

FUNÇÕES DE POLÍCIA: O QUE FAZ A POLÍCIA FEDERAL BRASILEIRA?

EMERSON SILVA BARBOSA

ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA - BRASIL



RESUMO

Este texto trata do tema funções ou tipologias de Polícia. Veremos que a organização policial se formou no contexto da demanda por segurança como consequência, em certa medida, da formação do Estado Nação Moderno. Ademais, cuidaremos da posição institucional dos diversos tipos de polícias entre os poderes do Estado, bem como das funções exercidas por elas no cenário da segurança pública. Por fim, buscaremos definir tomando como exemplo a Polícia Federal brasileira, as diferentes funções ou tipologias de Polícia existentes, a partir de suas destinações constitucionais e legais, permitindo que se conheça e se saiba o que de fato é essa polícia brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Funções ou Tipologias de Polícia. Polícia Judiciária ou de Investigação. Polícia de Segurança ou Preventiva. Polícia de Ordem ou de Soberania. Polícia Federal.

1 INTRODUÇÃO

Como assinala Goldstein (2003):

Em uma sociedade livre, pela natureza de suas funções, a polícia é uma anomalia. É investida de uma enorme autoridade, em um sistema de governo em que a autoridade é relutantemente concedida e, quando isso acontece, é logo reduzida. A forma específica da autoridade policial – prender, investigar, deter e usar a força — é apavorante, no sentido de que pode desagregar a liberdade, invadir a privacidade e, de uma forma rápida e direta, causar forte impacto sobre os indivíduos.

Contudo, como destaca o próprio Goldstein (2003) não se pode negar que a democracia depende decisivamente da força policial, uma vez que cabe à polícia garantir a ordem pública (prevenir crimes, resolver conflitos, proteger

as mais importantes instituições, processos e direitos) e as liberdades essenciais (ir e vir, expressão, associação) que tornam possível uma sociedade livre. A capacidade da polícia em cumprir as suas tarefas determina, em grande escala, a força da democracia e da qualidade de vida almejada pelos cidadãos.

Desse modo, mesmo que seja de fato uma anomalia, em razão de o enorme poder que dispõe, o fato é que a Polícia é uma organização essencial do Estado, haja vista seu papel de destaque no controle social, na medida em que busca assegurar a respeitabilidade das regras adequadas de convivência social, bem como, em caso de violação destas normas de conduta social, auxilia a Justiça na atividade de aplicação da lei.

Atribui-se a Honoré Balzac a afirmação de que “*os governos passam, as sociedades morrem, a polícia é eterna*”. Uma vez que as nações podem prescindir de suas forças armadas, contudo, nunca podem deixar de ter duas polícias, expressão de sua força pública. A própria idéia de Estado está ligada à idéia de polícia (LAZZARINI, 1999).

O presente trabalho, portanto, buscará estudar como surgiu a Polícia como instituição social do Estado, responsável pela proteção social interna, a partir da demanda por segurança que ensejou, em certa medida, a formação do Estado Nação Moderno.

Ademais, iremos abordar como tema central deste trabalho as funções ou tipologias de polícia e como a Polícia Federal brasileira, como órgão de defesa das instituições democráticas, da sociedade e dos cidadãos, insere-se nesse cenário de especialização funcional em termos de atribuições.

Veremos que cada organização realiza um conjunto de atribuições que variam no espaço e no tempo. As instituições policiais não exercem as mesmas tarefas, do mesmo modo e com mesmos objetivos em todos os lugares.

Nesse passo, nossa intenção é tratar sobre o papel da polícia como órgão essencial do Estado, iniciando-se pelo surgimento das organizações policiais, as funções policiais típicas e atípicas, bem como o posicionamento das organizações policiais entre os poderes do Estado, até a distribuição das tipologias ou funções de polícia no contexto da instituição da Polícia Federal.

Pretende-se desse modo revelar, de acordo com as funções ou tipologias de polícia, qual o alcance ou dimensão da Polícia Federal no cenário

da segurança pública brasileira. Uma vez que esta polícia de caráter nacional atua, sobretudo, naquelas situações em que a criminalidade transcende os níveis locais e regionais.

É certo que a Polícia Federal não é exercida apenas a função de polícia judiciária da União, mas bem assim exerce diversas outras funções típicas e atípicas de polícia, sejam por previsão constitucional sejam por previsão legal que, ao mesmo tempo que a diferencia de outras organizações policiais, permite que esta concentre em si mesma um pouco de cada uma dessas outras polícias.

2 POLÍCIA COMO INSTITUIÇÃO

Na Antiguidade, as funções da polícia eram mais ou menos confundidas com as da administração. A palavra grega “polícia” (*politeia*) significava governo, a direção da cidade (*polis*), entendida essa no sentido em que hoje nos referimos a Estado (TORNAGHI, 1977).

Mais tarde, já no século XIV, a palavra polícia evoluiu para o conceito de boa administração dos negócios públicos, isto é, denotava todas as funções de governo que não eram tipicamente eclesiásticas (BAYLEY, 2002).

Somente nos séculos XV e XVI o termo polícia passou a designar o poder do soberano de usar a força para assegurar o bem-estar geral de seus súditos. É origem do *Estado-polícia*, em que a intervenção deste sobre a vida privada representou o domínio de tudo e de todos. Nesta época, as funções de polícia (administração, justiça, segurança etc.) concentravam-se nas mãos do soberano (TORNAGHI, 1977).

Consoante alerta Del Percio (2009), a característica marcante da modernidade é a segurança. Sustenta este que:

Em efecto, en buena medida el Estado moderno surge como consecuencia de la demanda de seguridad formulada por la sociedad en cuanto comienza a estratificarse en función de la posesión de dinero en reemplazo del apellido. (DEL PERCIO, 2009, p. 46).

Assim, em razão da necessidade de segurança e paz social reivindicada pela burguesia, bem como devido ao fato desta se recusar a exercer a violência por si mesma e a armar-se para isso, o Estado então assume o uso

exclusivo da força legitimada pelo Direito¹. A Polícia, nesse passo, representa o monopólio da força pública por parte do Estado na ordem interna legitimado juridicamente (MAIER, 2004).

Aliás, a possibilidade de emprego da força é algo que define e identifica minimamente a Polícia, mesmo que, paradoxalmente, destine-se a controlar a violência e assegurar a paz social (BAYLEY, 2002).

Ressalta-se, assim, que a Polícia, que nasce principalmente como instrumento de dominação pelo uso da força, com importante papel na manutenção e reprodução da ordem social², surge como proposta, ao menos em termos de filosofia penal predominante, nas palavras de Bittner (2003, p. 111) de “*dramatizar a possibilidade de vida sem violência, mesmo sob condições em que o que se tem a mão seja a imposição de sanções coercivas*”.

Dito isso, buscaremos a seguir demonstrar quais foram os fatores determinantes para formação das instituições policiais profissionais durante o Estado Moderno. Em princípio, aponta-se como sendo três os fatores básicos:

- a) **conceitual**: resultante da mudança conceitual da idéia de poder de polícia;
- b) **sócio-econômicos**: decorrentes da revolução capitalista que resultou na acentuação da demanda por segurança para controle da delinquência;
- c) **evolução das concepções sobre o castigo**: as novas perspectivas dada a instituição social do castigo, seja como estratégia de poder ou dominação sobre o indivíduo; seja em razão da evolução das sensibilidades culturais que consideravam cada vez mais intoleráveis as cenas públicas de castigo.

1 O poder político se vale da força como instrumento de dominação quando este não procede de um consentimento unânime, ou não está sustentado exclusivamente no carisma. Consiste numa ferramenta de luta contra o desvio deliberado. Ademais, é meio de imposição das normas coletivas e de socialização aos valores dominantes. No primeiro caso, a força se revela como proposta dissuasiva. No segundo, ela é empregada sistematicamente sob a forma de coerção física, ela é repressão. No terceiro, ela opera essencialmente por instauração, imposição da autoridade (MONJARDET, 2002).

2 Como assevera Monjardet (2002, p. 26): A polícia está, salvo exceções em que são impostos limites, habilitada a intervir em todos os lugares, em todos os tempos e em relação a qualquer. Nesse sentido a força pública é, em seu território, universal e, caso se faça questão de conservar a idéia do monopólio, pode dizer-se que a polícia detém o monopólio da força *em relação a todos*.

A primeira, de natureza conceitual (a), diz respeito à cisão dos conceitos de polícia (material e formal), como consequência das limitações impostas pelo modelo de Estado liberal iluminista, e designação de uma função positiva — dever de proteção social — consistente na tarefa de evitar perigos.

Maier (2004, p. 388), corrobora esta idéia ao afirmar que:

A Ilustración le debemos el renacimiento de la dignidad, desarrollo y felicidad individual como fin del — o razón — Estado y, con ello, la necesidad de hallar un nuevo punto de equilibrio en la tensión entre poder estatal y Derecho. Ese nuevo punto de equilibrio consistió en desprender del concepto “policia” su necesaria referencia, en el Estado absoluto, al bienestar general como su definidor material.

Assim, distinguiu-se, de um lado, o conceito material de polícia, denominado poder de polícia pelo direito administrativo³; e, do outro, o conceito formal, circunscrito ao âmbito de a organização policial, cujas tarefas (competências) e o corpo de funcionários são conhecidos sob a mesma denominação, bem como são dotados de atribuições para realização de atividades que superam o conceito material de polícia, entre elas a persecução penal.

Em outras palavras, permitiu a clara distinção entre polícia e poder de polícia que, por sua vez, autorizou Cretella Jr. (1999) a dizer que:

Poder de polícia e polícia são palavras que traduzem duas noções relacionadas e interpenetráveis, inconfundíveis, porque o poder de polícia é o pressuposto ou antecedente lógico da polícia, sendo o primeiro algo in potentia e o segundo algo in actu. Abstrato, o poder de polícia concretiza-se na polícia, força organizada visível, cuja ação se faz sentir no mundo e no mundo jurídico.

Cumprе ressaltar, todavia, que o Estado moderno absolutista não logrou, ao menos no início, - não obstante sua desmesurada expansão conceitual do poder estatal e, com isso, do conceito material de polícia (poder de polícia) -, criar uma organização de funcionários estatais eficientes e efetivos com capacidade de controlar e fazer penetrar na vida dos súditos esse poder de polícia (MAIER, 2004)⁴.

3 As funções policiais decorrentes do conceito material de polícia foram destinadas, em regra, a outros órgãos e funcionários, aos quais não recebem a denominação polícia.

4 Não obstante as sanções cruéis e ameaças penais gravíssimas que permearam o sistema punitivo da Inquisição, em razão do desenvolvimento rudimentar do aparato estatal incumbido de aplicar as leis, tais práticas se restringiam a arbitrárias e exemplarizantes medidas representativas do poder absoluto. Assim, a punição estatal neste período não pretendia se tornar num dever do Estado como faceta da

O poder de polícia, embora extenso conceitualmente, resumia-se a funcionários dispersos — vigilantes, diurnos e noturnos, guarda-bosques —, não profissionais e escassamente educados e preparados para a função de garante do poder monárquico. Nesse caso, onde a segurança ofertada oficialmente era pobre, as milícias de cidadãos, que se organizavam espontaneamente para ofertarem-se a eles mesmos o serviço, aparecem irremediavelmente, ainda diante dos casos concretos em que busca garantir a propriedade e os bens (MAIER, 2004).

Por outro lado, o surgimento da Polícia como organização profissional está também ligada, como ressaltado anteriormente, à demanda por segurança pública (b), decorrente essencialmente dos movimentos sociais e políticos do século XVIII e XIX, fruto do processo de industrialização e, com ele, a urbanização das cidades e o crescimento geométrico da população.

Esse processo de industrialização gerou um aumento do fluxo migratório do campo para as cidades que não estavam preparadas em termos de infraestrutura física e administrativa para responder as necessidades de saúde, higiene, moradia, trabalho entre outras. A par disso, originaram nesse cenário urbano novas formas de relações sociais e condições de vida muito diferentes daquelas próprias da organização rural. A consequência disso foi o aumento da miséria e da pobreza que, por sua vez, contribuíram para o aumento da criminalidade urbana.

Acresce-se, ainda, que uma nova forma de estratificação social⁵, fundada em classes sociais por acumulação, em que o importante é o quanto de dinheiro se tenha, colocou de um lado o industrial-burguês e do outro a classe trabalhadora (o proletariado). Tal situação gerou uma disputa entre estas classes conscientes de seu poder e, conseqüentemente, distúrbios sociais em protesto a forma de exploração que se instalava (DEL PERCIO, 2006)⁶.

necessidade de conferir segurança aos cidadãos. Tratava-se, em verdade, do exercício arbitrário e cruel do poder punitivo como personificação do monarca, com o intuito de conservar as bases deste mesmo poder concentrado (MAIER, 2004).

5 O período feudal tinha como modelo de estratificação social um sistema de castas ou estamentos, com rara ou nenhuma mobilidade, fundada na tradição, na cor da pele ou no nome. A posição social era determinada pela natureza e aceita como tal.

6 A demanda por segurança cidadã ocorre a partir da mudança da forma de organização social. É que num sistema de estratificação por castas ou estamentos, em que prevalecia a cor da pele e nome, aqueles situados no topo deste sistema não temiam que ninguém roubasse os indicadores de sua posição social. Ninguém poderia roubar um nome ou o fenótipo, embora pudessem ser usurpados. Sob esta ótica, não havia interesse em se proteger os bens móveis. Contudo, com a mudança da forma de reconhecimento

Diante de carência de uma estrutura que pudesse controlar os conflitos sociais surgidos a partir dessa nova dinâmica social, o Estado se valeu do Exército para conter as desordens urbanas, instituição que de início revelou a inidoneidade de seus métodos para tratar dessa modalidade de conflito, que não poderia ser encarado como uma guerra, em que figura uma relação “amigo-inimigo” (MAIER, 2004)⁷.

Nessa linha, pode-se dizer que a necessidade de criação de organizações ou corpos especiais, em todos os países, teve como justificativa o controle das classes perigosas, em particular a constituída pelo novo proletariado urbano e suas possibilidades de greves e sabotagens (ANITUA, 2008).

Ressalta-se, ainda, que sob esse prisma a Polícia institucionalizada moderna nasce com a tarefa limitada de manutenção da ordem pública interna, distinta da função militar de defesa da ordem externa.

Também influenciou o aparecimento da Polícia como instituição as transformações ocorridas sobre o castigo na sociedade moderna (c).

Como ressalta Bittner (2003, p. 108):

Os métodos herdados do controle do crime e os de manutenção da paz não apenas deixavam de alcançar os objetivos, mas também eram considerados incompatíveis com a ética da sociedade civil.

A instituição do castigo na sociedade moderna, portanto, progride ao abandonar os métodos arcaicos de controle repressivo do desvio social por meio de técnicas que infligiam dor e sofrimento físico ao delinquente, dando ênfase ao caráter reabilitador do sistema penal. Assim, a prisão passou a ser a principal ferramenta de correção ou reabilitação do indivíduo que apresenta um desvio, a fim de que este seja persuadido a mudar de vida⁸.

do status social, ou seja, quando dinheiro ou os bens móveis passam a definir o lugar que se ocupa na sociedade, e haja vista que estes podem ser roubados, surge a necessidade da criação de organizações especializadas em combater os assaltantes. (DEL PERCIO, 2006; 2009).

7 Consoante assinala Maier (2004), com sua forma bipolar de resolver as crises — amigo-inimigo —, a ações do exército na contenção dos conflitos sociais como se fossem um guerra gerou catástrofes repressivas, revelando a inabilidade das forças militares para o tratamento das situações, bem como provocou o desprestígio das corporações militares frente a população.

8 Tese esta que perdeu força nas décadas de 70 e 80 do século XX, justamente quando se percebeu o alto custo do encarceramento e sua baixa eficiência da prisão como instrumento de reabilitação ou reeducação do delinquente (GARLAND, 2006).

Se tomarmos a Garland (2006), que sustenta em sua teoria social que as mudanças do castigo, consoante o conceito teórico de sobredeterminação desenvolvido por Freud, foram influenciadas por uma variedade de causas, desenvolvendo interpretações das causalidades ou efeitos do castigo numa teoria complexa ou multidimensional que reconhece uma variedade de causas para demonstrar a compreensão do castigo, veremos que todas essas transformações tiveram impacto significativo sobre a Política Criminal da época no que tange a forma de reação da sociedade ao delito. Ressalta ele que:

Actualmente se utilizan diversas nociones para explicar nuestra comprensión de la penalidad. El castigo puede verse con una especie de aparato técnico; un medio instrumental para lograr un fin (y ésta parece ser la manera en que la ciencia penitenciaria del control del delito prefiere imaginarlo). Asimismo puede considerarse como una relación coercitiva entre el Estado y el trasgresor, que es la imagen central que subyace en muchos estudios críticos de la penalidad. También puede representarse como un procedimiento legal, una forma de poder, un instrumento de dominación de clase, la expresión del sentimiento colectivo, una acción moral, un acontecimiento ritual o la encarnación de cierta sensibilidad. (GARLAND, 2006, p. 326)

Assim, com o desprezo crescente pelas práticas violentas de punição e o surgimento da prisão como seu sucedâneo punitivo, tornou-se necessário a criação de uma organização que fosse capaz de conter a desordem, prender os delinquentes e manter os mesmos encarcerados.

Ademais, a tarefa atribuída à Polícia de reprimir a criminalidade crescente que se organizava, constituiu uma estratégia política de fazer da punição ou combate às ilegalidades algo regular, universal, que se estendesse a toda sociedade, mesmo que importasse numa punição menos severa que, por sua vez, não significava “punir menos, mas punir melhor” (FOUCAULT, 2009, p. 79).

Assim, a Polícia nasce juntamente com a prisão como práticas sociais de controle social e punição mais civilizadas, que lograram inserir no corpo social mais profundamente o poder punitivo do Estado (FOUCAULT, 2009).

Em resumo, foram com estas condições que o Estado tratou de criar a Polícia como instituição responsável pela segurança pública ou cidadã como a conhecemos hoje.

Assim, embora se reconheça que sempre existiram na história da humanidade órgãos públicos encarregados de manter a ordem social, garantir a paz e a segurança dos cidadãos, a Polícia como instituição não deita raízes na história antiga. A Polícia como instituição profissional surgiu tão-somente nos fins do século XVIII e início do XIX. Mais especificamente, as polícias nacionais, tais como funcionam hoje, difundiram-se no século XIX, em que pese tenham sua origem na França, antes e durante o Antigo Regime, com o objetivo de delação e total controle terrorista.

Como ressalta Anitua (2008), a França pós-revolucionária organizou sua polícia (*Gendarmerie*) em 1798, conforme modelo centralizado absolutista, com o acréscimo da legalidade típica da dominação burocrática, com função disciplinar e repressiva. A Irlanda criou uma polícia nacional em 1823. Em Londres foi criada a Polícia Metropolitana em 1829, e em 1844, apareceu a Guarda Civil na Espanha.

Contudo, não se pode esquecer, como adverte Anitua (2008), que a prevenção do delito, nesse período, estava diretamente ligada à proteção da propriedade privada, comercial e industrial, ou seja, é possível perceber a ação da burguesia como beneficiária da importante reforma penal do século XIX, ao menos nos Estados industrializados, nesta também entendida a destinação ou uso da força pública.

Em outros termos, o sistema de controle social representado pela polícia surge para assegurar a segurança da classe industrial e proprietária, organizado, contudo, a partir do próprio Estado.

3 TIPOLOGIAS OU FUNÇÕES DE POLÍCIA

Como ressaltado, à Polícia como instituição do Estado Moderno foi conferida, basicamente, desde seu nascimento e qualquer que seja sua forma de organização e inserção institucional, duas tarefas diametralmente opostas: a função de prevenir delitos perseguíveis de ofício pelo Estado; e a função de investigar os ilícitos penais já cometidos e auxiliar os funcionários encarregados da persecução penal em juízo na formação da culpa. A primeira claramente executiva de prevenção e defesa social. A segunda, de reação ao fato punível, em cumprimento a qual trabalha em auxílio ao sistema de justiça penal (judiciário e ministério público), função esta tipicamente judicial (MAIER, 2004).

Cumpramos ressaltar que foi a distinção entre o conceito material de polícia (poder de polícia) e a polícia como instituição profissional (polícia de Estado) que permitiu, por conseguinte, distinguir-se as funções de polícia administrativa e de polícia judiciária.

Assim, a Polícia era entendida, tradicionalmente, como uma organização que tinha por finalidade, por um lado, a prevenção do crime e a garantia do respeito à ordem pública e à tranqüilidade social; e, por outro, tinha a atribuição de descobrir os crimes, de coligir os indícios e elementos de prova, bem como de prender os delinqüentes e submetê-los ao juízo criminal.

Nessa esteira, tradicionalmente se divide as funções ou tipologias de polícia em sentido estrito em duas espécies: a) polícia administrativa⁹, preventiva ou de segurança; e b) polícia judiciária, repressiva¹⁰ ou criminal¹¹.

Ocorre que essa classificação tradicional, haja vista a evolução das demandas por novas formas de segurança, bem como das próprias corporações policiais, nosso juízo não é a melhor por algumas razões passamos a expor.

A primeira delas está relacionada ao fato de que a expressão polícia administrativa é uma redundância, na medida em que toda atividade policial é uma atividade administrativa sentido amplo, eis que decorre do exercício do poder de polícia. Desse modo, é administrativa tanto a atividade preventiva quanto judiciária, bem como é também “polícia”, em sentido amplo, a sanitária, industrial, comercial, controle de produtos químicos, segurança privada e tantas outras, embora regidas por normas de direito distintas.

9 MEIRELLES (2007), por sua vez, entende conveniente distinguir polícia administrativa de polícia judiciária e de manutenção da ordem pública, advertindo que a primeira incide sobre bens, direitos e atividades, enquanto as duas últimas sobre pessoas, individualmente ou indiscriminadamente. A primeira é inerente a toda órgão da Administração do Estado, as demais são privativas de determinados órgãos policiais (polícias civis e militares).

10 Não obstante seu uso corriqueiro, entendemos que esta não é uma expressão para designar a atividade de polícia de investigação ou judiciária, uma vez que traz em seu bojo uma grande carga pejorativa e, por isso, preferimos não adotá-la.

11 A respeito da divisão entre polícia administrativa e judiciária Almeida (1973, p. 60) disse que: A discriminação em dois ramos — polícia administrativa e polícia judiciária — faz-se sob dois critérios diferentes, de que decorrem duas conceituações de polícia judiciária: a) o primeiro critério baseia-se na distinção entre funções preventivas e funções repressivas. As primeiras são puramente administrativas. As segundas são de polícia judiciária, porque se exercem, sempre, tendo em vista auxiliar a justiça. A polícia administrativa age antes das infrações para evitá-las. A polícia judiciária opera depois das infrações para investigar a verdade e, a respeito, prestar informações à justiça; b) o segundo critério funda-se na diferença das funções judiciais das funções policiais. O valor meramente informativo indica um ato simplesmente policial, de polícia administrativa. O valor de prova judicial assinala um ato judiciário da polícia, uma função de polícia judiciária.

A segunda razão está no fato de que, não obstante a função de polícia judiciária seja clara quanto a seu objeto e alcance, a expressão polícia preventiva não abarca algumas funções que, por óbvio, também não se enquadram na dimensão estrutural da polícia judiciária. É o caso, por exemplo, do policiamento de *ordem* ou de *soberania*.

Nossa intenção, portanto, é adotar aqui um sentido estrito de tipologias de polícia, diretamente atrelado às competências típicas dos órgãos policiais contidos na Constituição Federal brasileira de 1988 (art. 144, § 1º). Assim, pretendemos aqui distinguir e, seguida, classificar, as atividades policiais *típicas* e as atividades policiais *atípicas*.

Dada as características do nosso sistema de segurança pública, entendemos que a melhor classificação para as tipologias de polícia, nesse contexto entendidas como atividades policiais típicas, a partir de uma classificação proposta, guardada a particularidade de nosso sistema, por Monjardet (2003) é a seguinte:



A chamada polícia de *soberania* ou *ordem* atua, em geral, em três ramos básicos: policiamento de fronteiras, imigração e de estrangeiros, realizado nas fronteiras terrestre, aérea e marítima; policiamento de inteligência, que visa evitar qualquer complô a ordem política atual; e o policiamento de ordem, que é exercido por unidades especiais militarizadas, encarregadas de dominar movimentos coletivos e impedir, mediante o uso da força, o recurso à violência (MONJARDET, 2003).

Como vimos, a função de polícia de soberania ou de ordem está diretamente ligada à integridade do Estado, mediante a defesa da ordem interna.

À polícia de segurança, por sua vez, compete impedir ou evitar a turbulação da ordem pública, o dano ou perigo para as pessoas, por meio de medidas preventivas. Trata-se, portanto, de uma função de proteção, na medida

em que se caracteriza por se dirigir a eventos ilícitos futuros, que se acham no mundo do possível e que podem (e espera-se) não venham a ocorrer. A atuação preventiva implica em se empregar todos os meios para evitar a prática dos possíveis crimes ou dissuadir possíveis criminosos ou partícipes não levarem a frente sua empreitada delituosa — vigilância, patrulhamento ostensivo, instrução pública entre outras¹².

Já à Polícia Judiciária, em sua função repressiva ou de investigação criminal, cabe intervir quando a prevenção falhou ou, em outras palavras, quando os fatos delituosos não puderam ser evitados ou sequer se imaginava poderiam acontecer, ocorreram. Assim, seus atos dirigem-se para o passado, a um evento ao menos iniciado no mundo dos fatos, com características de ilícito penal e, por tanto, plasmado como individual e concreto (histórico) (MAIER, 2004).

É por meio desta investigação, elaborada e consubstanciada em um procedimento formal que mais tarde irá compor o processo penal, que a Polícia Judiciária contribui para o esclarecimento da verdade e responsabilização do autor do fato delituoso.

Cumprе ressaltar que, no Brasil, é papel da Polícia Judiciária conduzir a investigação prévia, provisória, instrumental à ação penal, além de auxiliar o Poder Judiciário no cumprimento de suas decisões, nos termos da Constituição Federal de 1988 e do Código de Processo Penal.

4 POSIÇÃO INSTITUCIONAL

Questão interessante a ser colocada aqui diz respeito a posição institucional das polícias, como órgãos do Estado, no sentido de sua vinculação a um dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), conforme sua função e a necessária divisão de competências em um Estado Democrático de Direito.

À Polícia Judiciária no Brasil, em sua origem, foram conferidas tanto funções policiais quanto judiciais. As próprias polícias eram comandadas por

12 Lazzarini (1999, p. 53-54) dispõe que: O nosso entendimento do que seja segurança pública é ser ela o estado anti-delitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais, com ações de polícia regressiva u preventiva típicas, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

magistrados, de modo a que se pode afirmar que tanto a polícia continha em sua essência um pouco de Justiça, quanto esta continha um quê de polícia¹³.

Não obstante a atividade de polícia judiciária Brasil tivesse, em seu início¹⁴, vinculação direta ao Poder Judiciário, primeiramente por meio da subordinação ao juiz de paz e, mais tarde, a um juiz de direito ou desembargador a quem cabia a chefia da polícia, com a reforma processual ocorrida em 1871¹⁵, a atividade de polícia judiciária desvinculou-se institucionalmente do Poder Judiciário e passou a ser situar dentro da esfera de poder do Executivo, embora tenham sido mantidas as funções de instrução preliminar e auxílio a este poder no cumprimento das decisões judiciais, regidas por normas de direito processual penal¹⁶.

Cumprir ressaltar, desse modo, que a investigação criminal e o asseguramento do cumprimento das decisões judiciais são atividades inerentes à administração da justiça penal, ou seja, são meios naturais para se concretizar a aplicação da lei penal, tarefa esta a cargo de um dos poderes do Estado: o poder judicial¹⁷. Assim, na medida em que a Polícia Judiciária exerce a investigação criminal — que é preparatória ou instrumental ao processo penal —, bem como exerce a atividade de força pública que assegura o cumprimento das decisões judiciais, o faz na condição de *polícia judicial*, em que pese posicionada em outro poder estatal.

13 Embora se diga que a lei em tela foi fruto de uma reação ao judiciarismo policial e que, em certa medida, extrapolou esta ao inverter a situação para um policialismo judiciário (MARQUES, 2000), a verdade é que o poder não foi concretamente transferido à Polícia, uma vez que, consoante se infere do art. 2º, os chefes de polícia eram escolhidos dentre os desembargadores e os delegados e subdelegados dentre os juízes.

14 Cumprir ressaltar que foi a Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, que primeiro distinguiu, formalmente, as atividades de polícia administrativa e judiciária.

15 Em que pese a confusão entre funções administrativas e judiciárias que perdurou, ainda, durante boa parte do período imperial.

16 Consoante dispõe Marques (2000, p. 107): A reforma de 1871, além de pôr cobro ao policialismo reacionário da lei de 3 de dezembro, separando Justiça e polícia, ainda trouxe algumas inovações que até hoje perduram, como, v. gratia, a criação do inquérito policial, uma das instituições mais benéficas de nosso sistema processual, apesar de críticas infundadas contra ele feitas ou pela demagogia forense, ou pelo juízo apressado de alguns que não conhecem bem o problema da investigação criminal.

17 O Código de Processo Criminal de 1832, no Capítulo II – Das pessoas encarregadas da administração da justiça criminal em cada distrito, atribuiu aos Juízes de Paz as funções de apuração de crimes, de prender criminosos e formar o corpo de delito. Assim, depreende-se que no exercício da atividade de administração criminal consistente na confecção do auto de corpo de delito, na prisão dos culpados e na formação da culpa, reuniam os juízes de paz tanto a função de polícia judiciária quanto a de proceder a instrução criminal. Era nítida, portanto, a indistinção entre a atividade de polícia e judicatura.

Porém, no atual contexto da segurança pública no Brasil, como se nota, a questão se reduz a um simples exame teórico, a um mero problema semântico, de utilização de uma expressão para designar uma função policial, — a que chamamos de polícia judiciária, repressiva ou de investigação criminal —, uma vez que as organizações de polícia judiciária e polícia administrativa (preventiva) posicionam-se, institucionalmente, junto ao Poder Executivo^{18 19}.

Em outras palavras, as forças públicas — polícias institucionalizadas — detentoras do poder de execução das decisões que podem implicar no uso da coerção e da força estatal, tradicionalmente pertencem a administração do Estado (Poder Executivo)²⁰, encarregadas de prestar o auxílio necessários para os cumprimentos das disposições de autoridade, inclusive aquelas procedentes de órgãos do poder judiciário.

Desse modo, não há que se falar no Brasil de uma polícia judicial ou judiciária como corpo orgânico de investigação do delito e auxílio da persecução penal vinculado ao Poder Judiciário²¹.

Por esse mesmo motivo, em razão das corporações policiais estarem vinculadas ao Poder Executivo, cuja função precípua é gerir a administração dos negócios do Estado, entendemos que a denominação *polícia administrativa* não é própria para designar as funções de prevenção ou garantia da ordem pública (segurança, tranqüilidade e salubridade), justamente pelo fato de congregarem esse poder sob sua gestão todas as organizações de polícia (segurança, ordem, judiciária ou administrativa). Ainda que se defenda que a polícia judiciária está sujeita precipuamente, a regime jurídico diverso, qual seja, de direito processual penal.

Todavia, já vimos que a posição institucional das organizações policiais não interfere no exercício das funções policiais. O fato de pertencer ou

18 Cumpre registrar que todas as constituições brasileiras a partir de 1824 previram a existência de uma polícia *interna corporis* dos órgãos legislativos, mesmo antes de prever em seus textos as polícias judiciárias (civis) ou militares.

19 Ferrajoli (2002) destaca que: A polícia, escreveu Walter Benjamin, é uma “mescla” de “duas espécies de violência”, aquela que “põe e conserva o direito”, em via de princípio separada e destinada respectivamente ao Poder Legislativo e aquele Judiciário, além de, obviamente, ao Poder Executivo. Esta sua particular característica, que a torna participante de todos os poderes do Estado, depende da ambigüidade do seu papel e da sua colocação institucional. A polícia é, de fato, uma atividade administrativa formalmente organizada e dependente do Poder Executivo.

20 Aqui entre nós e outros países como, por exemplo, a Argentina e o Chile. Cf. Maier, 2004, p. 414.

21 Conforme destaca Maier (2004), somente a República da Costa Rica e a Província de Córdoba (R.A) lograram criar corpos policiais vinculados ao poder estatal encarregado da realização do Direito Penal.

estar vinculada institucionalmente ao Executivo não impede ou limita atividade de polícia judiciária pelas organizações destinadas constitucionalmente ao referido mister, no caso brasileiro, a Polícia Federal e as polícias civis dos Estados (art. 144, § 1º, I e IV e § 4º da Constituição Federal de 1988).

Outro ponto interessante diz a respeito à relação entre as funções policiais e a organização policial.

É importante destacar que o exercício das referidas funções policiais, em regra, não é exercido exclusivamente por uma ou outra organização policial, sendo, portanto, a unidade de função uma ficção administrativa. Nesse sentido, a competência das polícias de militares estaduais (portanto, polícias eminentemente destinadas ao policiamento de segurança) para investigação de crimes militares (atividade de polícia judiciária), por expressão previsão constitucional (art. 144, § 4º da CF/88), reforça essa idéia.

O que determina, portanto, o exercício de uma função de polícia por uma organização policial não é o rótulo que instituição ostenta, mas atividade de polícia em si exercida (LAZZARINI, 1999).

Todavia, cumpre ressaltar que, por força da Constituição Federal, no campo das funções policiais, foi conferida à Polícia Federal a exclusividade do exercício da função de Polícia Judiciária da União, havendo, portanto, expressa vedação para execução dessa atividade por outra força policial.

Por outro lado, embora não haja menção a exclusividade do exercício das demais funções de polícia na CF/88, entende-se que previsão de instituições e competências específicas, impede o exercício concorrente ou substitutivo de outras funções de polícia não catalogadas entre suas atribuições típicas de umas pelas outras, sem autorização legal expressa em contrário. É que o funcionamento harmonioso de um “sistema de segurança pública” pressupõe o exercício regular de suas atribuições específicas por cada um dos seus componentes e não a sobreposição de atividades, muitas vezes, sobre o mesmo fato ou objeto.

5 A ORIGEM DA POLÍCIA FEDERAL

Não obstante a Polícia tenha se organizado como instituição no Brasil a partir da criação, por Dom João VI, em 10 de maio de 1808, da Intendência-Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, com as mesmas atribuições que

esta instituição tinha em Portugal, somente com o Decreto-Lei nº 6.378, de 28 de março de 1944, a antiga Polícia Civil do Distrito Federal, que funcionava na Cidade do Rio de Janeiro/RJ, então capital da República Federativa do Brasil, foi transformada em *Departamento* Federal de Segurança Pública - DFSP, diretamente subordinada ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores e dirigida por um Chefe de Polícia, seguindo a tradição do nosso direito.

De acordo com esse Decreto-Lei, ao Departamento Federal de Segurança Pública incumbiam os serviços de polícia e segurança pública da capital federal e, em âmbito nacional, os de polícia marítima, aérea e segurança de fronteiras.

Estabeleceu-se, também, que as Secretarias ou Departamentos de Segurança e Chefaturas de Polícia dos Estados receberiam orientação do DFSP a respeito de assuntos de ordem política e social, relacionados com a segurança pública do país.

Mais tarde, com o advento da Constituição Federal de 1946, foi concedida à União a competência, consoante dispõe o inciso VII do art. 5º, para “*superintender, em todo o território nacional, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras*”. Tal tarefa coube à Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras, criada por ocasião da edição do Decreto-Lei nº 6.378/44. A esta Divisão, assim, foi destinada a competência de superintender em todo o território federal os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras, bem como executar, fiscalizar e orientar os serviços de polícia marítima, aérea, fluvial e portuária, migratória e de fronteiras, exercido mediante convênio pelos órgãos próprios das polícias estaduais e dos territórios.

Cumprе ressaltar que embora o referido texto constitucional não tenha expressamente regulado as competências dos órgãos policiais, salvo genericamente das Polícias Militares como forças responsáveis pela preservação da segurança interna e manutenção da ordem pública (art. 183 da CF/46), deferiu aos Estados o poder de se regerem conforme suas próprias Constituições e leis²².

Ocorre, porém, que ainda em 1946, por força do Decreto-Lei nº 9.353, de 13 de junho de 1946, foram ampliadas as competências do DFSP, em todo o território nacional, para atuar, além dos serviços de polícia maríti-

22 Art. 18 - Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta, Constituição.

§ 1º - Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição.

ma, aérea e de fronteiras, na apuração das seguintes infrações penais e de sua autoria: a) que atentassem contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado, a ordem social e a organização do trabalho; b) referentes à entrada, permanência ou saída de estrangeiros no território nacional; c) definidas nos títulos X (Crimes contra a Fé Pública) e XI (Crimes contra a Administração Pública) do Código Penal, quando o interessado fosse a Fazenda Nacional; e d) relacionadas ao comércio clandestino ou facilitação do uso de entorpecentes.

Ressalta-se, todavia, que foi a partir da segunda metade da década de 1950, com a construção da nova capital federal e a conseqüente intensificação do fluxo migratório para Centro-Oeste do país, que se verificou a necessidade da criação de uma organização policial que pudesse cumprir a missão de assegurar a ordem pública na futura capital do país.

Assim, por meio da Lei nº 2.364, de 9 de dezembro de 1958, o Governo do Estado de Goiás criou o Departamento Regional de Polícia de Brasília - DRPB, subordinado a Guarda Civil Especial de Brasília - GEB, assim permanecendo até a inauguração da nova capital federal, ocasião em que o DRPB foi incorporado ao Departamento Federal de Segurança Pública (DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL, 2008).

Alguns anos depois, por meio da Lei nº 3.754, de 13 de abril de 1960, que trata da organização administrativa do Distrito Federal, contida em seu art. 53 e parágrafos, o DFSP passou a ser situado em Brasília e a realizar os serviços de policiamento de caráter local, incorporando o Serviço de Polícia Metropolitana, cuja estruturação dependia de lei específica²³. Por se tratar de uma organização nova, sem meios para funcionar plenamente, a solução encontrada foi o aproveitamento do pessoal que integrava o DRPB, do governo do estado de Goiás, cuja atuação se circunscreveria a toda a área destinada ao Distrito Federal (DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL, 2008).

23 Com a inauguração de Brasília, em 21 de abril de 1960, os órgãos dos poderes da República foram descolados para recém inaugurada capital federal. Num primeiro momento, de forma precária, a sede do DFSP foi instalada em um galpão de madeira da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP e lá permaneceu funcionando até outubro de 1960, sendo pouco tempo depois transferida para o 5º andar do Bloco 10 da Esplanada dos Ministérios. Em 21 de julho de 1977, foi inaugurada a sede do Departamento de Polícia Federal, localizada no Setor de Autarquias Sul, Quadra 6, Lotes 9 e 10, onde, atualmente, encontra-se o Edifício-Sede do Departamento de Polícia Federal (DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL, 2008).

Ademais, passou-se a partir daí à busca de uma estrutura organizacional moderna para o DFSP, inspirada em outros aparelhos policiais, tais como os da Inglaterra, Canadá e dos Estados Unidos da América. No final do ano de 1960, foi encaminhado pelo Poder Executivo um anteprojeto de lei com vista à criação de uma organização policial, de caráter nacional, que, em sua composição estrutural, se assemelhasse às instituições policiais dos países acima referidos (DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL, 2008).

Observa-se, todavia, que somente em 1964 a idéia de estruturação de uma organização moderna e com verdadeira envergadura nacional ganhou espaço no cenário político do país e, conseqüência disso, resolveu-se reorganizar o DFSP com a sanção da Lei nº 4.483, de 16 de novembro do mesmo ano, com efetiva abrangência nacional.

A Lei nº 4.483/64 conferiu ao órgão atuação em todo o território nacional, relacionando suas atribuições nas alíneas “a” a “p” do seu art. 1º, conforme descrito abaixo:

Art. 1º Ao Departamento Federal de Segurança Pública - DFSP, com sede no Distrito Federal, diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, dirigido por um Diretor-Geral, nomeado em comissão e da livre escolha do Presidente da República, compete, em todo território nacional:

a) a superintendência dos serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira;

b) a fiscalização nas fronteiras terrestres e na orla marítima;

c) a apuração, com a cooperação dos órgãos competentes do Ministério da Fazenda e em colaboração com as autoridades dos Estados, dos ilícitos penais praticados em detrimentos de bens, serviços ou interesses da União;

d) a apuração, em colaboração com as autoridades dos Estados, dos crimes que, por sua natureza, características ou amplitude, transcendam o âmbito de uma unidade federada ou que, em virtude de tratados ou convenções internacionais, o Brasil se obrigou a reprimir;

e) a investigação e apuração, em colaboração com as autoridades dos Estados, de crimes praticados contra agentes federais, no exercício de suas funções;

f) a censura de diversões públicas, em especial, a referente a filmes cinematográficos, quando transponham o âmbito de um Estado;

- g) a execução, em colaboração com as autoridades dos Estados, de medidas tendentes a assegurar a incolumidade física do Presidente da República, de diplomatas e visitantes oficiais estrangeiros, bem como dos demais representantes dos Poderes da República, quando em missão oficial;*
- h) a coordenação e a interligação, no país, dos serviços de identificação dactiloscópica, civil e criminal;*
- i) a formação, o treinamento e a especialização profissional de seu pessoal e, quando solicitado, de integrantes das Polícias dos Estados, Distritos Federal e Territórios;*
- j) a prestação de assistência técnica e científica, de natureza policial, aos Estados, Distrito Federal e Territórios, quando solicitada;*
- l) a cooperação, no país, com os serviços policiais relacionados com a criminalidade internacional ou interestadual;*
- m) a supervisão e a colaboração no policiamento das rodovias federais;*
- n) a execução de outros serviços de policiamento atribuídos à União, de conformidade com a legislação em vigor;*
- o) a apuração dos crimes nas condições previstas no art. 5º do Código Penal, quando solicitado pelas autoridades estaduais ou ocorrer interesse da União; por determinação do Ministro de Estado da Justiça;*
- p) a apuração dos crimes contra a vida ou contra comunidades silvícolas no país, em colaboração com o Serviço de Proteção aos Índios.*

Alguns anos depois, a Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, em seu art. 8º, inciso VII, estabeleceu que competia à União organizar e manter a Polícia Federal, e nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d” descreveu suas atribuições, agora constitucionais e dessa forma identificadas, consoante podemos observar abaixo:

Art. 8º - Compete à União:

.....
VII - organizar e manter a polícia federal com a finalidade de prover:

- a) os serviços de política marítima, aérea e de fronteiras;*
- b) a repressão ao tráfico de entorpecentes;*
- c) a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;*
- d) a censura de diversões públicas;*

O nome Departamento de Polícia Federal somente veio a surgir com a edição do Decreto-Lei nº 200/67 que, em seu art. 210 assim dispôs:

Art. 210. O atual Departamento Federal de Segurança Pública passa a denominar-se Departamento de Polícia Federal, considerando-se automaticamente substituída por esta denominação a menção à anterior constante de quaisquer leis ou regulamentos.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que substituiu a Constituição Federal de 1967, basicamente reproduziu em seu texto as disposições contidas na Constituição de 1967, bem como manteve o nome polícia federal.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 também manteve a denominação Polícia Federal, no art. 144, inciso I, do Capítulo III – Da Segurança Pública, do Título V - Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

Apesar das Constituições de 1967 e 1988 denominarem a instituição apenas como Polícia Federal e o Decreto nº 6.061/2007 posicioná-lo, hierarquicamente, ao lado das demais secretarias do Ministério da Justiça, ainda é corrente a denominação Departamento de Polícia Federal.

6 FUNÇÕES DA POLÍCIA FEDERAL

É importante se ter em vista que as tipologias ou funções de polícia não decorrem do rótulo do órgão policial, sobretudo no Brasil em que, por vezes, as organizações polícias concentram em uma estrutura única diversas dessas funções de polícia. A Polícia Federal é um bom exemplo disso.

Consoante se depreende do texto constitucional, à Polícia Federal são destinadas diversas funções distintas, senão vejamos:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

.....
§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

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

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

Além disso, em virtude de estar incumbida, com exclusividade, da função de polícia judiciária da União, compete a Polícia Federal a investigação dos crimes e o auxílio ao Poder Judiciário União²⁴ (Justiça Federal, Eleitoral e do Trabalho) no cumprimento de suas competências, senão vejamos:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

V - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;

V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;

24 A Constituição Federal não prevê em seu texto a figura da Polícia Judiciária Militar. Por esta razão, em face da omissão constitucional, o Código de Processo Penal Militar estaria, aparentemente, revogado na parte que incumbe a Polícia Judiciária Militar (art. 7º e ss do CPPM – Decreto-Lei nº 1002/69) a investigação de delitos, mesmos os de competência da Justiça Militar. Desse modo, caberia à Polícia Federal também a função de polícia judiciária da Justiça Militar, de forma ainda mais clara nos crimes que afetem o patrimônio da instituição militar que, indubitavelmente, constituem bens da União (art. 9º, III, a do Decreto-Lei nº 1001/69 – CPM c/c art. 144, § 1º, I e IV da CF/88.

X - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;

X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "exequatur", e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

Além das competências constitucionais atribuídas à Polícia Federal que encerram, indubitavelmente, funções policiais típicas, podemos assinalar que à Polícia Federal foram conferidas, por força de legislação infraconstitucional, várias atividades policiais atípicas, as quais veremos mais adiante.

Interessante notar que a Lei 4.483/1964, que criou o Departamento Federal de Segurança Pública, que mais tarde se transformou no Departamento de Polícia Federal, tratou de organizar a estrutura administrativa do órgão conforme as funções policiais típicas aqui abordadas (investigação e segurança), as quais foram destinadas ao DFSP. O artigo 2º dizia que o DFSP se compunha, entre outros órgãos, da Polícia Federal de Investigações (PFI) e da Polícia Federal de Segurança (PFS)²⁵.

Ressalta-se, todavia, que a partir das reestruturações que seguiram à estrutura organizacional administrativa do Departamento de Polícia Federal, estas denominações significativas do ponto de vista dogmático das funções da polícia, deram lugar a outras não tão representativas das tipologias de polícia.

Em resumo, podemos dizer que a Polícia Federal exerce funções de polícia típicas e atípicas, conforme são distribuídas as atribuições constitucionais e infraconstitucionais. Desse modo, iremos agora, sucintamente, destacar essas funções policiais, iniciando-se pelas funções típicas e, em seguida, passaremos às funções atípicas.

25 Dois pontos merecem destaque nessa organização, em razão das peculiaridades da época. A primeira diz respeito ao fato de que estava entre as competências da Polícia Federal de Investigação a atividade de polícia marítima, aérea e de fronteiras, então a cargo da Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras (DPMAF), embora se cuidasse esta de uma função típica de Polícia de Soberania. O segundo é que dentre as competências do órgão de Polícia Federal de Segurança estava a de patrulhamento de rodovias, hoje a cargo de instituição policial organizada distinta (Departamento de Polícia Rodoviária Federal). Embora se advirta como correto o enquadramento entre as funções de polícia de segurança a atividade fiscalização de rodovias.

6.1 FUNÇÃO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA OU DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

Como vimos, o § 1º do art. 144 da Constituição de 1998 enumerou as competências destinadas à Polícia Federal. No que diz respeito à função de polícia judiciária ou de investigação, entregou-se à PF as atribuições de: a) apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei²⁶; b) reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; c) exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Além disso, em virtude de estar incumbida, com exclusividade, da função de polícia judiciária da União, compete a Polícia Federal a investigação dos crimes e o auxílio ao Poder Judiciário União²⁷ (Justiça Federal, Eleitoral e do Trabalho) no cumprimento de suas competências, entre elas: a) a de investigar crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas,

26 A Lei nº 10.446/2002 dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para os fins do disposto no inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição. Preceitua a referida lei: Art. 1º Na forma do inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição, quando houver repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme, poderá o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, sem prejuízo da responsabilidade dos órgãos de segurança pública arrolados no art. 144 da Constituição Federal, em especial das Polícias Militares e Cíveis dos Estados, proceder à investigação, dentre outras, das seguintes infrações penais: I – seqüestro, cárcere privado e extorsão mediante seqüestro (arts. 148 e 159 do Código Penal), se o agente foi impelido por motivação política ou quando praticado em razão da função pública exercida pela vítima; II – formação de cartel (incisos I, a, II, III e VII do art. 4º da Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990); e III – relativas à violação a direitos humanos, que a República Federativa do Brasil se comprometeu a reprimir em decorrência de tratados internacionais de que seja parte; e IV – furto, roubo ou receptação de cargas, inclusive bens e valores, transportadas em operação interestadual ou internacional, quando houver indícios da atuação de quadrilha ou bando em mais de um Estado da Federação. Parágrafo único. Atendidos os pressupostos do caput, o Departamento de Polícia Federal procederá à apuração de outros casos, desde que tal providência seja autorizada ou determinada pelo Ministro de Estado da Justiça.

27 A Constituição Federal não prevê em seu texto a figura da Polícia Judiciária Militar. Por esta razão, em face da omissão constitucional, o Código de Processo Penal Militar estaria, aparentemente, revogado na parte que incumbe a Polícia Judiciária Militar (art. 7º e ss do CPPM – Decreto-Lei nº 1002/69) a investigação de delitos, mesmos os de competência da Justiça Militar. Desse modo, caberia à Polícia Federal também a função de polícia judiciária da Justiça Militar, de forma ainda mais clara nos crimes que afetem o patrimônio da instituição militar que, indubitavelmente, constituem bens da União (art. 9º, III, a do Decreto-Lei nº 1001/69 – CPM c/c art. 144, § 1º, I e IV da CF/88).

excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral; b) os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente; c) os ilícitos de natureza criminal relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º do art. 109; d) os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira; e) os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar; f) além de auxiliar as Justiça da União no cumprimento de suas decisões.

Por esta razão, quando se diz que à Polícia Federal destina-se a exclusividade da função de Polícia Judiciária da União, isso representa mais do que apenas delegá-la a missão de servir como força pública a serviço dos órgãos jurisdicionais da União no exercício de suas missões constitucionais e legais, a partir de uma interpretação sistemática dos artigos 109 e 144 da Constituição Federal, mas, bem assim, revela o poder de investigar delitos que estão sujeitos a processo e julgamento das Justičas da União.

Cumprе ressaltar, todavia, que se embora se possa dizer que as competências da Justiça Federal vinculam a Polícia Federal, o contrário não é sempre verdadeiro. O exemplo que melhor retrata isso é a competência específica da Polícia Federal para prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecente (art. 144, § 1º, II). Embora seja de atribuição da PF investigar o crime de tráfico, não se cuidando de tráfico internacional de entorpecentes, compete à Justiça Estadual processar e julgar o feito que verse sobre essa matéria.

O sentido que empresta a Constituição ao inciso IV, do § 1º, do art. 144, é o de resguardar à Polícia Federal a exclusividade da investigação dos crimes federais em relação a outros órgãos policiais e não policiais. Não há outro sentido para termo.

Ocorre, porém, que não há que se falar em exclusividade das demais policiais judiciárias quanto à investigação de crimes remanescentes não previstos na Carta Constitucional, haja vista a ausência de disposição expressa nesse sentido.

6.2 FUNÇÃO DE POLÍCIA DE ORDEM OU DE SOBERANIA

Como vimos, a chamada polícia de soberania ou ordem atua, em regra, em três ramos básicos: policiamento de fronteiras, imigração e de estrangeiros,

realizado nas fronteiras terrestre, aérea e marítima; policiamento de inteligência, que visa evitar quaisquer atentados à ordem político-social atual; e o policiamento de ordem, que é exercido por unidades especiais, encarregadas de dominar movimentos coletivos e impedir, mediante o uso da força, o recurso à violência contra os poderes constituídos ou as instituições democráticas.

Como vimos, a função de polícia de soberania ou de ordem foi conferida à Polícia Federal e está diretamente ligada à integridade do Estado, mediante a defesa da ordem interna do país, em face de ataques de cunho político-ideológico. Divergente, portanto, da função de garantia da ordem pública nos estados-membros, conferidas às policiais militares.

Já à época do DFSP havia se conferido ao órgão, por força do Decreto-Lei nº 9.353, de 13 de junho de 1946, a tarefa de atuar nos casos em que se atentasse contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado, a ordem social e a organização do trabalho.

Outrossim, a prerrogativa de policiamento de ordem foi repetida na Constituição de 1967 que previa, entre outras tarefas que a Polícia Federal deveria prover: *a apuração de infrações penais contra a segurança nacional²⁸, a ordem política e social (...)* (art. 8º, VII, c).

A Carta Política de 1988 não mais reproduziu a expressão *segurança nacional²⁹*. Todavia, o mesmo documento fez constar em seu texto diversas passagens que refletem, por um lado, a preocupação com a ordem interna e, por outro, a competência institucional para realizar o policiamento das situações que ameacem a integridade do Estado brasileiro. Assim podemos ver no art. 109, inciso I e VI, quando tratou do processo e julgamento dos *crimes políticos, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira*. Ou, no art. 144, § 1º, inciso I, quando dispôs sobre a *apuração de infrações penais contra a ordem política e social*.

De outra sorte, quando também na linha de proteção da soberania, assegurou à Polícia Federal a tarefa de *exercer as funções de polícia marítima,*

28 A CF/67 dispensou à Justiça Militar a competência para processar e julgar os crimes militares definidos em lei, os militares e as pessoas que lhes são assemelhados, bem como permitiu a extensão deste foro especial aos civis, nos casos expressos em lei para repressão de crimes contra a segurança nacional, ou às instituições militares (Art. 122, caput e § 1º, com redação dada pelo Ato Institucional nº 6, de 1969).

29 Muito embora ainda sobreviva em nosso ordenamento a Lei nº 7.170/83, que cuida dos crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências.

aeroportuária e de fronteiras (art. 144, § 1º, III), que encerra o controle do fluxo migratório no país³⁰.

Ademais, por força do art. 109, inciso X da CF/88, reforça-se o caráter de polícia de soberania ao Departamento de Polícia Federal, com o atrelamento da função de policiamento de estrangeiro e fronteiras, a de polícia judiciária no que diz respeito à investigação dos crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro no Brasil.

6.3 FUNÇÃO DE POLÍCIA DE SEGURANÇA OU PREVENTIVA

Quanto à função de polícia de segurança, dispõe o art. 144, § 1º, II que compete à Polícia Federal não somente reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o contrabando e o descaminho, mas também preveni-lo.

Com base nessa atribuição constitucional, legitimam-se todas as ações da Polícia Federal que, em caráter ostensivo, tenham a finalidade específica de assegurar a ordem pública no enfrentamento dessas duas modalidades delitivas.

Outrossim, embora sem previsão constitucional, a Lei nº 10.683/2003, que cuida da organização da Presidência da República, incumbe à Polícia Federal, *inclusive mediante a ação policial necessária, coibir a turbção e o esbulho possessórios dos bens e dos próprios da União e das entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta* sem prejuízo da responsabilidade das Polícias Militares dos Estados pela manutenção da ordem pública (art. 27, § 7º). Trata-se, como se vê, de tarefa típica de polícia de segurança.

Há, ainda, que se enquadrar nessa tipologia a atividade de segurança de dignitários, que encerra a execução em colaboração com as autoridades dos Estados, de medidas tendentes a assegurar a incolumidade física de diplomatas e visitantes oficiais estrangeiros, bem como dos demais representantes

30 Entende-se por controle migratório atividade que limita, disciplina e regulamenta o direito de ir e vir de cidadãos brasileiros e estrangeiros para dentro ou fora do país. Para cumprir essa atribuição, a Polícia Federal executa medidas de emissão de documentos de viagem, registro de estrangeiros, fiscalização e controle do fluxo de pessoas pelas diversos pontos de entrada e saída do Brasil, cumprindo regras estabelecidas para a entrada, saída e permanência no território brasileiro. Vide Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro).

dos Poderes da República, quando em missão oficial. O fundamento legal para essa missão é antigo, uma vez que remonta a Lei nº 4.483/1964.

Em síntese, cabe à Polícia Federal também a função de polícia preventiva nos casos assinalados e nos estritos limites dispostos no ordenamento jurídico.

6.4 OUTRAS ATRIBUIÇÕES DECORRENTES DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA

A despeito das outras atribuições tipicamente policiais conferidas à Polícia, outras atividades decorrentes do exercício do poder de polícia (atividades policiais atípicas³¹), por sua estreita vinculação com as atividades típicas de polícia, bem como pelo fato de possuir uma grande disseminação territorial, foram encarregadas ao Departamento de Polícia Federal. Entre as principais podemos citar: 1) controle de armas; 2) de segurança privada; 3) de produtos químicos; e a 4) identificação civil, criminal e a estatística criminal.

- 1) *Controle de Armas*: a Polícia Federal, com fundamento na Lei nº 10.826/2003, desempenha relevante atribuição administrativa, como responsável pelo gerenciamento do Sistema Nacional de Armas – SINARM, executando atividades relacionadas ao registro, posse e comercialização de armas de fogo e munições no país. Essa atribuição, típica do exercício do poder de polícia, limita e controla importante setor da atividade econômica e ainda o direito de propriedade dos cidadãos brasileiros, em atenção à necessária salvaguarda do interesse público.
- 2) *Controle de Segurança Privada*: atribuição da Polícia Federal de regular e controlar a atividade de segurança privada, como sensível seguimento da atividade econômica, uma vez que se trata de atividade complementar à de segurança pública, na medida em que emprega o uso da força para proteção pessoal e patrimonial de terceiros, como de cargas valiosas, estabelecimentos comerciais, bancários e pessoas com significativo poder econômico. Em decorrência disso, cumpre ao órgão expedir normas e fiscalizar a constituição e funcionamento das empresas particulares que ex-

31 Não obstante desde sua criação como instituição tenha se conferido à polícia tarefas as mais distintas daquelas de garantir a lei e ordem ou assegurar a aplicação das leis criminais, observou-se na Europa, no último século, uma tendência gradual de desinvestir as organizações policiais dessas funções auxiliares (BAYLEY, 2002).

ploram serviços de vigilância e transporte de valores dentre outros, com fundamento nas Leis nº 7.102/1983 e nº 9.017/1995.

- 3) *Controle de Precursores Químicos*: atribuição exercida pela Polícia Federal que busca disciplinar e regulamentar atividade econômica relevante, estabelecendo normas de controle e fiscalização sobre produtos químicos, tendo por escopo principal controlar o uso de precursores químicos que possam ser utilizados para o preparo de substâncias entorpecentes, sendo a atividade importante para o combate ao tráfico de drogas. O fundamento legal para esta atividade está na Lei nº 10.357/2001.
- 4) *Controle de Identificação Criminal e Civil e da Estatística Criminal*: compete à Polícia Federal, por meio do Instituto Nacional de Identificação, a supervisão técnica e a coordenação no país dos serviços de identificação datiloscópica, civil e criminal, bem como da estatística judiciária criminal, que tem por base os prontuários de identificação que são parte integrante dos processos criminais. O fundamento Legal está na Lei nº 4.483/1964.

CONCLUSÃO

Como vimos, o tema Polícia é extrema importância e merece uma atenção especial por parte dos pesquisadores. Compreender o papel dessa força pública em nossa sociedade, seu funcionamento no contexto da segurança pública, não pode ser relegado a segundo plano.

A polícia, num Estado de democrático de direito³² tem importantes funções sem as quais seria inviável a convivência social pacífica. É que seja atuando como polícia de ordem no controle de estrangeiros e no policiamento de fronteiras; seja como polícia de segurança na prevenção, por exemplo, do tráfico de drogas e do contrabando e descaminho; ou, ainda, na função de polícia judiciária na investigação dos ilícitos criminais, essa organização assume relevante papel da garantia da democracia e da própria vida em comunidade.

32 Adota-se o conceito de Estado democrático de direito como sendo o sistema político baseado na disciplina legal e no monopólio da força, que tem a pretensão de excluir ou, ao menos, minimizar a violência nas relações interpessoais, mediante a adoção de técnicas que perseguem a resolução não violenta dos conflitos (FERRAJOLI, 2008).

Como vimos, a origem das instituições policiais revela que estas foram cunhadas a partir de idéias liberais que, por um lado, viabilizaram a mudança do conceito de poder polícia; e, de outro, repudiaram os escassos, porém violentos e infamantes castigos aplicados pelo Estado Policial, em busca da garantia de segurança para sociedade. O surgimento da Polícia coincide com o aparecimento da pena de prisão e do cárcere, que buscaram dar um tratamento mais humano ao delinqüente alcançado em sua falta.

Por outro lado, o aumento da criminalidade demandou uma revisão do papel do Estado na busca de assegurar o bem-estar geral de todos no qual se insere o direito/dever à segurança pública. Muito embora se reconheça que por detrás do interesse de todos estava, em verdade, e principalmente, o interesse da classe dominante então criada: a burguesia. Assim, ao Estado coube dar uma resposta eficiente ao grande número de infratores, provenientes, sobretudo, da classe operária, a fim de garantir a proteção dos interesses da nova classe detentores do poder.

Assim, verificou-se que somente por meio de um corpo profissional o Estado seria capaz de enfrentar o contingente de delinquentes então surgido em decorrência do processo industrial. A Polícia como organização é, portanto, fruto de uma demanda por segurança criada pela nova sociedade que apareceu em decorrência das novas relações sociais, econômicas e culturais que fizeram parte da evolução do Estado Nação Moderno.

Outrossim, destacamos a relevância das distintas funções ou tipologias de polícia existentes que, ao redor do tempo, concentram-se ou não nas mãos de um ou uma série de organizações diferentes.

No caso, optamos pela classificação tripartite das funções ou tipologias de polícia: judiciária, de segurança ou de ordem. Trata-se esta da melhor forma de distribuição dos papéis desempenhados pela Polícia em sua atividade tipicamente de segurança pública em sentido amplo.

Abrimos um parêntese em nossa pesquisa para analisar uma questão interessante acerca da posição institucional da Polícia perante os poderes do Estado. Constatamos que embora diversas as funções ou tipologias de Polícia, as organizações policiais, em regra, encontram-se vinculadas ao Poder Executivo.

Ademais, nos dedicamos a abordar a Polícia Federal brasileira em particular, não apenas pela afinidade deste autor à instituição, mas também pelas características marcantes que esta detém quanto ao seu papel e a sua organização.

A partir de uma leitura sobre a história da Polícia Federal, principalmente as evoluções legislativas presentes no texto que só fizeram ampliar as funções da organização policial, podemos notar que estamos diante um instituição singular que, seguramente, abarca em uma única instituição diversas funções, ou poderíamos até dizer diversas polícias em uma só.

Além disso, cumpre ressaltar que essa mesma polícia também é responsável não apenas por funções tipicamente relacionadas à segurança pública, mas também por outras tarefas decorrentes do poder de polícia — funções policiais atípicas. Entre elas, destacamos o controle da atividade de segurança privada e do controle da atividade de produção e comercialização de produtos químicos.

Por fim, queremos destacar novamente a importância em se conhecer o que faz a Polícia e, por esta razão, trouxemos aqui um pouco do que é a Polícia Federal brasileira. ✍

EMERSON SILVA BARBOSA

DELEGADO DE POLÍCIA FEDERAL. PÓS-GRADUADO EM DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. PROFESSOR DA ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA. MEMBRO DA COMISSÃO EDITORIAL DA REVISTA SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA. ALUNO DO CURSO DE DOUTORADO EM DIREITO PENAL DA UNIVERSIDADE DE BUENOS AIRES.

E-MAIL: emerson.esb@dpf.gov.br

REFERÊNCIAS

- ANITUA, Gabriel Inácio. **História dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa**. Tradução de René Alexandre Belmonte. — 2ª edição. São Paulo: EDUSP, 2002. Série Polícia e Sociedade, nº 1.
- BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro**. São Paulo: EDUSP, 2003. Série Polícia e Sociedade. nº 8.

- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal.
Planejamento estratégico da Polícia Federal de 2008-2022, 2008.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Do poder de polícia**. Rio de Janeiro:
Forense, 1999.
- DEL PERCIO, Enrique. **La condición social**: consumo, poder y
representación en el capitalismo tardío. Buenos Aires: Altamira,
2006.
- _____. **Política o destino**: cuestiones estratégicas tiempos de crisis. 1ª ed.
Buenos Aires: Sudamericana, 2009.
- FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Edición de Miguel
Carbonell. Trad. Benjamín Rivaya García. Madrid: Editorial Trotta,
2008.
- _____. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. Trad. Ana Paula
Zomer et al. São Paulo: RT, 2002.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões.
36ª. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- GARLAND, David. **Castigo y sociedad moderna**. un estudio de teoria
social. Trad. Berta Ruiz de la Concha. México: XXI Editores, 2006.
- GOLDSTEIN, HERMAN. **Policiando uma sociedade livre**. Tradução de
Marcelo Rollemberg. Revisão da tradução Maria Cristina P. da Cunha
Marques, São Paulo: EDUSP, 2003, Série Policia e sociedade. nº 9.
- LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2ª ed.
Sistematização de Rui Stoco. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- MAIER, Julio B. J. **Derecho procesal penal**. Tomo II: Parte Geral –
Sujetos Procesales. Buenos Aires: Del Puerto, 2004.
- MARQUES, José Frederico. **Elementos de direito processual penal**. 2ª
edição. Campinas: Millennium, 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33ª ed.
Atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e
José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2007.

Funções de polícia: o que faz a Polícia Federal brasileira?

MONJARDET, Dominique. **O que faz a Polícia:** sociologia da força pública. Coleção Polícia e Sociedade. n. 10. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: EDUSP, 2003.

TORNAGHI, Hélio. **Instituições de processo penal.** 2ª vol. 2ª edição. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1977.



