

## Polícia, Corregedoria da Polícia Judiciária e o controle externo da atividade policial como uma das funções institucionais do Ministério Público.

JOÃO ESTEVAM DA SILVA  
Promotor de Justiça — SP

SUMÁRIO: 1 — Introdução; 2 — Conceito de Polícia. 2.1 — Dicotomia. 2.2. — Finalidade da Polícia Judiciária. 2.3 — Chefe Geral da Polícia; 3 — Corregedoria da Polícia Judiciária. 3.1. — Origem. 3.2 — Controvérsia; 4 — Controle externo da atividade policial como uma das funções institucionais do Ministério Público. 4.1. — Fonte. 4.2 — Abrangência; 5 — Da invalidade das disposições em contrário ao que preceitua a Lei das Leis; 6 — Da Coerência com a legislação anterior e pertinente às funções ministeriais; e 7 — Conclusões.

### 1 — Introdução

O assunto se reveste de um interesse público relevante, posto que sempre houve um acirrado questionamento por parte dos Doutores Delegados de Polícia sobre a competência dos Juizes de Direito Corregedores da até então denominada Polícia Judiciária para apurar-lhes responsabilidades funcional de natureza penal. O tema ganha maior relevo à vista da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, ter em seu artigo 129, inciso VII, erigido o Controle Externo da Atividade Policial como uma das funções institucionais do Ministério Público.

### 2 — Conceito de Polícia

A expressão polícia deriva do vocábulo grego politéia, que em latim significa *pollice*. Mas em Roma foi conhecida como *politia* e representava a ação governamental no sentido “de manter a ordem pública, a tranqüilidade e paz interna”. Depois redundou no “próprio órgão estatal incumbido de zelar sobre a segurança dos cidadãos, que era integrado por soldados que desempenhavam as funções de bombeiros e de vigilantes noturnos, com objetivo de impedir a prática de crimes”.

Bielsa a definiu como sendo "o conjunto de serviços organizados pela administração pública para assegurar a ordem pública e garantir a integridade física e moral das pessoas, mediante limitações impostas à atividade pessoal".

Tem sido vista como "algo de concreto, pois, encerra, em suas atribuições, as atividades coercitivas da Administração Pública em relação ao grupo social" ou como "a realidade do Poder de Polícia, concretização material deste".

Na verdade, ela pode ser conceituada como instituição que engloba diversos órgãos que atuam de forma preventiva e repressiva, visando fazer respeitar o regramento imposto a todos, para ser assegurada a moral, a ordem e a segurança públicas.

### 2.1. Dicotomia

Para fins teóricos e didáticos, a polícia sempre foi pensada sob os prismas Administrativo e de Atividade Judiciária. Porém, na prática, como veremos mais adiante, ora ela atua desempenhando funções administrativas, ora de polícia judiciária.

### 2.2. Finalidade da Polícia Judiciária

Ela tem como função primordial "investigar as infrações penais e apurar a respectiva autoria, a fim de que o titular da ação penal disponha de elementos para ingressar em Juízo" ou, como diz Velez Mariconde, ela desempenha uma fase primária da administração da Justiça Penal" ou, ainda, como pondera Pimenta Bueno, "ela indaga de todos os fatos suspeitos, recebe os avisos, as notícias, forma os corpos de delitos para comprovar a existência dos atos criminosos, seqüestra os instrumentos dos crimes, colige todos os indícios e provas que pode conseguir, rastreia os delinquentes, captura-os nos termos da lei e entrega-os à Justiça Criminal juntamente com a investigação feita, para que a Justiça examine e julgue maduramente".

E foi com base nesse tranqüilo entendimento doutrinário que os legisladores constituintes fizeram constar do art. 144, § 4.º, da CF de 1988, que "As 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" (grifamos). Esse foi o norte do art. 140 da Constituição Paulista de 1989.

A administração dos órgãos policiais é guiada com base na hierarquia e disciplina, onde cada Unidade desempenha a Polícia Administrativa e a Judiciária.

Adverte-se, porém, que as funções administrativas e de polícia judiciária são exercidas, na prática, tanto por policiais civis como por militares.

### 2.3. Chefe Geral da Polícia

A Polícia Civil tem como chefe geral o Secretário da Segurança Pública, que é a autoridade à qual está também subordinada a própria Polícia Militar que, nos termos do mesmo artigo 144, § 5.º, cabe "a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública", diretriz esta que inspirou a redação do artigo 141 da Carta Magna Paulista, já referida.

Mas observe-se que o mesmo legislador teve o necessário cuidado de dizer no § 6.º do artigo 144, da CF, que "As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios", o grifo é nosso.

É evidente que, ao assim procederem, os legisladores constituintes tiveram em mente a preservação da unidade de direção e orientação funcional em busca da segurança da coletividade e dos atos policiais.

Pela Lei n.º 10.123, de 27.05.68, atual 207, de 5.01.79 (Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo), as funções de Polícia Judiciária e Administrativa eram e continuam sendo desempenhadas pela Polícia Civil.

É importante consignar que, na precisa doutrina de Alvaro Lazzarini, "A polícia judiciária é regida pelas normas de Direito Processual Penal", enquanto "A polícia administrativa pelos princípios jurídicos do Direito Administrativo".

Lazzarini ensina que "A manutenção da ordem pública implica na atividade de homens para esse fim cuidadosamente preparados. Essa atividade é denominada polícia de manutenção da ordem pública. Ela se exterioriza não só como polícia administrativa, na medida em que previne a ocorrência de desordem, mantendo a ordem pública nas suas múltiplas facetas, ou seja, procura evitar a eclosão delitual em sentido amplo, como também é exteriorização da polícia judiciária quando, após a sua eclusão, cuida da repressão".

Percebe-se, pois, que tanto a Polícia Civil quanto a Militar praticam atos que podem ser reputados de natureza preventiva ou repressiva, posto que só têm como baliza a ocorrência ou não da infração penal. E isso porque não é a denominação do órgão ou a identidade da pessoa agente que irá ditar que modalidade de polícia se está praticando, mas o ato em si executado pelo agente.

## 3 — Corregedoria da Polícia Judiciária

### 3.1 Origem

A denominada Corregedoria da Polícia Judiciária tem como fonte o Decreto-lei n.º 4.786/30, firmado pelo Cel. João Alberto Lins de Barros, à época Interventor no Estado de São Paulo. Cuida-se, portanto, de preceito de natureza autoritária.

Tal decreto preceitua em seu artigo 13, § 5.º, que "Serão comunicados ao Governador os erros, abusos ou omissões dos funcionários policiais e administrativos, apurados na visita".

Esse instituto sobreviveu ao Código Judiciário do Estado (Decreto-lei Complementar n.º 3, de 27.08.69) e Resoluções n.ºs 1 e 2, do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, e gerou o artigo 186 do RITJSP que assim está redigido: "Todos os serviços judiciários estão sujeitos à correição, nos termos da legislação em vigor."

E hoje diz o artigo 77 da Constituição Paulista de 1989 que "Compete, ademais, ao Tribunal de Justiça, por seus órgãos específicos, exercer controle sobre atos e serviços auxiliares da Justiça, abrangidos os notariais e os de registro", o grifo é nosso.

### 3.2. Controvérsia

Assevera o Prof. Paulo Lúcio Nogueira, ex-Juiz de Direito paulista, que "Atos dos auxiliares da Justiça são aqueles praticados pelos auxiliares responsáveis pelo andamento do processo". E o festejado mestre elenca, para melhor compreensão, que: a) Atos de movimentação são os destinados ao andamento do processo, tais como aquele que o escrivão faz conclusão ao Juiz ou abre vista às partes etc.; b) Atos de execução são aqueles praticados em cumprimento de determinações judiciais (intimação das partes, das testemunhas, citação do réu etc.); c) Atos de documenta-

ção são aqueles pelos quais os auxiliares dão a sua fé de que os atos determinados foram cumpridos. Ex.: certidão de que o réu foi citado, a testemunha foi intimada etc.”.

... Mesmo assim, sustenta o douto Des. aposentado Geraldo Amaral Arruda que: “Se conscientes da relevância de seu papel de auxiliares da justiça, as autoridades policiais podem desempenhar com eficiência sua função. Todavia, desde que, pelo fato de pertencerem aos quadros do Poder Executivo, se esquecem de que também são auxiliares da Justiça, passam a recusar a orientação e correição dos Juízes de Direito; perdem de vista os objetivos e até mesmo os princípios ético-jurídicos que devem nortear o exercício da função; olvidam os métodos corretos de investigação e repressão dos crimes; passam a prejudicar a administração da Justiça.”

E prossegue o Desembargador Geraldo: “A fiscalização do Judiciário sobre a polícia judiciária é da tradição do Direito brasileiro. No passado, chegamos a ter relação de subordinação da polícia ao Judiciário; temos atualmente relação de coordenação, a qual se efetiva pelos poderes correccionais. A função correccional não se confunde com a chefia ou hierarquia, não vai sequer ao campo disciplinar da aplicação de penas administrativas aos agentes da polícia. Mas o poder de apurar os fatos, em procedimento correccional, não lhe pode ser negado, sob pena de se tornarem letra morta as garantias constitucionais.”

E diz mais. “Nem se alegue que outro órgão teria a função correccional. Nada obsta que a função correccional coexista em relação a vários órgãos. O regime democrático pede a existência de múltiplas formas de fiscalização do serviço público. Aliás, essa é a razão pela qual a democracia se defende melhor da corrupção do que os regimes de força.”

E arremata o ilustre articulista aduzindo que “Quanto à Polícia Militar, também ela exerce funções auxiliares do Judiciário, quando atua na prevenção e repressão de crimes. Quando prende alguém, sujeita-se à imposição do art. 153, § 12, da Constituição Brasileira e deve comunicar imediatamente a prisão ao Juiz competente...”

O Egrégio Tribunal de Alçada Criminal do Estado de São Paulo, nos autos de HC n.º 134.582-5, em que figurou como Juiz relator o Doutor Gonçalves Nogueira, dissertando sobre o poder correccional e a natureza dos atos praticados pelo Magistrado corregedor, concluiu que “Encontram-se os Delegados de Polícia abrangidos nesse âmbito, muito embora pertencentes à organicidade do Poder Executivo. Portanto, não se há de olvidar que também são agentes da polícia judiciária. Certamente, o referido labor correccional deixa de proporcionar ao magistrado desdobramento de impor sanções disciplinares ao Delegado de Polícia, pois, aí sim, a competência fica adstrita aos órgãos de chefia hierárquica. Entretanto, nas balizas do procedimento tem o corregedor liberdade de examinar, tomar informações, inquirir e, nesse teor inquisitório, convocar o sindicato para depor em sua presença”.

Essas interpretações foram transcritas porque elas dão a exata compreensão do que se pretende como o exercício da Corregedoria da Polícia Judiciária, através de Sindicâncias, que vinham sendo presididas pelos Juízes de Direito.

Sem embargo de tais entendimentos doutrinário e jurisprudencial, sustentam os eminentes Delegados de Polícia Drs. Newton Fernandes e Bismael B. Moraes que o Dec. n.º 4.786/30, que trata das correções em São Paulo, é anterior à Consolidação das Leis Penais, esta de autoria do Des. Vicente Piragibe e que veio à luz pelo Dec. n.º 22.213, de 12.12.32, assinado por Getúlio Vargas... depois disso apareceram

inúmeros diplomas legais: Código Penal (1940), Código de Processo Penal (1941), Constituições Federais (1946 e 1967), Leis Orgânicas da Magistratura e do Ministério Público, Constituições Estaduais e, também, no Estado de São Paulo, a Lei Orgânica da Polícia, com base em sua Carta Magna, e que desde a Reforma Judiciária, da Lei n.º 2.033, de 20.09.1871, Polícia e Judicatura foram separados, cada qual passando a ter o seu campo de atribuições próprio, subordinando-se tão-somente aos mandamentos legais. Estes, porém, deixam à incumbência da Polícia Judiciária a apuração das infrações penais e o auxílio na realização da Justiça criminal isto é, auxiliar o Judiciário, mesmo não ficando subordinada a esse Poder, pois que, por força de normas específicas, sujeita-se, hierárquica e funcionalmente, ao Poder Executivo.

E concluem dizendo que “nem o Código Judiciário do Estado de São Paulo (Dec.-Lei Complementar n.º 3, de 27.08.69), nem as Leis n.ºs 3.396, de 16.06.82, e 3.947, de 18.12.83, que modificou parcialmente a organização e a divisão judiciária do Estado, nem o Código de Processo Penal, nem a Lei Orgânica da Magistratura, nem a Lei Orgânica da Polícia (Lei Complementar n.º 207, de 5.01.79) falam — e nem poderiam falar — sobre subordinação administrativa ou funcional da Polícia (órgão do Executivo) ao Judiciário!”

Citados Delegados argumentam em prol da tese que defendem que “O art. 8.º do Dec. n.º 4.786/30 diz que a correição não tem forma e figura de juízo. Logo, a não-apresentação de funcionário policial... não pode, em hipótese alguma, configurar “conduta atentatória à autoridade do Poder Judiciário”.

Em 13 de abril de 1982, o Supremo Tribunal Federal, nos autos HC n.º 59.722-SP, deixou assentado que “... a sindicância é um procedimento administrativo de natureza sumária, inclusive a correccional, tendente à apuração de irregularidades, para efeito de eventual instauração de processo administrativo. Ora, a apuração da responsabilidade disciplinar dos agentes da polícia judiciária, serviço integrante do Poder Executivo Estadual, mediante sindicância em qualquer meio de inquirição administrativa, extravasa da competência da Corregedoria da Justiça Estadual, pois é matéria que cabe, exclusiva e legitimamente, no âmbito da Administração Pública. A notícia de ilícito apanhada em correição judicial deveria seguir a linha de competência para suscitar providências de quem de direito. Incabível, porém, ao Juiz Corregedor compelir as autoridades policiais e se verem responsabilizadas em uma sindicância, sem caráter jurisdicional, e sem que ocorra uma subordinação hierárquica”.

Mas observe-se que tanto o eminente Desembargador Geraldo Amaral quanto os Egrégios Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo e o Supremo Tribunal Federal expenderam tais assertivas quando vigia a CF de 1967.

De sorte que não tiveram oportunidade, como é óbvio, de analisar o tema à luz do que dispõe o art. 129, VII, da Carta Magna de 1988.

#### 4 — Controle externo da atividade policial como uma das funções institucionais do Ministério Público

Na aguda observação de Paulo Cláudio e João Batista Tovo, citados no RSE n.º 289028748, da 4.ª Câmara Criminal de Porto Alegre, “Desde que entrou em vigor o CPP de 1941, esse controle externo sobre a polícia judiciária é exercido não apenas pelo Ministério Público, mas, curiosamente, também pelo Judiciário, a partir da própria remessa do inquérito policial, depois de concluído, que é feita não ao titular da ação penal, como deveria ser, logicamente, mas ao titular da jurisdição...”

Efetivamente, se se considerar que somente ao Promotor de Justiça ou Procurador de Justiça, este em Segunda Instância, cabe o exame dos pressupostos ou requisitos pertinentes ao oferecimento de denúncia ou pedido de arquivamento ou, ainda, concluir pela necessidade de volta do inquérito à autoridade policial para execução de novas diligências imprescindíveis à peça acusatória, posto que é o titular da ação penal, inclusive, do inquérito civil e do controle externo da atividade policial (arts. 129, incisos I, III e IV, da CF de 1988, e 94, IV, da Carta Magna paulista, de 5.10.89) e que, conforme já sustentei amplamente nos autos de IP n.º 764/89 — DIPO —, o pedido de dilação do prazo feito pela autoridade policial deveria ser dirigido ao órgão de acusação e não ao titular da jurisdição — Juiz de Direito —, já que com a concessão ou sem ela aquele pode, sem qualquer dúvida, oferecer denúncia contra o acusado e, neste caso, caberá ao Juiz somente a alternativa de recebê-la ou rejeitá-la, tem-se que de todo inexplicável ir o inquérito policial parar, primeiro, às mãos de quem não pode examiná-lo e dizer se presentes ou não os elementos reputados indispensáveis ao oferecimento da exordial acusatória, pelo que estamos inteiramente de acordo com lúcida crítica feita por Paulo e João Batista.

#### 4.1. Fonte

O controle externo da atividade policial, como acabamos de ver, foi instituído pela Constituição Federal de 1988, mais precisamente em seu art. 129, inciso VII.

Essa norma constitucional foi reproduzida no art. 94, IV, da Constituição de São Paulo, de 5.10.89.

#### 4.2. Abrangência

Pelo texto magno, sem margem a dúvidas, cuida-se de controle quer sobre a atividade policial civil, quer sobre a militar, posto que o legislador constituinte disciplinou o gênero e não a espécie, motivo pelo qual a interpretação há de ser de natureza lógica (teleológica ou finalista).

### 5 — Da invalidade das disposições em contrário ao que preceitua a Lei das Leis

O emérito Prof. José Afonso da Silva ensina que “Do princípio da supremacia da Constituição resulta o da compatibilidade vertical das normas da ordenação jurídica de um país, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com a norma de grau superior, que é a Constituição. As que não forem compatíveis com ela são inválidas, pois a incompatibilidade vertical resolve-se em favor das normas de grau superior, que funcionam como fundamento de validade das inferiores.”

Aduz o constitucionalista referendado que “essa incompatibilidade vertical de normas inferiores (leis, decretos etc.) com a Constituição é o que, tecnicamente, se chama inconstitucionalidade das leis ou dos atos do poder público, e que se manifesta sob dois aspectos: a) formalmente; quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desconformidade com o procedimento estabelecido pela Constituição; b) materialmente, quando o conteúdo de tais normas contraria preceito expresso ou implícito da Constituição”.

No mesmo sentido a lição de Pontes de Miranda que assevera “desde o momento em que se inicia a vigência de uma Constituição, as leis que a contrariam não são mais invocáveis para reger fatos que ocorram durante ela Cortou-se tempo”.

E acrescenta: “Em matéria de competência, a entidade estatal que deixar de ser competente viola a Constituição se exercer qualquer poder, que se atribui a outra entidade...”.

### 6 - Da coerência com a legislação anterior e pertinente às funções ministeriais

Pela Lei Complementar federal n.º 40, de 14 de dezembro de 1981 (Lei Orgânica do Ministério Público), já eram atribuições do órgão de acusação ou ministerial promover diligências e requisitar documentos, certidões e informações de qualquer repartição pública federal, estadual ou municipal, da administração direta ou indireta, ressalvadas as hipóteses de sigilo e de segurança nacional, podendo dirigir-se diretamente a qualquer autoridade, bem assim acompanhar atos investigatórios junto a organismos policiais ou administrativos, quando assim considerarem conveniente à apuração de infrações penais, ou se designados pelo Procurador-Geral (art. 15, incisos I e III).

Do mesmo teor o disposto no art. 39, incisos VII e VIII, da Lei Complementar estadual n.º 304, de 28 de dezembro de 1982 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo).

### 7 — Conclusões

a) estão revogados todos os dispositivos tidos como legitimadores da atuação da denominada Corregedoria da Polícia Judiciária, à luz das Constituições Federal de 1988 e Estadual de 1988;

b) o Juiz de Direito só pode exercer atos de corregedoria sobre seus auxiliares diretos e a ele subordinado hierarquicamente;

c) em sendo o controle externo uma das funções institucionais do Ministério Público, nenhuma outra instituição pode exercê-lo, ainda que sob o pálio de que “a democracia se defende melhor da corrupção do que os regimes de força”, à vista do que dispõe a expressa proibição contida no § 2.º do art. 129 da CF de 1988;

d) tanto os integrantes da Polícia Civil, quanto os da Militar estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público;

e) o inquérito policial é peça meramente informativa e por essa razão deve ser remetida diretamente ao órgão do Ministério Público, que é o competente para examiná-lo e tomar as providências que entender cabíveis à espécie;

f) quem concede ou não o prazo solicitado pela autoridade policial é o órgão de acusação e não o Juiz de Direito, posto que se este vier a concedê-lo, por hipótese, sem ouvir o titular da ação penal pública, que é o Ministério Público, poderá o Promotor de Justiça, se entender, no caso, presentes os elementos indispensáveis ao oferecimento da denúncia, desprezá-lo e lançá-la nos autos, restando ao Magistrado tão-só recebê-la ou rejeitá-la e nada mais. Além do mais, tal remessa ao Juiz e não ao Promotor de Justiça, como ocorre hoje, só representa mais perda de tempo num procedimento que já é por demais moroso, já que não há lide penal, não há incidentes a serem resolvidos pelo douto Julgador;

g) se nos afigura flagrantemente inconstitucional o Juiz de Direito exercer a função inquisitorial, no campo penal, e figurar ao mesmo tempo como julgador imparcial, posto que isso vulnera toda a garantia constitucional de repartição dos poderes e independência funcional de seus integrantes e pode dar guarida ao arbítrio

indesejado, já que estar-se-ia confundindo distinções de funções do poder com repartição ou separação de poderes.

### Bibliografia

- 1 — Fernando da Costa Tourinho Filho, *Processo Penal*, vol. I, págs. 185-6, 5.<sup>a</sup> ed., Jalovi Ltda. 1979;
- 2 — José Frederico Marques, *Elementos de Direito Processual Penal*, vol. 1, pág. 148, Forense, 1961;
- 3 — "Justitia", vol. 133, pág. 47;
- 4 — *Código Judiciário e Resoluções 1 e 2*, de São Paulo;
- 5 — *Regimento Interno do TJSP*, ed. de 1976;
- 6 — *Constituições Federal de 1988 e Estadual de 1989*;
- 7 — José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, págs. 15-16, 3.<sup>a</sup> ed., Rev. Trib. 1985;
- 8 — *Leis Orgânicas do Ministério Público (40/81 e 304/82)*;
- 9 — *Lex 89/31-33*;
- 10 — *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 103, págs. 139-45;
- 11 — *RT 646/259-262*;
- 12 — *Julgados do Tribunal de Alçada do R.G.S. n.º 70*, págs. 54-65;
- 13 — "Justitia", vol. 135, págs. 161-171;
- 14 — *RT 614/410-422*.