

ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

Coordenação dos Serviços de Polícia no Brasil

JEAN NEPOTE

Secretário-Geral Adjunto da
O.I.P.C. — INTERPOL

Nota da Redação: Acaba de ser criada pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores uma comissão incumbida de reestruturar o Departamento Federal de Segurança Pública. Transferida a sede do Governo para Brasília, o pessoal, o equipamento e os arquivos do antigo Departamento passaram para os domínios do novo Estado da Guanabara. Para Brasília, do antigo D.F.S.P. apenas o rótulo acompanhou o Governo Federal.

Há, sem dúvida, necessidade premente, já reconhecida por muitos observadores dos negócios públicos federais, de equipar a União com um órgão de polícia de caráter federal encarregado de investigar e apurar as infrações penais contra a Fazenda Nacional, como o contrabando e o descaminho; contra a fé pública, com moeda falsa e assemelhados; e certos crimes cuja tentativa ou consumação leve o autor a ultrapassar as fronteiras de uma unidade federada, como freqüentemente acontece nos casos de furto ou roubo de veículos, rapto ou seqüestro de pessoas e transporte e comércio clandestino de entorpecentes.

Visitou o Brasil recentemente, a convite do Ministro da Justiça, o Secretário-Geral da INTERPOL, Jean Nepote. Atendendo a uma solicitação do Dr. Alberto Rocha, Diretor do Gabinete do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Jean Nepote apresentou um relatório de grande oportunidade e rico de sugestões sobre o problema da coordenação dos serviços policiais no Brasil. Tratando-se de estudo autorizado e repleto de achegas para o esclarecimento dos problemas práticos de legislação e administração ora sob as atenções da

Comissão, a Revista do Serviço Público considerou oportuna a sua divulgação em tradução portuguesa. Esperamos que esta contribuição, a primeira que aparece na parte de administração específica da Revista depois da reforma de seu esquema editorial, possa também subsidiar a tramitação pelas Casas do Parlamento do projeto de lei a cargo da referida Comissão e que será dentro de pouco tempo enviado ao Congresso pelo Govêrno.

Nos últimos 25 anos, especialmente a partir do fim da segunda guerra mundial, tornou-se indispensável um mínimo de centralização e coordenação dos trabalhos policiais. Numerosas razões militam em favor dessa doutrina:

— As facilidades técnicas de comunicação (avião, automóvel) favorecem a locomoção dos criminosos, quer para executar seus planos, quer para fugir;

— O crime "se organiza" cada vez mais: os criminosos têm freqüentes contatos entre si, as infrações são minuciosamente planejadas e executadas;

— A internacionalização da indústria e do comércio trouxe consigo a internacionalização do crime, que cobre, hoje em dia, uma vasta extensão geográfica;

— A fim de pôr-se à altura das exigências modernas, os serviços de polícia devem estar bem guarnecidos, bem equipados, o que exige um esforço quase sempre superior às possibilidades estaduais, tornando-se então necessária a colaboração do Govêrno Federal;

— Os criminosos estão sendo, cada vez mais, julgados e condenados em função de sua personalidade, e não do delito cometido; por essa razão, é necessário conhecer — portanto centralizar — os seus antecedentes;

— Os meios modernos de divulgação (rádio, televisão e imprensa) permitem propagar muito rapidamente as idéias, os movimentos do que resulta uma vida política mais intensa, a qual deve ser controlada mais estreitamente pelo Estado.

Enfrentaram os países êsses problemas de acôrdo com a sua história, estrutura geral e meios materiais. Nenhum dêles, contudo, deixou-os sem solução.

Os centralizados puderam criar sem dificuldade forças de polícia nacionais, dependentes, do ponto-de-vista da administração e da ação, do poder central.

Já os descentralizados tiveram mais trabalho, precisando recorrer a soluções que não se opusessem às particularidades locais e tomando em consideração os direitos adquiridos.

Através de certas medidas, porém, foram conciliadas as necessidades políticas e os imperativos técnicos. As diversas fórmulas adotadas podem ser assim sintetizadas:

a) Determinadas leis repressivas foram declaradas leis federais, constituindo a Federação certos serviços (tribunais, polícia) para assegurar a sua aplicação. O exemplo típico é o dos Estados Unidos, onde os diversos departamentos ministeriais federais dispõem de forças de repressão para com as polícias estaduais e as polícias nacionais (Justiça: F.B.I. — Treasury Department: Narcotic Bureau — Secret Service — Internal Revenue, Coast Guard) garantir a obediência a essas leis. Cada uma das forças federais de polícia tem competência "ratione materiae" limitada, mas "ratione loci" ampla.

b) Em certos países foram criados organismos postos à disposição das autoridades locais. Por exemplo: a Escola de Polícia de Hendon, na Inglaterra; a Divisão Central da Polícia Suíça; em Berna; o Bundeskriminalamt, em Wiesbaden (Alemanha).

c) Em outros, o Governo Nacional participa das despesas de polícia realizadas pelas autoridades locais para a manutenção da sua força. As autoridades locais são legalmente independentes; o Governo Nacional, porém, recusa a sua contribuição financeira se verifica que não estão sendo obedecidas as suas diretrizes: é o caso da Inglaterra, país onde a polícia é descentralizada, mas o Home Office impõe sua tutela.

d) Embora não interfira na ação policial propriamente dita, deixada sob a responsabilidade das autoridades descentralizadas, o Estado intervém, entretanto, para assegurar o recrutamento e a formação dos quadros da polícia, quadros que põe em seguida ao dispor das autoridades locais. É como se procede na Índia, onde, por exemplo, os "Inspetores Gerais de Polícia" são funcionários do governo nacional postos à disposição dos diversos estados da federação hindu.

e) O Governo Federal, enfim, pode pôr suas forças policiais à disposição das autoridades estaduais, para aplicar ao mesmo tempo as leis federais e as estaduais. É a fórmula original do Canadá: a célebre "Polícia Montada" assegura a plenitude das funções de polícia em certas províncias, que assinaram, para esse fim, um verdadeiro acôrdo-contrato com o Governo Federal.

f) São realizadas reuniões periódicas entre os chefes de policia locais (Grã-Bretanha, Índia, Austrália e Suíça).

Uma vista d'olhos nos vários países do mundo demonstra que, para proporcionar um mínimo de coordenação aos trabalhos de policia, todos applicaram algumas ou pelo menos uma das medidas acima descritas. A Suíça, os Estados Unidos, o Canadá, a Índia, a Inglaterra — para citar somente países em que se reconhece unânimemente um caráter democrático — têm, na esfera federal, um dispositivo de coordenação dos serviços de policia.

Com efeito, como pode a policia, num território dado, exercer convenientemente as suas funções, se não existe nem arquivo central, nem lista de criminosos procurados, nem sistema geral de alarme e informação, e nem doutrina alguma?

O Brasil aparece nesse ponto como verdadeira exceção. Não há dúvida quanto a ter a Constituição Federal confiado às autoridades locais, isto é, aos estados, toda a responsabilidade da ordem pública. E' certo haver obstáculos juridicos consideráveis impedindo a transferência de um dia para o outro de uma parte dessas responsabilidades à União. Porém nem isso, nem qualquer argumento de ordem técnica, política ou moral, justifica que um malfeitor perigoso procurado em Pôrto Alegre não seja também e automaticamente procurado em Belém ou no Rio.

Uma reforma se impõe.

* * *

Pode-se seguir caminho muito diverso para proceder a uma reforma. Por mim farei três propostas, entre as quais, conforme as possibilidades e a conjuntura geral, se poderá escolher.

PRIMEIRA PROPOSTA

Consiste em:

a) não modificar nada da situação constitucional em vigor no Brasil, a fim de não criar nenhum complexo problema político, levando a longas discussões e conseqüentemente a grandes perdas de tempo para a efetivação de um projeto;

b) criar, no nível federal, um serviço que satisfaça as necessidades da coordenação policial;

c) obter dos estados a colaboração com êsse serviço federal.

Em resumo: continuariam os estados com a responsabilidade executiva, cabendo à União coordenar e ocasionalmente impulsionar os trabalhos nos estados.

Para estruturar um eventual serviço federal, deve-se saber quais as necessidades da coordenação policial. Citêmo-las em ordem de importância decrescente, supondo que se possa graduar por importância as tarefas de coordenação:

1º) Centralização das impressões digitais dos criminosos presos: E' indispensável identificar os reincidentes, descobrir as identidades falsas, possuir os elementos formais de identificação dos malfeitores presos em qualquer lugar que seja. Únicamente um arquivo datiloscópico nacional pode atender a necessidades fundamentais como essas, e deixar claras as ligações que existem entre os crimes cometidos em pontos diferentes por um mesmo indivíduo.

2º) Divulgação das informações sôbre os crimes cometidos e os criminosos procurados: E' preciso que se publiquem anúncios sôbre a identidade dos malfeitores desaparecidos e procurados, quer para serem julgados, quer para o cumprimento de pena. E' igualmente importante que sejam divulgadas informações a respeito dos principais crimes e delitos cujos autores sejam desconhecidos. Tal difusão deve ser amplamente feita entre os serviços de repressão; é inadmissível que venham a tomar conhecimento dos principais crimes por intermédio da imprensa local. Essa divulgação pode-se dar em boletins periódicos (como o *Boletim de Sinais para a Identificação* da Bélgica, e a *Police Gazette* da Grã-Bretanha), ou em fichas sinaléticas (França, Estados Unidos). E' necessário, também, que o serviço federal possa proceder facilmente a divulgações urgentes, graças a um sistema de telecomunicações próprio (telex ou rádio) ligado a todos os pontos importantes do país (capitais dos estados).

3º) Cooperação internacional — Interpol: As necessidades de investigação levam fatalmente a uma cooperação com a polícia dos outros países. A Interpol dedica-se exatamente a criar, a racionalizar essa cooperação. Para cooperar eficazmente no seio do sistema estabelecido, deve cada país designar um serviço para elemento de ligação, para correspondente permanente com os serviços estrangeiros, com os outros serviços nacionais e com o próprio organismo internacional. Êsse é o papel da "Agência Nacional da Interpol", que não existe no Brasil (*). E' evidentemente uma das tarefas mais importantes da cooperação policial em grau nacional.

(*) Sômente a antiga policia federal do Rio e do Estado de São Paulo criaram uma "Agência Interpol". Os outros estados ainda não participam da O.I.P.C. — INTERPOL, que não poderá ter no Brasil os vinte correspondentes necessários.

4º) Centralização das informações sobre os crimes e criminosos importantes: Devem ser centralizadas não somente as impressões digitais mas também as fotografias, os sinais característicos, o *modus operandi* dos criminosos profissionais, de tal sorte que se possam comparar os elementos esparsos de ações criminosas aparentemente diferentes.

5º) Doutrina: A polícia deve agir em função de uma doutrina uniforme e de uma certa deontologia. Certos fenômenos criminológicos (delinqüência juvenil, criminalidade organizada, prevenção do crime), além disso, exigem estudos profundos e quase permanentes. Os métodos e o equipamento moderno dos serviços requerem, enfim, trabalhos que, estudados e estabelecidos num escalão central, podem ser aproveitados por todos os escalões; daí a utilidade de criar em nível federal um órgão para o estabelecimento de diretrizes e para a documentação técnica ao qual todos os serviços possam recorrer.

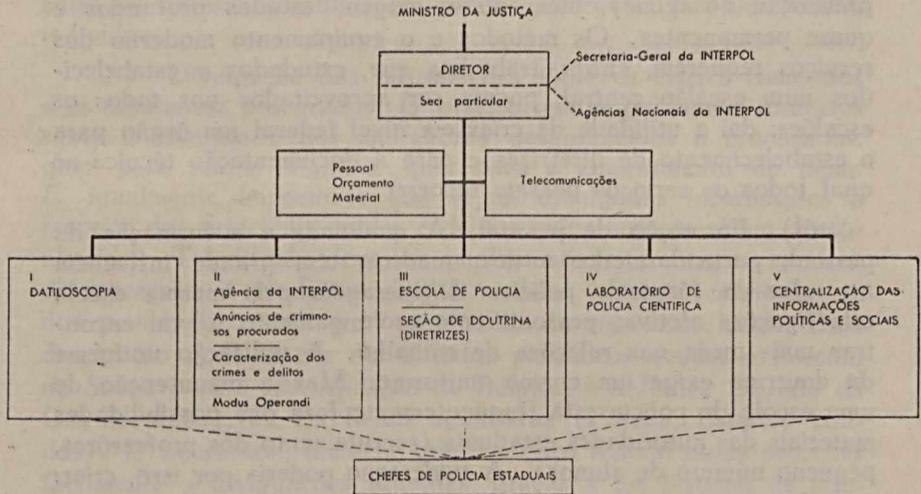
6º) Formação de pessoal: A qualidade e a formação do pessoal, particularmente o dos quadros, têm grande influência no valor da força de polícia. A passagem pela mesma escola cria ligações afetivas pessoais cujo prolongamento se vai encontrar mais tarde nas relações de trabalho. A aplicação uniforme da doutrina exige um ensino uniforme. Mas a manutenção de uma escola de polícia está freqüentemente fora das possibilidades materiais das autoridades estaduais (recrutamento dos professores, pequeno número de alunos). A Federação poderia por isso, criar, proveitosamente, uma escola de polícia, na qual receberiam instrução, no começo da carreira, os funcionários do quadro permanente; durante a carreira, além do mais, os funcionários poderiam voltar à escola para estágios de aperfeiçoamento. Todos os estados teriam o direito de enviar alunos a essa escola federal de polícia.

7º) Informação política e social: Seria certamente muito útil criar no seio do serviço federal uma seção especialmente encarregada de, baseando-se nos relatórios das autoridades estaduais, estudar a situação política e social, de maneira a poder o govêrno federal estar sempre informado da evolução das idéias, dos movimentos, e das tendências políticas ou sociais.

8º) Polícia científica: A investigação moderna fundamenta-se em grande parte na prova científica. Um laboratório de polícia científica demanda pessoal qualificado e equipamento oneroso. O empreendimento não é rendoso, nem científica nem economicamente, a não ser que a instituição atenda a necessidades razoavelmente elevadas. Em nível estadual, êsse não é sempre o caso. Um laboratório federal de polícia científica poderia efetuar

vistorias a pedido das autoridades estaduais, seja quando não possuem elas um tal laboratório, seja quando o possuem, encontrando-se êle, porém, ultrapassado pelas dificuldades da vistoria. Os laboratórios federais de Wiesbaden (Alemanha) e do F.B.I., em Washington (E.U.A.) são modelos do gênero.

Considerando essas diferentes tarefas, consiste a proposta em criar no Ministério da Justiça um "Departamento Federal de Documentação e de Coordenação Policial", que poderia ter a seguinte estrutura:



O nome do serviço tem importância capital, pois deve mostrar perfeitamente que êle não tem o poder de investigar, inexistindo, pois, o perigo de entrar em conflito com as polícias estaduais, as quais detêm, juridicamente, as responsabilidades da ação policial.

Creio que nessas bases a cooperação das polícias estaduais será facilmente obtida. No plano técnico não se justificaria uma recusa de cooperação, porque as necessidades de identificação e procura dos criminosos, de cooperação internacional, de formação do pessoal, da policia científica se impõem hoje a todo o profissional, por pouco preparado que seja. Ademais, entre os policiais de carreira brasileiros, existe — eu próprio observei — um vivo sentimento de que “algo” deve ser feito para aliviar os atuais inconvenientes de que todos estão perfeitamente cômicos. Finalmente, êsse serviço federal demonstraria bem depressa a sua utilidade, mostraria rapidamente as vantagens que há em colaborar com êle. Não há dúvida de que num período muito pequeno o “Departamento Federal de Documentação e Coordenação

Policial" se imporia a todos, mesmo àqueles que a princípio lhe fôsem pouco favoráveis.

A cooperação dos diferentes estados poderia ser conseguida por uma espécie de convênio, estabelecendo suas obrigações para com a União e prevendo em termos muito gerais uma ajuda mútua:

a) os estados seriam cientificados da constituição do "Departamento Federal de Documentação e Coordenação Policial";

b) comprometer-se-iam a fornecer-lhe a colaboração necessária ao seu bom funcionamento;

c) a Federação, por sua vez, se comprometeria a fornecer aos estados tôda ajuda e pôr o mais amplamente possível à sua disposição os recursos do Departamento;

d) eventualmente, poderia a Federação, nos termos do convênio, obrigar-se a não interferir nos atuais poderes de repressão de crimes e delitos dos estados.

SEGUNDA PROPOSTA:

Esta proposta vai além da precedente. Afirma que é politicamente possível conseguir que certas infrações tenham caráter federal e que a Federação tenha, juntamente com os estados, o poder de ação repressiva dêesses crimes.

E' incontestável que certas formas de criminalidade não podem ser eficazmente reprimidas pelas forças de policia com jurisdição restrita. As convenções internacionais, por exemplo, previram a formação sob a inspiração da O.I.P.C. — Interpol, de departamentos nacionais para a repressão da moeda falsa (convenção de 1929) ou para a repressão do tráfico de narcóticos (convenção de 1936). Pode-se admitir como natural que o Estado detenha nas suas mãos o instrumento repressivo que garanta a aplicação de leis vitais para êle próprio (contrabando, sonegação de impostos, segurança do Estado, corrupção, roubo de bens do Estado, etc.).

Consiste a proposta, então, em:

a) atribuir a certo número de infrações de caráter "federal", isso por meio de uma lei que obrigue todos os estados;

b) acrescentar ao dispositivo administrativo previsto na primeira proposta uma divisão ou mais de investigação (direito comum, político e econômico) composta de detetives com jurisdição sobre todo o território nacional, e habilitados a proceder, junto com as autoridades estaduais, no que se refere a essas "infrações federais", a verdadeiras investigações.

É evidente que, em tal sistema, o escalão central de investigações não poderia atender a todas as tarefas, sendo necessário distribuir por todo o território do país destacamentos dessa verdadeira polícia federal. De qualquer modo, seria preferível criar uma única força de polícia federal incumbida de fazer respeitar todas as leis federais a constituir numerosas forças federais distintas dependentes de ministérios diversos para fazer aplicar as leis repressivas federais adotadas por qualquer dêles. (Nesse aspecto o exemplo americano não deve ser seguido).

Quanto às infrações que poderiam ser classificadas como federais, e conseqüentemente depender da competência da "polícia federal", mencionem-se a legislação canadense e a americana, ambas muito precisas a êsse respeito.

Uma tal proposta demanda a constituição de uma verdadeira administração espalhada por todo o território federal (sem dúvida de 2 a 3.000 homens no conjunto). Isso tem por conseqüência perderem os estados parte da sua soberania interna em benefício da União, ou, pelo menos, dividirem-na com ela.

TERCEIRA PROPOSTA

Enquanto a segunda proposta vai além, a terceira fica menos lorgê que a primeira, sendo um projeto menos ambicioso.

Inspirando-se nos mesmos princípios que a primeira, consiste em decidir o que é a rigor indispensável para assegurar um mínimo de coordenação e ligação entre as polícias dos estados brasileiros. Êsse mínimo indispensável é, a nosso ver, o seguinte:

- identificar os criminosos (condenados ou procurados), o que cabe ao arquivo datiloscópico nacional;
- divulgar em todo o país anúncios de procura de criminosos e informações sobre os principais crimes cometidos (objetos roubados), garantindo assim a ligação entre os diversos serviços policiais do território;
- assegurar a ligação com as polícias estrangeiras, e fazer o conjunto da polícia brasileira participar da cooperação policial internacional.

Em tais condições o "Departamento Federal de Documentação e Coordenação Policial", colocado sob a autoridade de um Diretor, compreenderia apenas:

- uma divisão datilotécnica (arquivo central das impressões digitais);
- uma divisão de relações internacionais e divulgação; e
- um serviço de telecomunicações.

Chegar-se-ia dessa forma à estruturação de um serviço muito mais modesto, com algumas dezenas de funcionários somente, que, apesar disso, prestaria apreciáveis serviços à polícia brasileira.

As normas de cooperação com os diferentes estados poderiam ser, então, estabelecidas pela simples troca de cartas entre as autoridades federais e as estaduais.

SOLUÇÕES INTERMEDIÁRIAS

É claro que, partindo das propostas acima, numerosas variantes podem ser adotadas.

Conforme os meios de que se dispõe e as possibilidades jurídicas:

a) pode-se proceder por etapas:

— na primeira e na terceira proposta, por exemplo, criar-se-ia com muito poucas despesas a divisão de relações internacionais e de divulgação, que serviria de núcleo em torno do qual se desenvolveriam mais tarde as outras divisões (datiloscópica, de métodos, etc.);

— na segunda proposta, pode-se limitar o número de infrações “federais” às tidas por mais graves;

b) ao invés de criar especialmente uma divisão datiloscópica e um laboratório federais, pode-se confiar essa missão a um grande serviço local já existente;

c) pode-se, também, sugerir que, na primeira proposta, os funcionários encarregados dos trabalhos de coordenação tenham, se não a possibilidade de proceder a investigações, ao menos a de se locomover para garantir o contato pessoal com os funcionários estaduais nos casos particularmente importantes.

CONCLUSÕES

— O estado de coisas atual causa sérios prejuízos ao funcionamento das instituições responsáveis pela ordem pública no Brasil, e diminui, com certeza, as possibilidades de cooperação internacional do Brasil no que diz respeito à luta contra o crime de direito comum. “Deve-se fazer alguma coisa”, sem dúvida.

— Quaisquer que sejam as decisões, seria fundamentando-se numa das três propostas acima que se deveria organizar, a meu ver, a coordenação e a ligação entre os serviços de polícia brasileiros.

— A primeira proposta parece satisfazer mais completamente as necessidades, e sobretudo as possibilidades práticas de efetivação num prazo razoável.

— Considerando-a como objetivo final, poderia uma primeira etapa consistir em criar imediatamente um serviço incumbido dos trabalhos de relações internacionais e de divulgação, dotado, evidentemente, dos necessários meios de telecomunicações. Para frisar bem seu caráter nacional e federal, seria instalado em Brasília.

— As iniciativas que o Governo Federal tomaria nesse sentido certo encontrariam eco favorável entre os policiais de profissão dos diferentes estados; compreenderiam êles que é de seu próprio interesse realizar "alguma coisa".