consequências negativas resulta na desmotivação, a qual repercute diretamente na qualidade do que é produzido e encaminhado à justiça.

Passaremos agora a descrever de forma sucinta como se estruturam algumas polícias pelo mundo e que atuam diretamente na atividade investigativa. Tomamos como base, o texto “Policias e Investigações Policiais no Mundo. Modelos de Estrutura de Carreira e Atribuições: Alguns Exemplos”, produzido pela Federação Nacional dos Policiais Federais - FENAPEF¹⁶¹.

Longe de buscar discorrer sobre o sistema judiciário adotado em cada país, nos atentaremos a descrever tão somente como se estrutura cada órgão policial que exerce a atividade de investigação criminal, função precípua da nossa Polícia Civil. De ante mão informamos que na maioria dos países que foram objeto de estudo, as polícias se caracterizam pelo exercício da função ostensiva de prevenção e de investigação criminal, ou seja, são caracterizadas por exercerem o chamado “ciclo completo de policiamento” ou “ciclo completo de polícia”¹⁶², há em alguns, como é o caso do EUA, a possibilidade de vários órgãos executarem a investigação criminal e a função fiscalizadora e de vigilância.

¹⁶¹ Este material consta no Anexo I.

¹⁶² Em seu artigo “Instituições, Sistemas e Gestão da Segurança Pública”, o pesquisador Marcos Flávio Rolim estabelece que: “a instituição policial moderna – independentemente do sistema de segurança ao qual esteja vinculado e das particularidades que se reveste em cada experiência nacional e histórica – desempenha suas funções com base no que se convencionou denominar “Ciclo Completo de Policiamento”. Em outras palavras, as polícias modernas são instituições profissionais capazes de atuar segundo um mandato específico pelo qual se espera que mantenham a ordem e a paz públicas, garantam direitos elementares da cidadania, atuem na prevenção do crime e apurem responsabilidades penais.”. Disponível em:

6.1.1. PORTUGAL

Portugal possui três polícias, a polícia de segurança pública (PSP), a guarda nacional republicana (GNR) e a polícia judiciária (PJ). A PSP e a GNR tem função ostensiva de prevenção, mas também possuem a competência residual da investigação criminal, pois somente a PJ detém o “múnus” da investigação e é sobre ela que atentaremos.

A PJ não possui função ostensiva de preservação, mas efetua vigilância e fiscalização ostensiva e preventiva em sua área de atuação. Seu quadro funcional tem três carreiras distintas: Investigação Criminal; Apoio à Investigação Criminal (no qual estão inseridos laboratórios de polícia técnica, científica e perícias, poderiam ser compreendidos aos cargos de peritos policiais ou perícia técnica adotada nos estados brasileiros); e carreira Auxiliar e Operário (assemelhado aos cargos administrativos em nossas polícias).

A carreira de Investigação Criminal está definida em ordem hierárquica distribuídas nas seguintes categorias: inspetor estagiário (equivalente a um ano de curso); inspetor (com nove escalões); inspetor-chefe (seis escalões); coordenador de investigação criminal (nove escalões); e, coordenador superior de investigação criminal (seis escalões).

A carreira tem apenas um nível de escolaridade. Para ingresso na categoria de inspetor estagiário, deverá o candidato ter licenciatura em uma das áreas do conhecimento humano designadas em edital de concurso. Cursará o Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais ISPJCC, (Curso de Formação de Inspetores) com duração de um ano, na categoria de inspetores estagiários.

Como podemos notar, há de fato uma carreira na atividade de investigação criminal na PJ, que ocorre em primeira instância de forma horizontal (escalões que podem ser compreendidos como classes) e depois também na forma vertical (categorias, que podem ser vistos como cargos).

6.1.2. REINO UNIDO

Citando-se a resenha apresentada no artigo supracitado¹⁶³ a respeito desta estrutura policial:

(...)

O Metropolitan Police Service (MPS) é conhecido por Scotland Yard, é a mais famosa e mais eficiente polícia do mundo pela sua alta taxa de eficácia, teve origem em 1829 (...).

O MPS é uma polícia com estrutura uniformizada e a paisana, com atuação em todo o Reino Unido, de ciclo completo, atua diretamente em todo o sistema de segurança pública da região metropolitana de Londres. É uma força de segurança de natureza civil e de âmbito nacional.

(...)

A Diretoria de Crimes Especializados (SCD) conta com 5500 policiais que estão envolvidos na maior parte dos casos graves e de alto perfil. **O SCD tem seu trabalho orientado através dos objetivos traçados pela comunidade e pelas ocorrências dos biênios anteriores através dos estudos de redes criminosas, apreensão de seus bens e na redução dos danos que causam.** Esta nova abordagem visa a entender e combater as redes criminosas em todos os níveis, gangues de rua em bairros sofisticados e grupos que também operam em nível nacional e internacional, a fim de reduzir os danos que causam medo e a insegurança nas comunidades.

O “Met”, como é conhecido o MPS, tem várias unidades especializadas que trabalham em toda cidade ou que cumprem um papel nacional.

Algumas destas unidades especializadas são agrupadas em uma seção da organização conhecida como Operações Especiais. Elas lidam com tarefas tais como a inteligência policial, de segurança, proteção de políticos e embaixadas e Royalty (segurança da realeza), bem como investigação de determinadas categorias de crimes graves, incluindo o crime racial, a criminalidade violenta e o terrorismo.

(...)

Por esta razão, o Met possui milhares de funcionários, além dos agentes policiais, bem como civis (terceirizados) que trabalham nos bastidores para garantir que a linha de frente possa fazer o seu trabalho.

As suas funções incluem recrutamento, formação, gestão de pessoal, fornecimento de Tecnologia da Informação (TI), publicidade e comunicação.

Algumas funções, tais como a manutenção de veículos e os aspectos da Tecnologia da Informação e das telecomunicações, são contratados do setor privado.

A Carreira de Oficial de Polícia é única e iniciada com a designação de “constable” e exerce suas funções no policiamento de rua e patrulhamento a pé. Sua estrutura é representada pelo rank de oficiais e é a seguinte: comissário, comissário adjunto, comissário assistente,

¹⁶³ Polícias e Investigações Policiais no Mundo. Modelos de Estrutura de Carreira e Atribuições: Alguns Exemplos

vice-comissário adjunto, comandante, diretor superintendente, superintendente, inspetor chefe, inspetor, sargento e constable.

O termo detetive é dado aos agentes policiais (oficiais de polícia) que tenham sido atribuídos o trabalho de investigação após seleção, formação e conclusão de Curso de Investigação no Hendon Formação School. A carreira de detetive vai desde a graduação de detetives constable até detetive diretor superintendente.

A Polícia Metropolitana de Londres é o maior empregador público do Reino Unido, com mais de 31000 agentes policiais (oficiais de polícia), mas há muito mais além dos policiais. (grifo nosso)

Como se observa nesta polícia também se aplica a estrutura de carreira policial, fomentando a aprendizagem, sua aplicabilidade e o reconhecimento profissional dos que se dedicam e se destacam.

6.1.3. BÉLGICA

No que se refere a estrutura policial belga, o artigo traz os seguintes apontamentos:

A Belgian Federale Politie sofreu uma profunda reforma estrutural que resultou na criação de uma nova polícia naquele País. Em 2001, as três principais forças policiais, na Bélgica, a saber: polícia municipal; polícia estadual (Gendarmerie, de caráter militar) e a polícia judiciária (que desenvolviam ações afetas aos procuradores públicos) deram lugar a um serviço policial integrado em dois níveis: um federal e outro estadual, ou seja, uma Polícia Federal e uma Polícia local, ambos de natureza civil.

(...)

A carreira policial na Bélgica é igual tanto no âmbito federal como no estadual. Ela é composta pelos seguintes quadros: Quadro de Agentes (formado por agentes de polícia antigamente chamados auxiliares); Quadro Básico (formado por inspetores de polícia); Quadro Médio (formado por inspetores principais e inspetores principais especializados); e, Quadro de Oficiais (formado por comissário de polícia e comissário de divisão).

Qualquer membro da Carreira Operacional pode pretender aspirar a uma carreira cheia de envolvimento e dedicação pessoal continuando a ser ao mesmo tempo rentável para a instituição que aprecia (vocacional), além disso, pessoal experiente. Têm-se a carreira vertical e carreira horizontal.

A carreira vertical consiste numa promoção de um quadro ou grau para um quadro ou grau superior.

O objetivo desta carreira é passar do escalão de executante ou de interveniente para um escalão que pede mais qualificação ou que atribui maiores responsabilidades ou mesmo para um escalão de direção ou comando.

A carreira horizontal é baseada na função: o membro do pessoal conserva o seu grau e permanece no seu quadro, mas escolhe outra função e/ou outro lugar de trabalho numa gama de especialidades disponíveis.

O objetivo da carreira horizontal é especializar-se e trabalhar num assunto de domínio e que interessa ao membro. Uns quererão tornar-se guia de cão, outro desejarão integrar a cavalaria, outros ainda mais contatos com população e preferirá um trabalho de agente de bairro, outros por último sonham no trabalho de investigador judicial, mil e umas funções constituem as facetas do ofício de polícia!

A Carreira Operacional, ou seja, policial, **tem ingresso permanentemente em dois níveis**: no Quadro de Agente (para agentes de polícia), que é o policial de rua e para policiamento básico ostensivo; e no Quadro Básico (para inspetores de polícia). **Excepcionalmente, poderá haver ingresso do público externo no Quadro Médio** (inspetores principais e inspetores principais especializados).

No Quadro de Agente (para agentes de polícia) o nível de escolaridade é o fundamental e não há necessidade de comprovação. Dado a sua competência policial limitada, o agente de polícia consagra-se, sobretudo na **execução** do policiamento ostensivo a pé e no policiamento de circulação de veículos e na constatação de acidentes, na fiscalização e no controle de circulação de veículos e pessoas (em rodovias, aeroportos, ferrovias, fronteiras e vigilância de prédios da polícia, etc.), bem como assistir aos funcionários de polícia em certos casos previstos por regulamentos.

Após dois anos de antiguidade, o agente de polícia pode pleitear vaga para o Quadro Básico se tiver o diploma exigido (curso secundário na área de humanas, técnico, artístico, profissionalizante ou equivalente) e **ter sido aprovado em seleção para curso do Quadro**. Desta maneira, poderá ser promovido a Inspetor de Polícia (Quadro Básico).

No Quadro Básico (para inspetores de polícia), a escolaridade é nível secundário destina-se ao policiamento ostensivo e investigativo. Com funções de intervenção em que pequenas querelas públicas, atende a ocorrências policiais e mantém contatos com todas as instâncias da sociedade, reconhecendo-as como parceiros da segurança.

Podem ainda, escolher como exercer suas funções em atividade ostensiva em divisão de apoio operacional (canil, cavalaria, aéreo, marítimo, etc.) ou no serviço de investigação numa seção da Divisão Geral da Polícia Judicial.

No Quadro Médio (para inspetor principal e principal especializado) a escolaridade exigida é o nível superior. É preenchido **regularmente** pelo público interno via promoção após no mínimo seis anos no Quadro Básico. **Excepcionalmente**, pode haver concurso externo para este Quadro, desde que haja necessidade de recrutamento específico e pontual em uma determinada área do conhecimento humano para ser empregado numa atividade específica e que exijam conhecimento técnico preciso, por exemplo: engenheiro aeronauta, geneticista, engenheiro florestal, psicólogo forense, etc.

O Inspetor principal oriundo do Quadro Básico desenvolve suas atividades em **nível mais elevado de avaliação e responsabilidades no âmbito de sua especialização dentro da mobilidade na carreira horizontal**. Já o inspetor principal especializado (recrutamento externo) **desenvolve suas atividades na área específica aberta do seu concurso**. Podendo, de forma residual e de maneira temporária, exercer atividades dentro da mobilidade da carreira horizontal.

No Quadro de Oficiais (para comissário e comissário de divisão) a escolaridade exigida é em nível de pós-graduação *latu sensu*. **A forma**

de recrutamento é via promoção do Quadro Médio que tenha no mínimo seis anos neste. Há, ainda, outra promoção dentro deste mesmo quadro nos diferentes graus. **Exerce atividades de comando e direção.**

Os oficiais exercem função muito polivalente. Podem-se considerar os oficiais como gerentes de uma empresa. São responsáveis pela gestão de grupos consideráveis de colaboradores e são encarregados de prever, preparar, organizar e coordenar as atividades destes com o objetivo de garantir a segurança pública.

De acordo com a função que lhe for atribuída, pode preparar e coordenar as operações relativas às atividades de polícia administrativa e missões de polícia judicial; contatos de representação em nível federal ou regional; realização de estudos relativos à atividade; participação em grupos de trabalhos, projetos e comissão de exames; e, gestão de pessoal, material e financeira.

Para todas as tarefas é exigido do oficial, capacidades de raciocínio, análise, e, sobretudo de liderança.

(...)

Os quadros que compõem a Carreira Operacional passam por uma formação básica inicial. A formação do Quadro de Agente é de cinco meses e os demais quadros têm formação idênticas de um ano, exceto o Quadro médio do concurso externo que tem uma formação preparatória de seis meses, mais a formação básica de oito meses e mais outros meses de formação específica da especialização.

A formação profissional da Carreira Operacional subdivide-se em quadro grandes categorias: a **formação básica**, inerente a todo e qualquer quadro; a **formação funcional**, destinada a constituir a formação da carreira e especialização funcional em determinada atividade, por exemplo: cavalaria, motociclista, unidades especiais de apoio operacional tipo SWAT; aviação, investigador, sniper, etc.; **formação continuada**, que visa garantir a manutenção e o desenvolvimento dos conhecimentos e aptidões adquiridos, como por exemplo: controle da violência, técnicas básicas de entrevista de suspeitos e testemunhas, atualização da legislação, etc.; e, **formação de promoção**, que visa adquirir novas aptidões e conhecimentos e aprofundar alguns conhecimentos da função e da ciência policial e cujo aproveitamento é condição para adquirir uma promoção ao quadro imediatamente superior.

A finalidade da formação básica é dotar os candidatos das competências profissionais básicas para: efetuar tarefas elementares de polícia administrativa e polícia judicial; e começar a sua carreira num emprego não especializado no seio da polícia. (grifo nosso)

Podemos notar que a formação destes policiais é continuada e é amplamente motivada pela perspectiva de crescimento profissional decorrente da carreira dentro do órgão.

6.1.4. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Abordaremos aqui as características da polícia de Los Angeles que atua em uma esfera local, diferente do FBI que atua em nível nacional, mas primeiramente, faremos um breve comentário sobre o policial William Bratton. Bratton, considerado o “top cop” (maior policial) americano. Esse título se deve ao fato de Bratton ter participado ativamente na reformulação das duas maiores instituições policiais do EUA, os departamentos de polícia de Nova York e de Los Angeles. Estas duas cidades estavam entre as duas mais violentas do EUA e hoje estão entre as mais seguras e suas polícias gozam de prestígio internacional. Tal feito se deve muito a vasta capacidade obtida em sua carreira como policial. Pontue-se que a formação acadêmica de Bratton é em Bachelor of Science¹⁶⁴, conhecimento que lhe proporcionou aplicar a ciência estatística para identificar os locais com maiores índices de crimes, suas respectivas ações e como empregar de forma racionalizada os recursos disponíveis em cada departamento de polícia, iniciando uma gestão baseada em resultados, no modelo do “compstat”¹⁶⁵.

Em 2010, William Bratton foi entrevistado pelo jornal Zero Hora¹⁶⁶, extraímos aqui parte dessa entrevista:

Zero Hora – Nos EUA, o Fato de haver uma polícia única ajuda?

Bratton – Temos um sistema em que todos começam como policiais de rua e que podem subir na organização e se tornar um detetive, um supervisor, um oficial de comando, um comissário. Mas todos começam como policiais trabalhando nas ruas, e quase nunca se vê alguém que comanda um departamento de polícia que não tenha subido por essa hierarquia. No meu caso, por exemplo, em 1970 eu comecei como guarda, virei sargento, tenente, superintendente, comissário de polícia de Boston, depois comissário de Nova York e, mais recentemente, chefe de polícia de Los Angeles. No Brasil, isso

¹⁶⁴ Geralmente é um curso de graduação de quatro anos, tipicamente usado em engenharia, informática, matemática, economia e ciências naturais.

¹⁶⁵ Bratton levou a ideia para o Departamento de Polícia de Nova York, onde implantou um sistema mais sofisticado, o CompStat (Estatísticas Comparativas, na abreviação em inglês). Em um único banco de dados estão todas as informações sobre ocorrências, da localização, data e hora à roupa usada pelo criminoso, número de disparos, armas usadas, mesmo por policiais, abordagem, perfil do bandido e da vítima, forma de atendimento, apreensões e prisões feitas, entre outros dados colhidos no local do crime e nos depoimentos, e atualizados com informações de casos relacionados, posteriormente. Fonte: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral.a-receita-de-bratton-contra-o-crime,489918>>. Acessado em: 19/07/2017.

¹⁶⁶ Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2010/01/xerife-do-tolerancia-zero-afirma-que-e-a-hora-de-o-brasil-investir-em-seguranca-2787424.html>>. Acessado em 19/07/2017

não ocorre, e isso é problemático para ter um sistema de Justiça criminal que funcione.

Zero Hora – Aqui as diferenças culturais são uma barreira?

Bratton – Há níveis educacionais diferentes. Alguns policiais civis têm diploma de Direito e, para ser um praça da Polícia Militar, você precisa de um diploma de Ensino Médio. Além disso, os oficiais e os chefes de polícia vêm, muitas vezes, de uma outra classe social. Há muitas diferenças de educação, de classe, profissionais. Nos EUA, detetives, praças, policiais e comandantes são parte da mesma organização. Essas são questões que precisam ser reconhecidas em uma tentativa de melhorar a coordenação, o compartilhamento de informação e inteligência [...]

Zero Hora – Alguns dos problemas se referem a investimentos, como falta de pessoal, de equipamentos, baixos salários. Isso de fato é essencial para uma política de segurança eficiente?

Bratton – Nos EUA, temos uma expressão: você recebe pelo que paga. Se você não paga para ter policiais educados, motivados e honestos, você terá policiais sem educação, desmotivados e desonestos. Em Nova York, (Rudolph) Giuliani, e em Los Angeles, (Antonio) Villaraigosa, esses prefeitos entenderam a importância de aumentar a força policial, de investir em pagamento, equipamento e tecnologia. [...] Em uma democracia, a primeira obrigação de um governo é garantir a segurança pública.

Zero Hora – Há uma preocupação muito grande no país em encontrar uma saída para a violência.

Bratton – Você pode ter um emprego, mas se você tem medo de ser assaltado no caminho para casa, ou se você agora tem uma televisão, mas ela é roubada, ou se suas crianças ficam em perigo ao ir para a escola, mesmo que a sua condição econômica tenha melhorado, se a segurança pública não melhorou, você vai viver com medo. A melhora econômica precisa ser acompanhada por uma melhora dramática na segurança pública.

Zero Hora – E isso não é automático?

Bratton – Não é automático. Tem de ser planejado, tem de ser apoiado, conduzido [...]

Em entrevista à revista Veja, Bratton declarou:

[...]Eu comecei minha carreira como policial. No Brasil, seria um soldado de polícia. Jamais conseguiria ascender ao cargo de oficial e, depois, ao de chefe de polícia. Seria no máximo capitão ou major. Eu teria de ir a uma faculdade de direito para me tornar delegado. Em meu departamento, todo investigador pode chegar ao posto mais alto

da carreira policial. Não ter chance de ascender é algo desestimulante em qualquer carreira. Não haveria por que ser diferente na polícia.¹⁶⁷

Bratton, além de questionar a estrutura de organização das polícias brasileiras, ainda levanta a questão sobre a necessidade de formação acadêmica exclusiva em Direito para ocupar os cargos de direção e comando nas polícias civis.

O texto base utilizado para este estudo de estruturas comparadas traz as seguintes considerações a respeito da polícia estado unidense:

A segurança pública nos Estados Unidos é bem diversificada e ampla. Existem inúmeras agências policiais e em diferentes níveis¹⁶⁸. Esta característica é bem própria e diverge bastante dos modelos do resto do mundo especialmente daqueles que adotam o sistema de uma única polícia que atuam em âmbito nacional e regional ao mesmo tempo. Verifica-se que nas três esferas de Poder do EUS existem corporações policiais, no entanto, elas têm áreas de atuação próprias (jurisdição) definidas por matéria ou área de atuação. Todas as agências policiais nos EUA adotam o ciclo completo de polícia, são de natureza civil e a formação exigida e o segundo grau de ensino e em alguns casos o nível superior. A Military Police (PM) está afeta, apenas, aos militares da Forças Armadas, equivalente a junção da nossa Polícia do Exército, Polícia Naval e Polícia da Aeronáutica.

(...)

Existem nos Estados Unidos, algumas universidades que tem cursos na área de justiça criminal (criminalística e ciência policial) e a que tem maiores prestígios na área policial são o "John Jay College of Criminal Justice" da "City University of New York" e o "College of Criminal Justice" da "Sam Houston State University", ambos com cursos de graduação e pós-graduação em nível de mestrado e doutorado.

6.1.5. A CARREIRA DE OFICIAL DE POLÍCIA NA LAPD:

No que se refere especificamente a carreira policial na LAPD, o estudo base assim a descreve:

O Departamento de Polícia de Los Angeles (LADP), como as demais agências policiais norte americanas são de ciclo completo de polícia e de natureza civil. Portanto, têm em suas características as funções de policiamento ostensivo preventivo (polícia administrativa) e de polícia investigativa repressiva (polícia judicial).

O candidato se submete a um concurso para recrutar na academia de polícia e tem que cumprir algumas exigências entre as quais o nível mínimo de escolaridade que é o secundário. No entanto, se tiver

¹⁶⁷ Disponível em: <<http://origin.veja.abril.com.br/021209/sim-pode-dar-certo-p-168.shtml>>. Acessado em 20/07/2017.

¹⁶⁸ Existem 19.000 agências policiais nos EUA! Fonte: O modelo americano de polícia: uma comparação com o Brasil. Disponível em: <<http://www.sinpolgo.org.br/?go=leiamaisart&alias=o-modelo-americano-de-policia-uma-comparacao-com-o-brasil>>. Acessado em: 14/08/2017.

diploma universitário, ficará numa faixa de salário maior, mas com as mesmas atribuições e nível de graduação na carreira.

Como recruta (PoliciaI I) da academia terá direito a um salário de US\$ 3.431,28 por mês (efetivo em 1º de Julho de 1999) e se tiver formação universitária (dependendo do diploma) pode receber até US\$ 4.609,26 por mês e os benefícios durante os 07 meses de curso e um ano de treinamento nas ruas, quando será efetivado no serviço policial da cidade de Los Angeles.

A carreira policial na LAPD é composta pelos seguintes cargos e níveis: PoliciaI I (recruta); PoliciaI II; PoliciaI III; Detetive I; Detetive II (ou Sargento I); Detetive III (ou Sargento II); Tenente (I e II); Capitão (I, II e III); Comandante; chefe-deputado e chefe de polícia.

PoliciaI I

Após o período de curso e estágio com seu policial mestre e seu sargento, o policial I é automaticamente promovido a policial II, há diferença salarial caso o policial tenha nível.

(...)

PoliciaI II

Tem início sua carreira policial e é transferido de sua unidade de treinamento para uma das 17 unidades policiais da cidade.

(...)

PoliciaI III

Decorrido dois anos no cargo de policial II adquire condições para ser promovido a policial treinador (policial III), que envolve o treinamento de recrutas na rua ou na Academia de Polícia ou na seleção de serviços mais especializados. O policial treinador, caso atue na rua, será companheiro do policial recruta (policial I) por três meses, efetuando uma avaliação por escrito a cada duas semanas.

Depois de um ano como policial treinador, este policial III faz seleção para ser detetive-estudante. Neste caso, o policial III troca o uniforme por uma camisa, gravata e um paletó e passa para a seção de investigações de sua unidade policial. O novo detetive-estudante vai exercer a função de detetive sob o controle de um detetive na sua sessão de designação. Cada uma das 18 unidades de polícia de Los Angeles tem duas divisões: a divisão de patrulha, chefiada por um Capitão III e a divisão de suporte a operações, chefiada por um Capitão I. A função da divisão de suporte a operações é simplesmente a função de investigações de crimes, de prisão do infrator (capturas) e de encaminhamento dos casos delituosos ao promotor público para instrução criminal.

A divisão de suporte a operações é dividida em seções correspondente ao tipo de delito. A seção de homicídio tem um detetive supervisor e entre dois e quatro detetives. Eles só se preocupam com a solução de homicídios na área de controle de sua unidade policial. As demais seções seguem o mesmo critério.

Esta divisão de tarefas usando os delitos específicos faz com que os detetives se especializem num certo tipo de crimes, conhecendo seu modus operandi, facilitando a solução de crimes em decorrência da expertise policial.

Após dois anos, o policial III (tempo máximo para um policial III exercer a função de detetive-estudante), deve tomar uma decisão: ou ele continua no cargo de detetive ou volta para a patrulha e segue com a carreira dele no serviço policial ostensivo e uniformizado (polícia administrativa). Se optar por ficar na divisão uniformizada (patrulha),

a próxima chance de promoção dele seria fazer o exame para sargento, que é quase idêntico ao exame de detetive (com uma diferença de matéria, que é mais administrativa) e também inclui a colocação na lista de candidatos válida por dois anos.

(...)

Detetive I

Esta é a fase que mais interessa ao nosso trabalho, por isso iremos nos deter mais em suas especificidades.

Nosso policial III foi promovido a detetive I. No seu uniforme, ele vai adicionar um diamante (uma forma geométrica com dois pontos agudos e dois pontos oblíquos) diretamente abaixo de suas duas faixas. No uniforme da polícia de Los Angeles, o diamante indica o cargo de detetive. O cargo também é indicado pelo distintivo. Ele deixa de indicar police officer e indica detective. Em caso de mobilização da corporação por razão de alguma emergência (motins, desastres naturais, etc.) todos os membros da corporação estarão uniformizados e será identificar os detetives e os policiais de rua. O povo em geral simplesmente estará na presença de um policial uniformizado como símbolo da ordem e a função de todos os membros da corporação neste caso é a ordem pública.

Como o nosso policial III agora se tornou detetive I, ele é automaticamente transferido para outra unidade policial e cadastrado numa seção (assaltos, roubos, furto de veículos, crime juvenil, crime sexual, etc.) sob a direção do detetive encarregado desta seção, exercendo a atividade investigativa examinando os relatos de crimes, os locais de crimes em busca de evidências, solicitando exames periciais, entrevistando vítimas, testemunhas e suspeitos, ou seja, o detetive prepara o caso para ser apresentado ao Promotor Público.

Caso o acusado pelo crime seja preso, o detetive encarregado do caso, a qual nome de contato está incluído na ordem de prisão, será notificado da prisão e receberá a custódia, e fará o interrogatório dele para completar seu caso antes do julgamento. Com a prisão do criminoso, o caso é classificado fechado. A investigação é entregue ao Promotor Público para instruir o procedimento judicial. Assim que o julgamento é completado, e a decisão judicial é firmada, a responsabilidade do detetive a respeito deste caso estará completada.

(...)

Detetive II

O detetive I, depois de dois anos de trabalho como investigador adquiriu boa experiência criminal e agora ele se encontra capacitado para ser supervisor de detetives. Ele faz uma seleção para uma vaga de detetive II e é entrevistado pela seção para qual ele está se candidatando (em sua própria unidade policial, ou em outra). Este cargo envolve a revisão de casos criminais recebidos por sua seção e a distribuição dos casos os demais detetives. O supervisor da seção também aprova as investigações antes delas serem apresentadas ao promotor público.

A partir dos cargos de sargento II, passando por tenente (I e II), capitão (I, II e III), Chefe Deputado e Chefe de Polícia, o policial poderá executar as funções de supervisão, administração, chefia e comando.

O Chefe de Polícia de Los Angeles chefia uma corporação com 8.600 policiais e detetives, e quase 9.000 empregados civis, com um orçamento anual de mais de US\$ 1 bilhão.

Aqui foi explicado em breves palavras como funciona o sistema policial em Los Angeles. O fato simples é que todos os membros da corporação trabalham juntos contra o crime. O trabalho central é aquele feito pela entidade uniformizada (patrulha) que responde chamados da comunidade e toma as primeiras informações da investigação preliminar dos delitos ocorridos.

(...)

O serviço dos detetives e dos empregados civis serve como base de suporte da patrulha no serviço à comunidade. Cada um com sua função especializada, mantendo uma máquina de combate ao crime funcionando em forma altamente eficiente e também motivadora ao policial, uma vez que lhe proporciona uma carreira que começa nos postos de base (recruta) podendo chegar ao comando geral do órgão policial (Chefe de Polícia).

6.1.6. CHILE

Por fim, com relação a estrutura policial chilena, o texto estabelece que:

A Polícia de Investigação do Chile (PDI), é de natureza jurídico-administrativa civil, tem como função principal, porém não única, investigar e esclarecer os delitos e crimes ocorridos em todo território nacional, afim de: identificar suspeitos; estabelecer condições e circunstâncias do fato; coletar evidências e indícios de provas; e, deter pessoas envolvidas e entregá-los à justiça.

(...)

Os serviços policiais do Chile estão a cargo da Polícia de Investigação do Chile (Ministério do Interior) e dos Carabineros (Ministério da Defesa).

Uma das principais orientações do Código de Ética da Polícia de Investigação do Chile está estabelecida em seu art. 2º, **Investigar para detener** (investigar para prender).

O trabalho investigativo será constituído na máxima: **investigar para detener y no detener para investigar** (investigar para prender e não prender para investigar), valorizando-se e avaliando-se a verdade real dos fatos, que consiste no julgamento técnico-profissional com a realidade objetiva dos fatos investigados, e em particular com o local do evento.

O investigador policial deverá respaldar seu trabalho profissional com o emprego da ciência policial e da tecnologia, como modelo transparente de buscar a verdade criminalística, entendendo que o trabalho técnico e científico é o que concederá a credibilidade, objetividade e solidez da investigação policial.

A Polícia de Investigação do Chile DPI, também desenvolve policiamento preventivo-ostensivo em suas áreas de atuação, notadamente nas atividades de fronteiras, adotando desta forma, em áreas específicas de atuação, o ciclo completo de polícia, posto que exerce policiamento ostensivo.

O acesso à Carreira de Oficiais Policiais Profissionais (OPP), se dá por admissão na Escola de Investigações Policiais - ESCIPOL e se

desenvolve nas seguintes graduações: subcomissário, comissário, subinspector, inspector, subprefecto, prefecto, prefecto inspector, e subdirector.

A PDI conta para o ensino da Ciência Policial com dois institutos: A Escola de Investigações Policiais - ESCIPOL e a Academia Superior de Estudios Policiales ASEPOL, e ainda com o Centro de Capacitación Profesional de la Policía de Investigaciones de Chile CECAPRO para a formação de pessoal de apoio técnico-administrativo.

A Escola de Investigações Policiais ESCIPOL é um estabelecimento de ensino superior que tem por objetivos formar profissionais de investigação policial, bem como a especialização de Oficiais Policiais nas diversas modalidades de atuação através do Departamento de Atualização Acadêmica e Especialização Policial - DAAEP. Para isso dispõe de um corpo docente e de oficiais de polícia para instrução. Sua missão é formar integralmente os futuros detetives que integrarão o escalão de Oficiais Policiais Profissionais (OPP), através de cursos regulares com duração de 10 (dez) semestres acadêmicos. Destes, 06 (seis) são letivos, 02 (dois) são de especialização nas áreas de narcotráfico, inteligência policial, roubos, delitos sexuais, homicídios, delitos econômicos e migração. Finalmente, 02 (dois) semestres de práticas em unidades da Instituição por todo o País.

O ingresso na ESCIPOL se dá por concurso de admissão e tem como requisito mínimo idade máxima de 35 anos e formação acadêmica de nível superior em qualquer área do conhecimento humano desde que em instituição de ensino reconhecida pelo Estado e que tenha duração mínima de oito semestres.

A Academia Superior de Estudios Policiales ASEPOL é uma escola destinada à formação e ao aperfeiçoamento de altos Oficiais Policiais de Investigação do Chile. Foi criada em 1979, e hoje trabalha com o desafio de propor o plano de modernização da Polícia de Investigação do Chile.

Aporta em sua função a preparação de homes e mulheres policiais que dirigirão a Instituição, conectada a novas tecnologias, e dispostas a desenvolver bandeiras da eficiência, eficácia e efetividade na prestação de serviços policiais.

A Academia tem como principal missão formar (para promoção) pelo qual, a cada ano oferece Curso de Oficial Policial Graduado, destinados à promoção de oficiais policiais de mando médio e superior, com duração de 02 (dois) semestres letivos o qual confere o título de Oficial Policial Graduado e uma graduação acadêmica em Ciências da Investigação Criminalística.

A grade curricular do tem carga horária de 1072 h/a e o Curso é composto pelas seguintes áreas e disciplinas:

Ciências Humanas Metodologia da Investigação policial, Investigação Aplicada (trabalho para titulação), Ética do Mando, Estado e Segurança Cidadã, Política Criminal e Modernização;

Ciências Administrativas e Gestão Administração e Gestão, Pressupostos de Finanças Públicas, Formulação de Finanças Públicas, Habilidades em Comunicação Social;

Ciências Jurídicas Direito Processual Penal, Direitos Humanos e Deontologia Policial, Sistema de Julgamento Criminal Prático;

Ciências Criminológicas e Criminalísticas Sociologia, Criminologia, Armamento e Balística.

Acondicionamento Físico Educação Física.

O Centro de Capacitación Profesional de la Policía de Investigaciones de Chile CECAPRO é um estabelecimento de nível técnico destinado a formação, capacitação e aperfeiçoamento básico dos servidores de apoio geral (quadro de apoio administrativo) e de apoio técnico-científico, principalmente para a formação de assistente policial, assistente técnico e assistente administrativo.

Note-se que o assistente policial, é um servidor administrativo com funções de apoio direto aos Oficiais Policiais (investigadores). Tem como funções principais entre outras fazer a vigilância orgânica das instalações, fazer entregas de notificações e citações de ordem de tribunais criminais e do Ministério Público, preservar locais de eventos de crimes, prestar auxílio a vítimas e testemunhas, etc.

A formação do assistente policial é de cinco meses em regime de internato e um assistente administrativo é formado em dois meses. Para ambos, é exigido a idade mínima de 18 anos e nível médio de ensino.

A Polícia de Investigação do Chile vem estabelecendo desde o ano de 2004, plano de desenvolvimento e modernização com prazo de desenvolvimento até 2010, que denominou de Plano Minerva. O DPI em janeiro de 2007 começou a formar uma primeira nova geração de Oficiais Policiais Profissionais (OPP).

Para enfrentar os desafios que a segurança pública e a justiça impõem a Polícia de Investigação do Chile, a instituição vem realizando suas diversas e complexas atividades segundo orientação de um plano de desenvolvimento institucional.

Este projeto é o principal instrumento de planejamento e gestão de polícia civil, cujo propósito é contribuir para uma administração eficiente e em consonância com o processo de modernização do Estado.

O plano de modernização tem ênfase nos seguintes aspectos de desenvolvimento institucional: Reorientação técnica da investigação; Acentuar práticas com base na eficiência, eficácia, na qualidade e transparência; A promoção de um rol de atividades proativas (policiamento preventivo) com capacidade de antecipação e ação em respostas frente a demandas do policiamento; Profissionalização e aperfeiçoamento permanente de seu Corpo de Oficiais Policiais; Promoção de lideranças e dirigentes baseadas no mérito; etc.

A PDI acredita no aprimoramento técnico de seu quadro e na motivação estabelecida na carreira policial como requisitos fundamentais para obter eficiência, eficácia e efetividade em sua missão. Como resultado, tem um dos melhores índices de resolução em crimes de homicídio no mundo.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Em 2013, o índice de resolução de todos os crimes investigados pela PDI foi de 98%. Fonte: <<http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2014/05/justica-do-chile-consegue-combater-violencia-com-seguranca-publica.html>>. Acessado em 20/07/2017

6.1.7. CONSIDERAÇÕES

Tal como William Bratton Outro nome que merece destaque é o de Mireille Ballestrazzi, comissária da polícia francesa. Mireille Ballestrazzi tem um currículo extenso, que demonstra sua dedicação e desempenho dentro de uma organização que possibilita o crescimento profissional e no ano de 2012 foi eleita presidente da INTERPOL. Vale destacar que Mireille Ballestrazzi tem como formação acadêmica o bacharelado em Artes Clássicas e Mestrado em grego e latim, com pós graduação na Escola Nacional Superior da Polícia da França¹⁷⁰. Tal como Bratton, Ballestrazzi pode aproveitar as oportunidades de uma carreira policial que viabiliza a máxima exploração das potencialidades de cada policial.

Quantos “Brattons” e “Ballestrazzi” estão potencialmente aguardando uma oportunidade em nossas polícias, mas que infelizmente jamais terão essa oportunidade em decorrência da forma como as polícias são organizadas no Brasil? A solução para o problema de segurança pública em nosso país não depende unicamente da forma como as polícias estão organizadas, mas sem dúvida alguma, qualquer ação que não passe por uma reestruturação destas polícias, objetivando a efetivação de uma carreira policial de fato, fazendo uso de critérios objetivos como dedicação, desempenho, capacidade técnica, liderança e tempo de permanência, jamais produzirá um resultado satisfatório.

Como demonstrado nos exemplos de polícias citados, percebemos que o policial inicia sua carreira com funções específicas na classe ou posto inicial, podendo alcançar outras classes ou postos e executar funções mais complexas, bem como há a possibilidade de exercer funções de chefia, coordenação e até comando. Outro ponto importante foi perceber que cada uma das polícias mencionadas tem como campo de identificação a própria formação policial e não o campo jurídico. Há uma unidade na identidade policial, diferente do que ocorre aqui no Brasil, nestas polícias se valoriza não a formação acadêmica em direito, ou qualquer outra, mas sim a formação policial e sua aplicabilidade prática, ou seja, não há outra carreira a ser valorizada se não a carreira policial.

¹⁷⁰ Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/40588/>>. Acessado em 20/07/2017

6.2. COMENTÁRIOS A PEC Nº 51/2013 E PEC Nº 430/2009

Com quase 30 anos de promulgação da denominada “Constituição Cidadã”, várias são as propostas que tramitam no Congresso Nacional que tratam sobre a segurança pública. Propostas de reformulação do CPP, da estrutura em carreira, do ciclo completo de policiamento, da unificação das polícias civil e militar, mas que até agora não foram aprovadas. Algumas propostas podem ajudar na melhoria da prestação deste serviço essencial à sociedade, enquanto que outras são como uma “mão de cal” no que já existe, uma espécie de “puxadinho” dentro de uma estrutura ineficiente. Abordaremos aqui as duas propostas que mais se destacam no meio da segurança pública. Estas propostas, de forma direta ou indireta estão relacionadas ao tema da carreira única defendida neste trabalho.

6.2.1. PROPOSTA DE EMENDA Á CONSTITUIÇÃO Nº 51/2013

De autoria do Senador Lindbergh Farias a PEC-51, conhecida também como a “PEC da boa ideia” pelos defensores e como a “PEC da cachaça¹⁷¹” pelos opositores, independente das opiniões, é a proposta mais ampla que há, pois visa mexer profundamente com a arquitetura institucional da segurança pública em nosso país.

O antropólogo e cientista político Luiz Eduardo Soares, indica como propostas chaves da PC 51 os seguintes temas¹⁷²:

1. Desmilitarização: as PMs deixam de ter seus modelos atuais, pois perderiam o caráter de força auxiliar do exército (força de reserva), passando a ter caráter civil. Tal fato não impediria que a mesma continuasse a atuar na função da manutenção da ordem pública e que mantivesse sua caracterização uniformizada.
2. Carreira única: Todas as instituições policiais passariam a ser estruturadas em carreira única, pondo fim a estrutura que na prática constituem a existência de quatro e não duas polícias estaduais, pois a PM é composta por oficiais e praça e a Polícia Civil é composta por delegados e não-delegados.

¹⁷¹ Em um uma publicação intitulada de: Por que sou contra a PEC 51/2013, o delegado da polícia federal Bruno Fontenele Cabral expõe seus motivos de ser contra a referida proposta. Este texto foi reproduzido em várias associações de delegados de polícia. Disponível em:<http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13840&revista_caderno=9>. Acessado em 08/08/2017.

¹⁷² Disponível em: <http://www.ibccrim.org.br/docs/luizeduardo.pdf> . Acessado em 08/08/2017.

3. Ciclo completo de policiamento: Toda polícia deve realizar o ciclo completo no trabalho policial, o que compreende a atuação nos campos preventivo, ostensivo e investigativo, pondo fim a existência das polícias pela metade estabelecida no Art. 144 da CF/88, onde ficou atribuído a PM as funções de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, quanto a Polícia Civil ficou reservada as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares. Assim, tanto a PM quanto a Polícia Civil não gozam do chamado ciclo completo de policiamento, capacidade dada constitucionalmente apenas à PF.

4. Competência Estadual quanto ao formato de suas polícias: Atualmente a organização que compete aos estados se dá somente no plano estrutural, devendo obedecer ao que está disposto na CF/88. Esta obrigação interfere na forma como cada estado deve estruturar a segurança pública diante de suas peculiaridades bem como pode ser observado como uma afronta ao federalismo. Assim, ficaria a cargo de cada estado optar pelo modelo que mais correspondesse a sua realidade e necessidade social. Entretanto, esta escolha deve observar o que dispõe a proposta, a qual estabelece que os as polícias serão de ciclo completo de policiamento. Como exemplo, um estado poderia criar polícias municipais que atuariam em casos de crimes de menor potencial ofensivo (previstos na Lei 9.099), polícias estaduais dedicadas a prevenir e investigar os demais tipos penais e polícias especializadas de combate ao crime organizado. Dentro deste contexto poderia haver a unificação das polícias civil e militar.

5. Inclusão dos municípios na participação ativa da segurança pública: A depender da escolha de cada estado na forma de organização da segurança pública, o município poderá assumir uma nova responsabilidade na segurança pública, superando o modelo limitador estabelecido às guardas municipais.

6. Uniformização da formação policial: A União teria sua responsabilidade quanto a segurança pública expandida e atuaria na supervisão e regulamentação da formação policial, garantindo uma base comum para as polícias.

7. Avanço no controle externo, na participação popular, valorização e respeito aos direitos trabalhistas dos profissionais de segurança pública também estão relacionados a proposta.

Como se pode perceber esta proposta abrange diretamente o modelo de segurança pública adotado atualmente. Um modelo pautado na ausência de carreira única, salvo na PRF, onde há a descontinuidade dos serviços e choques institucionais entre duas “meias polícias”. Um modelo que tem demonstrado não corresponder às necessidades de nossa sociedade.

Há muita resistência a esta proposta, sobre tudo das representações dos oficiais da PM por conta da desmilitarização e das representações dos delegados de polícia em decorrência da carreira única com entrada única. Cada uma das representações apresenta seu posicionamento e o fazem sob o discurso do interesse público, mas é notória a resistência quanto as mudanças necessárias. A representação dos oficiais da PM, tão

pouco as representações de delegados, reconhecem a necessidade de mudança estrutural em decorrência da ausência de uma carreira única. Como é de se esperar, na tentativa de defender suas posições, maquiam uma ideologia patrimonialista sob o argumento do interesse público e da democracia, pregando a desinformação e instalando o medo, tal como se pode notar na manifestação abaixo:

De tudo o que foi exposto conclui-se que essa proposta de Emenda Constitucional, nada mais é do que uma armadilha para os policiais e para a sociedade brasileira, que já vive acuada por viver em um país com mais de 55 mil homicídios por ano, o que em 20 anos representa a perda de mais de um milhão e cem mil vidas, números de uma guerra civil, e que por isso almeja uma mudança naquilo que é fator de dissuasão nessa estatística mortal, no caso, o combate à impunidade. A PEC não trata disso, mas o seu objetivo visa a desmontagem do aparato policial brasileiro que tanto luta, com sangue e suor, para manter o Brasil de pé mesmo com leis e procedimentos processuais e penais que visam não a proteção das pessoas de bem, mas dos marginais, assassinos, assaltantes e estupradores que tanto infernizam a sociedade.

Além disso, a PEC não trata de remuneração ou fluxo de carreira, com tanto se vendeu e que tantos policiais compraram, mas sim, da desmontagem da estrutura policial sem colocar uma outra clara no lugar. Além de partir do princípio que os policiais são criminosos por essência e que por isso é necessário criar uma super estrutura de corregedoria externa, sob o comando do poder político, para “fiscalizar” as polícias, podendo, inclusive, demitir o policial.

Outro mito dessa PEC é que ela unifica e simplifica o sistema policial brasileiro, o que além de não ser verdade, como foi demonstrado acima, quer fazer exatamente o oposto, ou seja, passar a estrutura policial de 57 polícias para milhares, o que, fatalmente, devido a limitação de verba para sustentar essa estrutura, refletirá nos salários e garantias de carreira para os policiais.

Vale ressaltar com todas as letras: **ESSA PEC NÃO TRATA DE DIREITOS E MELHORIAS PARA OS POLICIAIS BRASILEIROS.**

De tudo o exposto podemos concluir que essa PEC não pode ser aprovada em hipótese alguma, pois jogará a segurança pública do Brasil no caos e transformará a carreira policial num inferno de burocracia e perseguição política, além de enfraquecer os sistema policial ao limite da inutilidade. O Brasil se transformará no paraíso dos bandidos, mais do que é hoje, com resultados inimagináveis. Cabe a sociedade como um todo, aos políticos responsáveis e aos formadores de opinião em particular, além dos próprios policiais, acordar do sono da morte e a trabalhar incessantemente para não deixar que essa PEC 51 seja o xeque-mate do Brasil.¹⁷³

Nesta também:

¹⁷³ Retirado do texto: “PEC 51- LEIA E ENTENDA”, publicado na página da Associação dos oficiais PMDF. Disponível em: <<http://www.asof.com.br/index.php/noticias/item/161-pec-51-leia-e-entenda.html>>. Acessado em 09/08/2017.

Por todo o exposto, sem a menor pretensão de esgotar o presente tema, verifica-se, salvo melhor juízo, que a Proposta de Emenda Constitucional nº 51/2013 (PEC TREM DA ALEGRIA ou PEC DA CANINHA 51), ao defender os vetustos institutos da “ascensão funcional” e do “concurso interno de seleção” vai de encontro ao princípio constitucional da isonomia e da igualdade disposto no art. 37, II, da Constituição Federal de 1988, que assim estabelece: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

Além disso, a PEC 51/2013 é uma falácia, pois não visa, em nenhum momento, melhorar a segurança pública do país, mas sim apenas o atendimento de interesses sindicais e políticos, criando-se um estado de guerra e pandemônio nas instituições policiais, caso fosse aprovada, gerando um cenário futuro de caos na segurança pública do país.¹⁷⁴

Um dos temas da pauta foi a preocupação para a classe dos Delegados de Polícia, que é a PEC 51. Esta PEC trata da desconstitucionalização das polícias, unificação e desmilitarização, e sua tramitação no Senado deve começar em breve. A proposta suprime as polícias Civil e Militar dos parágrafos 4º e 5º do artigo 144 do texto constitucional. Seria então criada, em cada estado, uma polícia estadual única, aonde o cargo de delegado de polícia desapareceria (perderíamos o status de carreira jurídica hoje reconhecida), prevalecendo uma carreira única, p. ex., no âmbito da União a denominação seria “policial federal”, dividida em classes, e assim por diante.¹⁷⁵

A relatoria da PEC 51 é do senador Randolfe Rodrigues e encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania desde 26/11/2015. Como se vê a forte pressão exercida está surtindo efeito e os debates estão sendo redirecionados para uma outra proposta, a qual satisfaria os dois lados.

¹⁷⁴ Retirado do texto: “Por que sou contra a PEC 51/2013”, publicado no Âmbito Jurídico.com.br, com link disponível na ADPF. Disponível em:<http://www.adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia_portal.wsp?tmp.edt.materia_codigo=6388#.WYsOWFWGOUk>. Acessado em: 09/08/2017.

¹⁷⁵ Retirado do texto: “REUNIÃO DA FENDEPOL EM BRASÍLIA TRAZ UM ALERTA PARA A CLASSE DOS DELEGADOS”. Disponível em:< <http://sidepol.org.br/2013/10/reuniao-da-fendepol-em-brasilia-traz-um-alerta-para-classe-dos-delegados-2/>>. Acessado em: 09/08/2017.

6.2.2. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº
430/2009

Esta proposta é de autoria do deputado federal Celso Russomano e outros e dispõe sobre a organização das polícias e corpos de bombeiros estaduais e do Distrito Federal, confere atribuições às guardas municipais e dá outras providências.

O tema principal desta proposta é justamente a unificação entre as polícias civil e militar. A justificativa para a proposta é o que muitos já conhecem como a sobreposição de atuação, a duplicidade de estrutura física, a desorganização no emprego da força de cada instituição decorrente de comandos distintos, o que acaba por contribuir para a disputa entre os espaços de poder e prestígio.

Entre os principais pontos da proposta temos:

1. Desmilitarização: Tal como a PEC 51, esta proposta também visa a desmilitarização da polícia de segurança pública, ou seja, não haverá polícia de caráter militar, todas as polícias bem como os corpos de bombeiros dos estados e do Distrito federal serão de caráter civil.

2. Unificação das polícias civil e militar: Esta proposta também se relaciona com a PEC 51. Entretanto, isso se dá como obrigatoriedade, pois não atribui autonomia aos estados e ao Distrito Federal para escolherem qual a melhor forma de organizar a polícia. Assim, estariam eles obrigados a unificar as duas instituições sem levar em consideração o choque de formação, de cultura e ideológico que ocorrerá dentro desta nova polícia, mesmo prevendo a alternância de comando da nova instituição entre delegados e oficiais.

3. Carreira: A proposta não prevê a carreira única, mas prevê a reserva de 50% das vagas para os integrantes das demais “carreiras”, os quais devem preencher os requisitos exigidos. Mantém os cargos básicos das polícias civis (delegado, escrivão e investigador) e “inova” com o cargo de “policia uniformizado” o qual terá sua atuação na prevenção e ordem pública. É mantida também a cultura bacharelesca em direito, o que na prática, obrigaria os integrantes dos demais cargos a ter tal formação acadêmica para concorrer ao cargo de delegado. A manutenção da formação dos cargos depõe contra a falta de visão gerencial da proposta, pois, estabelece a permanência do sub aproveitamento dos recursos humanos mantendo as atribuições tais como hoje estão.

4. Perícia Policial: A perícia, por força da proposta, volta a pertencer ao quadro de apoio e ficar subordinada ao delegado de polícia. O que mais uma vez levará a choques institucionais, pois em muitos estados a perícia constitui órgão independente.

5. Participação da OAB: A proposta inclui a participação da OAB durante o processo de concurso público, o que demonstra claramente a falta de entendimento do campo policial, uma vez que busca dar credibilidade ao processo através da participação de um conselho de classe ligada ao exercício da advocacia.

6. Transição: Haverá um único cargo de delegado, o qual será preenchido pelos delegados de polícia civil e os oficiais da PM, que poderão exercer as atividades de investigação e de polícia judiciária (exigido bacharelado em direito) ou atuar na atividade ostensiva e de preservação da ordem pública (exigido curso de capacitação). O resultado disso é que sem a carreira única, esta estrutura somará todos os conflitos decorrentes das PMs e PCs quanto a falta de carreira única (sem contar os choques ideológicos e de formação por conta da unificação). Então teremos as “carreiras” de delegado de polícia judiciária e de investigação, a de delegado de polícia preventiva e da ordem pública, de agentes de investigação (escrivão e investigados) e de policial uniformizado (policiais ostensivos que realizam o trabalho de prevenção e de manutenção da ordem pública), ou seja, “mais do mesmo”.

7. Investigação: Mantém a formalização da investigação através do inquérito policial, mantendo também a presidência deste ao delegado de polícia.

8. Conselho Nacional de Segurança Pública: Este conselho ficará responsável pelo controle da atividade funcional, administrativa e financeira dos órgãos relacionados ao Art. 144 da CF/88. Será formado por 20 membros nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal.

9. Municípios: conforme disposto em lei, poderão constituir guardas municipais e atuar na atividade complementar de vigilância ostensiva, mediante convênio e sob coordenação de um delegado. Fato esse que fere de morte a carreira na guarda municipal caso atue além da proteção aos bens, serviços e instalações municipais.

A proposta, aparentemente boa ao senso comum, revela não romper com a falta de visão gerencial que a atual estrutura das polícias civis possui. Ela também não leva em consideração os conflitos que irão decorrer internamente não apenas da unificação das polícias¹⁷⁶, mas também quanto a questão da perda de autonomia administrativa das perícias e da falta de uma carreira policial de fato. Ainda assim, esta proposta é a que mais tem recebido atenção nos trabalhos legislativos e uma comissão formada na Câmara dos Deputados aposta justamente nesta unificação para solucionar a crise na segurança pública.

Há ainda nove projetos relacionados a matéria e que estão apensados a esta proposta. Atualmente a PEC 430/2009 se encontra na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania com parecer pela admissibilidade do projeto em 31/05/2017.

Ao que tudo indica o caminho para a constituição de uma carreira única de entrada única nas polícias civis, assim como para a PM e a PF, a julgar pelo que acima foi

¹⁷⁶ O relator da Comissão criada na Câmara dos Deputados para debater sobre a unificação das polícias assume que: “A resistência à unificação vem das instituições, tanto Civil quanto Militar. Há uma controvérsia em relação ao conceito”. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/522877-COMISSAO-APOSTA-EM-UNIFICACAO-DAS-POLICIAS-PARA-SOLUCIONAR-CRISE-DE-SEGURANCA.html>>. Acessado em 08/08/2017.

disposto, bem como a implantação de um modelo gerencial está distante de acontecer. Entretanto, cada vez mais grupos de policiais, setores da sociedade civil organizada e estudiosos se posicionam pela necessidade dessa mudança.

No ano de 2015 foi fundada a Ordem dos Policiais do Brasil – OPB¹⁷⁷. Esta associação, tem por objetivo congrega de forma associativa os profissionais de segurança ligados a atividade policial. Fazem parte da OPB guardas portuários, guardas municipais, agentes de trânsito, agentes penitenciários, policias ferroviários federais, policiais rodoviários federais, bombeiros militares, policiais civis, policiais militares, policiais federais e policiais legislativos. A OPB inova ao trazer a possibilidade de todos esses profissionais se associarem sobre o mesmo ideal, rompendo com o paradigma estabelecido de “Cada um no seu quadrado” e a visão míope estabelecida sobre a segurança pública apenas sob o foco de um órgão policial.

Entre as diretrizes estabelecidas por esta associação, dentre outras, estão a carreira policial, o ciclo completo de policiamento, a criação real de um sistema de segurança pública e a promoção dos melhores e mais eficientes serviços de segurança pública a sociedade. A OPB também busca desenvolver estudos para uma Ciência Policial e a difusão de conhecimentos na área de investigação/prevenção ao crime.

Outra grande ideia foi a criação da plataforma online Mudamos¹⁷⁸, destinada ao público brasileiro, que dá a oportunidade de opinarem sobre temas de grande relevância e de interesse social, a fim de contribuir para o debate dos temas, bem como viabilizar o acesso as informações e a participação de conhecimento através de vários setores da sociedade. Entre os temas de destaque desta plataforma está o tema sobre segurança pública, onde milhares de pessoas opinaram sobre as propostas de carreira única, ciclo completo, controle da atividade policial, descentralização federativa, desmilitarização e padronização da formação policial. Esta iniciativa pode trazer uma visão mais ampla sobre os temas e tentar costurar uma proposta que estivesse mais próxima ao que não apenas os policiais de cada instituição anseiam, mas também ao que a sociedade espera obter com estas mudanças¹⁷⁹. O tema sobre a carreira única foi o mais comentado e que teve maior número de participantes policiais (67% dos participantes), sendo que a maioria dos participantes se posicionaram favoráveis a proposta, indicando que ela seria

¹⁷⁷ Disponível em: <<http://opb.net.br/>>. Acessado em 09/08/2017.

¹⁷⁸ Disponível em: <<http://cidadania20.com/projectos/mudamos/>>. Acessado em:09/08/2017.

¹⁷⁹ O resultado deste debate está no Relatório do Ciclo de Debates e está disponível no endereço:<https://mudamos-its-production-images.s3.amazonaws.com/uploads/production/compilation_files/1/files/original.pdf?1472596045>. Acessado em 09/08/2017.

*“um mecanismo capaz de estimular os policiais ao seu desenvolvimento profissional, de modo a incentivá-los à formação contínua e ao aprimoramento de suas práticas”*¹⁸⁰.

Durante os debates foram ouvidas críticas, elogios e sugestões de como essa carreira deveria ser implementada.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP também tem promovido relevantes debates sobre segurança pública, bem como é o responsável pela produção do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, documento de extrema importância quando se busca conhecer os dados que envolvem o tema. Como resultado de muitos trabalhos patrocinados o FBSP publicou importante pesquisa sobre a opinião dos policiais brasileiros sobre reformas e modernização da segurança pública. Esta pesquisa entrevistou 21.101 policiais, deste número, apenas 8% dos policiais entrevistados acreditam que as carreiras policiais são adequadas e 80,9% afirmam que as polícias deveriam ser estruturadas em carreira única de entrada única¹⁸¹. Esta pesquisa mesmo que não possa ser expandida para o universo de policiais brasileiros, alerta para a necessidade do debate, pois dentro do número de policiais entrevistados 34,4% tem a intenção de sair da instituição assim que houver outra oportunidade profissional e 38,8% se pudesse escolher novamente não optaria pela carreira policial. Desta forma, fica difícil esperar resultados satisfatórios de propostas que não possibilitem motivar estes policiais, bem como não permitam a aplicação de estruturas gerenciais que viabilizem aplicar mecanismos de mensuração da prestação do serviço de segurança pública oferecida por estes órgãos, dentre eles a Polícia Civil.

Como já foi dito, tudo indica que o caminho para a constituição de uma carreira única de entrada única e a implantação de um modelo gerencial nas policiais civis (bem como nas demais) que visem uma melhor prestação de seus serviços está longe de acontecer. Entretanto, a participação cada vez maior de policiais e principalmente a sociedade organizada, pode mudar esse cenário.

¹⁸⁰ Relatório do Ciclo de Debates, pag. 54.

¹⁸¹ LIMA, Renato Sergio de; BUENO, Samira; SANTOS, Thandara. **Opinião dos Policiais Brasileiros sobre Reformas e Modernização da Segurança Pública**. São Paulo: centro de pesquisas Jurídicas Aplicadas, Escola de Direito, FGV, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014. Pag.03. Disponível em:<http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Opiniao_policiais_brasileiros_reformas%20seguranca_publica_2014.pdf>. Acessado em:09/08/2017.

7. CONCLUSÃO

Nossa sociedade vive uma crise na segurança pública e sofre anualmente com taxas de homicídios que, ao longo de cinco anos, já superaram conflitos bélicos. Como integrante do sistema de segurança pública, é destinada a Polícia Civil um importante papel ao exercer as funções de polícia judiciária e investigativa, salvo de crimes militares. Desta forma, a Polícia Civil tem o papel de contribuir na persecução penal em sua primeira fase ao realizar a investigação criminal. Entretanto, como vimos, os índices de resolução de crimes de homicídio estão na ordem de 05 a 08%, o que demonstra uma grave deficiência na prestação do serviço de investigação criminal, trazendo prejuízo à ação penal, segunda fase da persecução penal, e resultando em um dano social considerável, pois cria-se uma cultura de fomentação ao crime, onde impunidade é regra e a punição exceção.

O presente trabalho buscou observar sob diversas óticas a estrutura da carreira na Polícia Civil no Brasil e analisar quais os efeitos decorrentes da ausência da carreira única na Polícia Civil, sobretudo na função da investigação policial, função precípua deste órgão. Para isso, utilizou-se de uma pesquisa bibliográfica proveniente dos campos da história, sociologia, administração e direito, além de reportagens e entrevistas relacionadas ao tema. Assim, apesar do trabalho ser efetuado como requisito final para a conclusão do curso de Bacharelado em Direito, não se ateve apenas a este campo, mas buscou analisar o tema sob um prisma multidisciplinar, tal como se deve proceder em toda boa investigação policial.

A importância em buscar observar a estrutura da carreira policial na Polícia Civil e como ela contribui para a atual crise na segurança pública é de justamente elevar o debate, saindo do discurso do senso comum e de discursos oportunistas como o de recrudescimento da norma penal, da morosidade da justiça, do déficit de pessoal e péssimas condições de infraestrutura (prédios, viaturas, armamentos, salários). É importante explorar o problema e diferenciar causa de resultado, para buscar elaborar propostas que possam, de fato, gerar resultados positivos, refletindo principalmente na melhoria da prestação do serviço relacionado às funções atribuídas à Polícia Civil.

Identificou-se que a formação da estrutura de cargos na Polícia Civil não sofreu uma evolução que viabilizasse a criação de uma identidade única, sobressaindo-se e concentrando as funções de chefia, coordenação e comando tão somente ao cargo de

delegado de polícia, surgido ainda no Brasil Império como uma função delegada, ou seja, uma função de confiança de livre nomeação e livre exoneração. Identificou-se também que a atual disposição de cargos na Polícia Civil, por omissão da União, decorre de normas infraconstitucionais, as quais não observaram a recomendação constitucional disposta no § 7º do Art. 144 da CF/88 afim de estruturar esse órgão de modo a garantir a eficiência de suas atividades. Desta forma, após analisar o conceito da palavra carreira, aplicada na doutrina e na jurisprudência, identificou-se que, de fato, não há carreira policial na Polícia Civil. Sua estrutura é composta por cargos isolados, mesmo que estes tenham sido tratados pela norma infraconstitucional como sendo cargos de carreira.

Como foi observado, a não estruturação de cargos em carreira, dentro da Polícia Civil acarreta em vários conflitos. Entre eles vimos a divisão e as disputas travadas entre delegados e agentes decorrente da luta por posições dentro do órgão, posições estas que detém a parcela considerável do poder simbólico, o qual incide sobre as remunerações, atribuições e conseqüentemente posições de status dentro do campo. Tal fato gera prejuízos à prestação dos serviços atribuídos à Polícia Civil, dentre eles a investigação policial, vez que dentro do campo as atribuições com maior parcela de poder (conduzir, coordenar...) concentram-se na figura do delegado de polícia, inviabilizando a autonomia investigativa e produzindo um sub aproveitamento dos agentes, colaborando para um excesso de burocracia nos atos decisórios e atentando contra princípios operacionais da investigação policial, dentre eles o imediatismo e a oportunidade. A falta de uma carreira que possibilite o crescimento profissional também contribui significativamente para a desmotivação dos policiais civis, afetando o produto final do que é produzido e refletindo na qualidade do serviço prestado.

Apontou-se também problemas com o instrumento de formalização da atividade investigativa, o inquérito policial ou IPL. É necessário superar este instrumento, como bem vimos ele foi inserido em nosso ordenamento jurídico em 1871, período do Brasil Império, onde vigorava um modelo de administração pública patrimonialista. O mesmo ato que institui o IPL desvinculou a polícia judiciária do Poder Judiciário, mas manteve atribuições judicantes a polícia. Assim, o IPL nasceu eivado de formalismo judicial, sofrendo uma pequena transformação em 1941, período vigente da administração pública burocrática e marcado por violações a direitos civis, uma das características do regime ditatorial de Vargas. É dentro deste momento histórico que é concebido o inquérito policial, o qual ainda hoje é mantido e que se manifesta como um instrumento

extremamente burocrático que atenta contra a simplicidade, informalidade, economicidade e celeridade, e também contra direitos constitucionais ligados a ampla defesa. Desta forma, vimos que o inquérito policial, tal como se encontra, é um instrumento de defesa social superado. Precisamos de um instrumento de apuração e formalização que esteja condizente com nossa realidade social e que prime por direitos e garantias constitucionais e não que colabore com a impunidade e a morosidade na justiça criminal

Vimos que a previsão constitucional da organização de cargos em carreira é uma das consequências da administração pública gerencial em nosso país, a qual entre outros objetivos, visa não apenas motivar e profissionalizar o serviço público, mas sim atingir a melhoria na prestação do serviço público, torna-lo eficiente, eficaz e efetivo. Desta forma o cidadão deve ser percebido como cliente de serviços e o resultado da avaliação da qualidade do serviço público deve estar relacionada diretamente ao atendimento das necessidades desse cidadão-cliente¹⁸².

Entendemos que a reestruturação das polícias civis não pode ser vista de forma simplista e por isso nos debruçamos sobre este tema. Também não acreditamos em medidas que tragam uma solução do dia para a noite. Por isso vimos a necessidade em aprofundar o estudo do tema, sobre tudo desenvolver a sugestão apontada no capítulo quatro, onde foi indicado os alicerces da carreira na Polícia Civil. Entretanto, como existem muitos interesses em jogo, aguardar por uma única ação que contemple atingir os vários problemas aqui abordados, não é a melhor alternativa. Desta forma, como sugestão a curto prazo, para atenuar os problemas decorrentes da falta de autonomia investigativa, falta de otimização dos recursos humanos e a crescente desmotivação dentro das polícias civis, propostas como a redistribuição de funções entre os cargos devem ser elaboradas¹⁸³. Deve-se também buscar sanar a incompatibilidade entre o grau

¹⁸² Em 27 de junho de 2017 foi sancionada a lei de proteção e defesa do usuário de serviços públicos, Lei nº 13.460/2017. Assim, fica regulamentado o § 3º do art. 37 da CF/88, garantindo as formas de participação da sociedade e a avaliação periódica da qualidade da prestação dos serviços públicos. Ficam os órgãos prestadores de serviço público obrigados a disponibilizar e atualizar periodicamente uma carta de serviço ao usuário, com informações como o serviço a ser prestado, tempo de atendimento, prazo e locais para reclamação, dentre outros. As regras valem para órgãos e entidades da administração pública direta e indireta ligadas aos três poderes, além de entidades que prestam serviço público de forma delegada. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm >. Acessado em 15/08/2017.

¹⁸³ Neste sentido, temos a proposta elaborada pelo Sindpol-CE, denominado de Oficial de Polícia Judiciária – OPJ, onde propõe a unificação dos cargos de escrivão e inspetor de polícia (equiparado ao cargo de investigador em muitos estados). Disponível em: < <http://sinpolce.org.br/opj/> >. Acessado em: 15/08/2017. Também deve ser analisada a proposta apresentada a Secretaria Nacional de Segurança Pública, sob o título de Modernização da Polícia Civil Brasileira. Disponível em:

de instrução exigido (superior) e o vencimento pago (médio) pelas polícias civis, afinal o salário está entre os fatores que levam a insatisfação no ambiente de trabalho e podem contribuir na qualidade do serviço prestado. Neste sentido, acreditamos ser de grande importância estudos que objetivem identificar de que forma a falta de uma estrutura em carreira, que possibilite o crescimento profissional e agregue melhores condições de remuneração, influência no nível de corrupção dentro desse órgão. Fato que não foi objeto de observação do presente trabalho.

Todas essas ações devem ser balizadas sob a ótica da administração pública gerencial, a fim de que possa ser superada a tradição patrimonialista ainda presente no serviço público, onde o cargo público e as atribuições á ele inerente, muitas das vezes, visam satisfazer unicamente o interesse de seu titular, relegando o interesse público a segundo plano. Precisamos compreender e aceitar que a Polícia Civil não pertence a delegados, escrivães, inspetores ou investigadores ou a qualquer cargo a ela relacionado. À Polícia Civil, dentre outros órgãos previstos no Art. 144 da CF/88, é atribuída uma das funções de um governo em um estado democrático de direitos: garantir a segurança de seus cidadãos. Desta forma, a Polícia Civil deve cumprir com o papel de servir a sociedade, mas não servir de qualquer forma, deve servir com eficiência.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Anderson Vieira; **O Modelo Administrativo da Polícia Civil: Onde estamos, onde queremos chegar?** [online]. 2017. Disponível em: <<<http://cobrapol.org.br/o-modelo-administrativo-da-policia-civil-onde-estamos-onde-queremos-chegar/>>

ANDRADE, Vinicius Lúcio de; OLIVEIRA, Gleick Meira. **Inquérito Policial: Um modelo em colapso.** Paraíba. UEPB. 2011. Disponível em: <<http://www.abarriguda.org.br/revista/index.php/revistaabarrigudaarepb/article/view/10>>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/M1zLUA>>

BRASIL. **Código de Processo Penal.** Decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: <<https://goo.gl/8H3sPB>>

BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões).** Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de Segurança. Disponível em: <<https://goo.gl/Uoqqrd>>

BRASIL. **Decreto 4.824** de 22 de dezembro de 1871. Disponível em: <<https://goo.gl/ox2SjK>>

BRASIL. **Lei nº 2.033** de 20 de setembro de 1871. Disponível em: <<https://goo.gl/1K7aqS>>

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.072/69.** Disponível em: <<https://goo.gl/5o4nTa>>

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995. Disponível em: <<https://goo.gl/Kd6MX4>>

BRASIL. **Emenda Constitucional nº19,** de 04 de julho de 1998. Disponível em: <<https://goo.gl/jNeqti>>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial.** 2000. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>>

BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. **A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas.** Topoi. Revista de História, Rio de Janeiro, V. 14, n. 26, p. 162-173, jan./jun. Disponível em: <http://www.revistatopoi.org/numeros_antteriores/topoi26/ensaio.php>

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos.** Ci. & Tróp. Recife, v.34, n. 2, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/viewFile/871/592>>

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública.** In: ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador. Anais... Rio de

Janeiro/RJ: ANPAD, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos**. Ed. Compacta, 5. Ed.-São Paulo: Atlas, 1998.

COSTODIO FILHO, Ubirajara. **A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública**. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, p. 214, abr./jul. 1999.

DARBAN, Hamideh Kazemzadeh. **A (IN) EFICIÊNCIA DO INQUÉRITO POLICIAL COMO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR**. Brasília, 2012. Monografia (Graduação). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Disponível em: <<https://goo.gl/sS6HEB>>

DUARTE, Vívian Sander. **Motivação dos Agentes da Polícia Civil: Análise dos aspectos motivacionais dos agentes que atuam na 29ª Região Policial – RS**. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/qvbsiH>>

Fórum de Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016**. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf>

HAGEN, Acácia Maria Maduro. **O Trabalho Policial: estudo da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul / Acácia Maria Maduro Hagen – Porto Alegre, 2005**. Disponível em: <<https://goo.gl/PNYb5A>>

LIMA, Renato Sergio de; BUENO, Samira; SANTOS, Thandara. **Opinião dos Policiais Brasileiros sobre Reformas e Modernização da Segurança Pública**. São Paulo: centro de pesquisas Jurídicas Aplicadas, Escola de Direito, FGV, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/Q5kr82>>

LOPES JR, Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**, Rio de Janeiro: Forense, 16ª. Ed., 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEDIVID, Admar Júlio. **Sistema Policial Brasileiro**. Curitiba, 2000. Monografia (Graduação) Departamento de História, Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <http://www.historia.ufpr.br/monografias/2000/admar_julio_medvid.pdf>

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Processo Penal**. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2011.

MISSE, Michel (Org). **O Inquérito Policial no Brasil: Uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

MORAES, Antonio. **Uma Polícia Civil mais eficiente se faz com carreira única**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3163, 28 fev. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21164/uma-policia-civil-mais-eficiente-se-faz-com-carreira-unica>

MORAIS, Maria do Socorro e SOUSA, Reginaldo Canuto de. **Polícia e Sociedade: Uma análise da história da Segurança pública brasileira**. 2009. V Jornada Internacional de Políticas Públicas. Disponível em: <<https://goo.gl/nGLY1j>>

PARÁ. **Lei Complementar n° 022/94 do Estado do Pará**. Disponível em: <<http://www.policiacivil.pa.gov.br/sites/default/files/leiorganica022pcpa.pdf> >

Rio Grande do Sul. **A Polícia no Brasil**. A história da Polícia Civil Gaúcha. Acadepol-Museu. Disponível em: <http://www.pc.rs.gov.br/upload/1293122838_historia_da_policia_civil.pdf>

SANTOS, José Nunes dos. **A Polícia Civil: Ligeiro Escorço Histórico**, in J. Lemgruber (org.), A Instituição Policial. Rio de Janeiro, Departamento de Publicações da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-RJ).

SILVA, André Ricardo Fonseca da. **Administração Pública eficiente na prestação dos serviços públicos**. Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 3979, 24 maio 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27959/administracao-publica-eficiente-na-prestacao-dos-servicos-publicos>

VARGAS, Joana Domingues; RODRIGUES, Juliana Neves Lopes. **Controle e Cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado**. Revista Sociedade e Estado – Volume 26 Número 1 Janeiro/Abril. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v26n1/v26n1a05.pdf>

