

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
PUC-SP

Priscila de Castro Busnello

A atividade de Polícia Judiciária no Brasil:  
bases e fundamentos de legitimidade

Doutorado em Direito

São Paulo  
2017

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
PUC-SP

Priscila de Castro Busnello

A atividade de Polícia Judiciária no Brasil:  
bases e fundamentos de legitimidade

Doutorado em Direito

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito Processual Penal sob a orientação do Prof. Doutor Cláudio José Langroiva Pereira

São Paulo  
2017

Banca examinadora

---

---

---

---

---

**Resumo: A atividade de Polícia Judiciária no Brasil:  
bases e fundamentos de legitimidade  
de autoria de Priscila de Castro Busnello**

Ao mesmo tempo em que a humanidade vivencia a dinamicidade das grandes e ininterruptas (macro)transformações, ainda não foi possível compreender e fazer valer, de maneira plena, os direitos fundamentais do ser humano, na qualidade de pessoa, única e singular. Em função dessas constatações, este estudo tem como objetivo compreender o sentido de democracia, reconhecendo sua importância, sem olvidar da necessidade de preservação dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana para o estabelecimento das bases humanistas mínimas do modelo para uma sociedade. Com a finalidade de atingir os objetivos estabelecidos, é utilizado, inicialmente, o método histórico e o método de compilação, com a associação de diferentes disciplinas, de modo a apresentar um panorama sintético das várias perspectivas sobre as atuais mudanças nos rumos da humanidade. Mas, com o desenvolvimento das ideias apresentadas, a metodologia científica passa a direcionar o desenvolvimento da investigação na busca de propostas coerentes para a conciliação entre a inevitável integração global e a efetiva preservação da dignidade da pessoa humana. Os resultados, no campo do Direito, apontam para a necessidade de superação dos ultrapassados debates meramente formais e superficiais, com a atualização da compreensão sobre o papel da Polícia Judiciária no Brasil. Ele deve, mais do que nunca, corroborar o fortalecimento da democracia e o comprometimento do ser humano com seus semelhantes.

**Palavras-chave:** democracia, dignidade da pessoa humana, bases humanistas, globalização, investigação criminal.

**Abstract: The activity of Judiciary Police in Brazil:  
bases and foundations of legitimacy  
written by Priscila de Castro Busnello**

At the same time that the mankind experiences the dynamism of the big and uninterrupted (macro)transformations, it was not possible to comprehend and enforce, thoroughly, the fundamental rights of the human being as a unique and singular person. Due to those findings, this study has as main objective to understand democracy, recognizing its importance, without forgetting to preserve human rights and human dignity, to establish the minimal humanistic bases for the model of a new society. Aim to reach the goals, a historical method and a compiling method utilized, with the association of different subjects in a way to presents a summarize panorama on several perspectives on the update changing on the readings of humanity. But, with the development of the presented ideas, the scientific methodology takes the place in directing development of the investigation searching coherent proposals to a conciliation between the inevitable global integration and the effective preservation of the dignity of the human being. The results concerning law indicate the need to overcome the old fashion debates with are just formal and superficial, with un updating of the comprehension on the role of the Judiciary Police in Brazil. It should, more than ever, helping strengthen the democracy and the commitment of the human being with their peers.

**Keywords:** democracy, human dignity, humanistic foundations, globalization, criminal investigation.

# **A atividade de Polícia Judiciária no Brasil: bases e fundamentos de legitimidade**

## **Sumário**

Introdução	07
Parte 1 - Sobre a democracia e a dignidade humana	15
1.1 A democracia: breve evolução histórica	15
1.2 As vertentes da democracia: plebiscitária e constitucional	21
1.3 As bases da democracia: a separação de poderes	23
1.4 As bases da democracia: a importância da Constituição	25
1.5 A Constituição como limite e como dever	27
1.6 O conceito de Estado Democrático de Direito Humanista	33
1.7 Sobre a dignidade da pessoa humana	38
1.8 O humanismo internacional: fundamentos de direito supranacional	46
1.9 Os desafios da democracia no contexto contemporâneo	58
1.10 O modelo de Estado Nacional está em crise?	60
1.11 O futuro da democracia	68
1.12 O futuro da dignidade humana	70
Parte 2 – Sociologia dos riscos, percepção dos riscos e ameaças à dignidade humana	77
2.1 O medo e a segurança das existências	77
2.2 O risco e seu interesse científico	85
2.3 O conceito e as categorias de riscos	89
2.4 Riscos naturais, riscos da vida e riscos tecnológicos maiores	90
2.5 Os riscos sociais e políticos	93
2.6 A ligação entre a democracia e o papel do Estado na atualidade	95
Parte 3 – A atividade de polícia judiciária no Brasil e sua importância para estruturação, manutenção, fortalecimento e evolução da democracia	100
3.1 O poder de polícia: generalidades	100
3.2 Polícia Administrativa e Polícia Judiciária	101
3.3 O direito penal e a criminalização de condutas atentatórias aos bens jurídicos	103

3.4	O valor liberdade e os direitos do homem: o surgimento da Polícia Judiciária no contexto de proteção dos direitos individuais	105
3.5	A atividade de polícia judiciária no Brasil	111
3.6	Objetivos da Investigação Criminal	118
3.7	Inquérito Policial e investigação criminal	120
3.8	Autoridade Policial e a investigação criminal	133
3.9	Polícia Judiciária e Democracia: dois conceitos que se complementam	134
3.10	Recente atualização normativa	144
	Parte 4 – Direito comparado	148
4.1	Argentina	149
4.2	Portugal	152
4.3	França	155
	Conclusão	161
	Bibliografia	167

## **Introdução**

A reflexão a que me proponho desenvolver tem como ponto inicial os processos de relações entre os seres humanos e de transformação das sociedades.

Somos os protagonistas de um período marcado por sequências de crises, que conduzem a importantes questionamentos sobre a evolução e os progressos da própria espécie humana.

A nossa espécie não foi a primeira a habitar a Terra, mas dominou o planeta não só pela inigualável capacidade de organização, mas também por deliberar a extinção gradativa dos outros humanos.

Suplantando as outras espécies e desenvolvendo capacidades linguísticas e habilidades cognitivas, inovamos sob a perspectiva social e construímos um sentido próprio de sociedade. Interagindo, descobrimos a importância da cooperação e do estabelecimento de relacionamentos. Cooperando, galgamos e consagramos a supremacia perante os outros.

Mas tanto as relações entre os seres humanos como o desenvolvimento das sociedades são processos naturalmente complexos e caóticos. Isso porque o ser humano não apenas sobrevive, também convive. Não apenas existe, mas evolui. Não só absorve informações, mas trabalha mentalmente dados recebidos, elabora novos conceitos, cria conexões, reflete e produz conhecimento. Ainda sente, sofre, pensa e ama. Em suma, é um ser complexo.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que conquistamos uma condição de independência com o sentimento cada vez maior de força e autonomia, paradoxalmente, sofremos influências e nos tornamos vulneráveis e mais

dependentes do meio ambiente. Nesse processo, por vezes incompreensível, que muito se assemelha à interação estabelecida pela terceira lei de Newton (ação e reação), os riscos parecem se multiplicar e nossos medos afloram a ponto de superar a capacidade de controlá-los.

Então, as fragilidades humanas se evidenciam, tornando notória a existência de uma estreita conexão entre homem e meio ambiente. Tão clara e evidente que não se pode pensar em um sem considerar o outro.

Fenômenos naturais e climáticos, catástrofes, guerras, comportamentos humanos, decisões políticas ao redor do mundo, enfim, incontáveis eventos influem na maneira de viver, pensar e agir dos seres humanos, ora representando avanços em termos de desenvolvimento individual e social, ora ensejando a total desorientação.

E essa simbiose entre indivíduo, meio ambiente e sociedade não é novidade. Uma simples revisita histórica proporciona a noção sobre o panorama do passado e permite o desenvolvimento de análises comparativas, críticas, opiniões e preceitos sobre o presente e o futuro.

Mesmo cooperando e interagindo para suprir necessidades comuns, as relações humanas nunca foram completamente harmoniosas e amigáveis. Os conflitos são inerentes à história do homem. A astúcia e a força tática sempre guiaram os comportamentos no tempo e no espaço.

Durante a história, diversas organizações sociais atingiram o esplendor e outras se precipitaram ao declínio. Organizaram-se e reorganizam-se, formando um processo cíclico que, quando facilitado por situações de convivência em igualdade, confluiu para moldar o sistema político conhecido como democracia.

Conforme será tratado nos próximos tópicos, as democracias tiveram acepções diversas. Isso porque cada sociedade é única e as configurações das estruturas de poder que podem ser criadas e desenvolvidas são infinitas.

As conformações atuais de democracia começaram a se estabelecer no final do século XVIII, em razão de uma verdadeira revolução no pensamento que ensejou transformações políticas, sociais, econômicas e culturais. Naquele período o homem passou a compreender melhor seu papel na história. Foi o momento em que a ideia de liberdade começou a ser construída.

E essa liberdade está atrelada ao fortalecimento do papel do Estado como o verdadeiro responsável e garantidor da segurança dos indivíduos. Tal modelo foi estabelecido a partir da construção do sentido de humanização e da busca pela transparência, no qual devem ser exercidas três funções estatais primordiais: de legislar, de administrar e de julgar. São funções independentes e autônomas, mas que só podem ser compreendidas quando harmonizadas.

Os direitos do homem passaram a figurar como a base de sustentação desse modelo democrático, que vem ganhando força nas sociedades.

Esse modelo de democracia se fortalece cada vez mais em razão da falta de legitimidade dos exemplos de governos antidemocráticos, mas é certo que não há um consenso e nem um reconhecimento unânime sobre seus benefícios.

Pois bem, o século XX iniciou com duas grandes guerras que legaram ao homem as maiores marcas de catástrofes inesquecíveis e cujas consequências alteraram substancialmente o rumo da humanidade. Em seguida, uma série de outras catástrofes, guerras civis, crises e tragédias imprimiram o panorama

sombrio do século XX.

Hoje, neste início de século XXI, tanto o tema dos valores universais quanto o tema dos direitos do homem inspiram aguerridos debates. Alguns acreditam que isso representa uma verdadeira tentativa de recuperar o vigor da essência desses conceitos, cada dia mais corroídos e desgastados.

Uma parte dos estudiosos confia que a democracia atual estaria chegando no seu limite e se corrompendo. Outra parte crê que a democracia provavelmente estaria em risco, ameaçada por fatores como o terrorismo revolucionário internacional, a corrupção endêmica ou as guerras. O mundo busca soluções para as consequências catastróficas da corrupção, das guerras ligadas ao nacionalismo fanático e do fundamentalismo religioso.

Mas voltando ao ponto inicial dessa reflexão, o que isso tem a ver com a questão da transformação das sociedades atuais? Tudo. As sociedades atuais refletem mais do que nunca o aspecto da interação conflituosa e caótica entre indivíduos, meio ambiente e sociedade. E os efeitos dessa combinação são potencializados no cenário da globalização, que congrega mudanças também nos processos de apropriação do conhecimento e construção das significações.

Há um sentimento generalizado de desorientação humana, no qual emergem questões relevantes sobre o estágio atual e o futuro dos homens e das sociedades. É preciso discutir com a devida atenção e seriedade questões que outrora pareciam decididas e consolidadas.

É necessário deliberar qual o modelo de sociedade que se deseja e onde se pretende chegar com esse modelo. Democracia corrompida e desfigurada significa a “não democracia”. Da mesma forma, a democracia fragilizada é o

cenário perfeito para a deflagração de guerras pelo poder e para o estabelecimento de ditaduras, regimes totalitaristas e antidemocráticos.

A adoção de um modelo de governança mundial pode ser uma utopia, pois o problema essencial para os Estados, no mundo globalizado, é a descoberta de um bem comum, um interesse geral à altura da neutralidade e sem referência a uma comunidade específica.

Hoje, uma boa parte das sociedades converge no sentido de considerar os direitos humanos como esse bem comum universal, portanto digno de proteção com abrangência global.

A partir dessa constatação, seria possível identificar uma espécie de interesse comum no reconhecimento da prevalência dos direitos humanos em caráter universal. Este poderia ser considerado o principal liame entre os Estados democráticos.

Se os direitos humanos puderem ser realmente alçados à categoria de bem universal, o grande desafio está no desenvolvimento de estruturas garantidoras e protetivas. Estabelecer e implementar um conteúdo mínimo universal pode parecer um desafio intransponível diante das diferentes realidades e dos diversos graus de democracia dos Estados.

Neste estudo, partiu-se do contexto histórico e da consolidação do conceito de democracia no mundo moderno, abordando seus fundamentos e suas bases para, com isso, estabelecer uma relação direta entre a democracia e a dignidade da pessoa humana.

E essa dignidade humana só existe quando suportada por um modelo Estatal

que estabeleça e garanta sua proteção efetiva. O simples reconhecimento dos direitos humanos é essencial, mas não suficiente. Se os homens desejam a manutenção da paz e da harmonia social, então devem desenvolver e implementar mecanismos assecuratórios.

Logo, é necessário e prudente que o Estado estabeleça um sistema jurídico de garantias, com a previsão do uso legítimo da força. A criminalização e o uso da força estatal contra condutas atentatórias a bens jurídicos são as formas efetivas que o Estado dispõe para a concretização e proteção dos direitos humanos fundamentais nas suas diversas dimensões.

No entanto, a intervenção Estatal efetiva e ampla pode ser algo extremamente difícil na prática. Nessa nítida movimentação coletiva para atribuir responsabilidades por ações ou omissões, com uma feição criminosa, por vezes, exige-se do Estado uma postura firme de repressão que culmina com a edição descontrolada de leis, fruto do clamor de uma coletividade assustada.

O homem é confrontado com inéditas realidades nas quais a criminalidade ganhou novos contornos. A globalização expõe e depaupera, de modo que o Estado deve se adaptar ao novo ambiente e utilizar instrumentos eficientes de controle. A chamada criminalidade transnacional é fluida, sem rosto e sem fronteiras, mas a tutela penal estatal há que ser segura e adequada. Da mesma forma, os órgãos estatais de aplicação da lei devem contar com um arcabouço jurídico capaz de subsidiar a atuação de forma segura e precisa no âmbito das respectivas atribuições.

A ausência do Estado cria insegurança e assegura a manutenção do ambiente propício à expansão da criminalidade estruturada. A rede criminosa se amplia e se retroalimenta com uma ampla variedade de serviços e parcerias. Cada

pequeno nicho descoberto, invadido e explorado pela criminalidade escancara as portas para as infinitas redes de outras atividades ilegais. O mercado secundário opera tranquilamente no universo desregulado.

A expansão da criminalidade organizada transnacional expõe a fragilidade dos Estados. A globalização favorece a consolidação de organizações com fortes redes geográficas que preenchem o vazio da ausência de jurisdição estatal. Por vezes, essas organizações contam com as políticas de governos poderosos para potencializar a força.

E o combate à criminalidade só pode ser efetivo se o Estado dispõe de mecanismos eficientes para exercer uma das mais importantes e delicadas atividades tipicamente estatais: a de Polícia Judiciária.

A Polícia Judiciária representa o exercício do poder Estatal, fundamentado no interesse público em prevenir e apurar a prática de condutas criminosas. E, para que seja exercido no contexto democrático, esse poder deve ser fiscalizado.

Portanto, deve ser exercido por Instituições sérias, vocacionadas e dedicadas a essa atividade. Tais Instituições não são mais ou menos importantes que os tribunais, os representantes políticos eleitos, a sociedade civil ou as mídias.

Além disso, os servidores públicos, que o exercem, devem agir sob inspiração da lei e dos fundamentos da democracia. Guiados pela atuação ética e capazes de fomentar na sociedade um grau cada vez maior de confiança.

A Polícia Judiciária cidadã e garantidora dos direitos humanos só pode existir no contexto de uma sociedade democrática e humanista e vice-versa.

Riscos, segurança humana, globalização e Estado Democrático de Direito são conceitos que se inter-relacionam nos próximos capítulos e que servirão como parâmetro para a análise da legitimidade da atividade de Polícia Judiciária no Brasil, cujas diretrizes de atuação devem estar obrigatoriamente alinhadas com o respeito e a prevalência da dignidade da pessoa humana.

## **Parte 1 - Sobre a democracia e a dignidade humana**

### **1.1 A democracia: breve evolução histórica**

Discutida há cerca de 2.500 anos, a democracia já foi inventada, reinventada e teve significados diferentes para os povos em variados tempos e lugares. No decorrer da história, tendências democráticas, ainda que primitivas, ocorreram quando as circunstâncias convergiram para uma situação de igualdade, na qual os seres humanos conviveram e participaram das decisões em grupos<sup>1</sup>.

Alguns estudiosos chegam a afirmar que durante esses períodos a democracia pode ter sido o sistema político mais natural. Entretanto, esses momentos marcados pela identidade do grupo, pela pouca interferência exterior e por um pressuposto de igualdade foram esporádicos e quase sempre substituídos por formas caracterizadas pela hierarquia e dominação, quais sejam, as monarquias, os despotismos, as aristocracias e as oligarquias.

Definir a democracia a partir da análise de regimes políticos conhecidos como democráticos pode causar confusões e minimizar o significado de seu escopo. Como será mencionado, as democracias tiveram significados e contextos diversos, que não podem ser apenas relacionados de acordo com simples características comuns.

Foi por volta de 500 a.C. que ressurgiram de maneira expressiva as condições favoráveis para sistemas de governo com amplas possibilidades para a participação e decisões de grupo. Nessa época a democracia primitiva adquiriu uma feição mais avançada.

---

<sup>1</sup> DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou - Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

Esses sistemas foram estabelecidos em bases sólidas pela primeira vez na Grécia Clássica e em Roma. Atenas foi o maior exemplo de participação dos cidadãos, com um modelo de democracia participante. Já os romanos preferiram chamar seu sistema de república.

Mas a democracia não surgiu da noite para o dia em Atenas e em Roma. Anteriormente à democracia, a aristocracia religiosa foi sucedida por uma espécie de aristocracia de riquezas, na qual os direitos políticos eram inerentes à fortuna. Portanto, saindo de um regime de profunda desigualdade, não se chegou imediatamente à igualdade completa.

Conforme ressalta Fustel de Coulanges<sup>2</sup>, houve em quase todas as cidades cuja história nos é conhecida um período durante o qual a classe rica ou abastada esteve na posse do governo. Esses regimes políticos tiveram méritos sempre que respeitavam costumes da época e as crenças não lhe foram contrárias. Por exemplo, a nobreza sacerdotal da aristocracia religiosa deixou um legado positivo já que, pela primeira vez, estabeleceu leis e instituiu governos regulares, permitindo que as sociedades humanas vivessem com calma e dignidade durante séculos.

Em seguida, a aristocracia da riqueza teve o mérito de imprimir novo impulso à sociedade e à inteligência. Originada de todas as formas de trabalho, honrava-o e estimulava-o. Esse regime atribuía mais valor político ao homem mais laborioso, mais ativo ou mais hábil. No entanto, a classe rica não conservou o poder por muito tempo, pois os homens se esforçaram para fazer desaparecer a desigualdade política resultante da diferença de fortunas. Isso conduziu,

---

<sup>2</sup> COULANGES, Numa Denis Fustel de. **A Cidade Antiga**: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. 2. ed. Trad. J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 430 e seg.

inevitavelmente as sociedades à democracia.

A democracia ateniense começou a se estabelecer e foram desenvolvidas regras minuciosas e mecanismos mais numerosos e delicados. Atenas sabia que a democracia não poderia se sustentar senão pelo respeito às leis.

Assim também o Império Romano se expandiu de maneira vertiginosa. A ideia de república conferia a estimada cidadania romana aos povos conquistados, que passavam a ser cidadãos romanos no gozo de todos os respectivos direitos e privilégios.

Embora existissem muitas regras às quais a democracia obedecia, não se deve concluir que jamais cometesse erros. Seja qual for a forma de governo - monarquia, aristocracia, democracia - há dias em que a razão que governa, e outros em que é a paixão. Nenhuma Constituição conseguiu suprimir jamais as fraquezas e vícios da natureza humana. Quanto mais minuciosas as regras, mais mostram o quanto é difícil e pleno de perigos governar a sociedade.

A república romana durou mais tempo do que a democracia ateniense, mas sucumbiu com a ditadura absoluta de Júlio César, que teve início em 49 a.C., e culminou com seu assassinato em 44 a.C. Após esse período, a república governada por cidadãos se tornou um império, comandado por imperadores.

Esse episódio marcou o início de um período de cerca de mil anos, durante o qual a democracia permaneceu adormecida, pois o governo popular só começou a reaparecer em cidades no norte da Itália por volta de 1.100 d.C., inicialmente com os membros das famílias de classe superior e, com o tempo, com a participação das pessoas que estavam abaixo da escala socioeconômica. Esses governos se estabeleceram e só começaram a passar por um desgaste em meados

do século XIV.

Tal deterioração do governo popular se deu por razões diversas, como o declínio econômico, a corrupção, as oligarquias, as guerras, as conquistas e a tomada de poder por governantes autoritários. Além disso, o modelo de cidade-estado deixou de ser a base para o governo popular pelo surgimento de um poderoso concorrente, o estado nacional, ou país.

Mais tarde, outro sistema democrático, baseado na igualdade e composto por representantes eleitos, surgiu na Europa do Norte inicialmente com os vikings. No entanto, foi o parlamento da Inglaterra medieval que representou a maior e mais importante influência sobre a ideia e a prática do governo representativo.

Já no século XVIII, a evolução levou a um sistema constitucional em que o rei e o parlamento eram limitados um pela autoridade do outro, e as leis promulgadas por eles eram interpretadas por juizes que, em geral, não dependiam nem do rei e nem do parlamento.

A Europa passou a ser admirada justamente por esse sistema de pesos e contrapesos entre as grandes forças sociais do país, que no fundo estava baseado no princípio da separação dos poderes.

Essa separação de poderes, um dos pilares de sustentação da democracia moderna, foi amplamente difundida, entre outros, pelo filósofo político francês Montesquieu, admirado nos Estados Unidos pelos elaboradores da Constituição. Sua influência embasou um modelo que serviu de inspiração para outras repúblicas.

A partir de então, o processo de democratização foi se ampliando, mas não

seguiu um caminho harmonioso e ascendente até o presente. Houve altos e baixos, momentos de resistência, rebeliões, guerras civis e revoluções.

Recentemente, a perda de legitimidade de regimes antidemocráticos (comunismo, fascismo e nazismo) incentivou uma efetiva consolidação da democracia durante a última metade do século XX.

Essa recente estabilização não significa que houve o apoio incondicional dos povos e das pessoas e nem que tenham sido suprimidos movimentos e convicções antidemocráticos, em geral associados ao nacionalismo fanático ou ao fundamentalismo religioso.

A tendência de democratização existe em graus variados, que se manifestam de maneiras diferentes nos diversos países. Simplificando, seria possível dividir os países em três grupos: os não democráticos, os que têm novos governos democráticos e os que têm governos democráticos bem estabelecidos.

Mesmo englobando países em situações bastante diversas, essa classificação possibilita que cada um desses grupos seja analisado de acordo com dificuldades que lhes são comuns.

Para os países que passaram por um processo democrático recente, a dificuldade está em reforçar e consolidar as novas instituições e as práticas democráticas, de modo que possam superar o tempo, os conflitos políticos e as crises. Já para as democracias mais antigas, os desafios são no sentido de viabilizar seu aperfeiçoamento e aprofundamento, pois algumas respostas já não se prestam mais a resolver situações de fato.

As democracias consideradas sólidas enfrentam desafios suplementares nos dias atuais<sup>3</sup>: garantir a harmonia social com o desenvolvimento de mecanismos adequados, justos, válidos e efetivos para a proteção da pessoa humana, de acordo com a realidade factual concreta.

Realmente, não se trata de uma tarefa fácil, diante do atual ambiente cultural de crise moral das sociedades.

Primeiro, porque simplesmente aceitar as soluções legalistas, enunciadas em infinitudes de textos, elaborados e aprovados pelo poder político, é uma maneira de maquiagem a complexidade dos fatos.

Segundo, porque a experiência histórica passa por um processo de desvalorização no qual a busca pelo novo fomenta uma espécie de inspiração jurídica criativa que se multiplica entre os defensores de institutos virtuais.

Terceiro, porque sem referência histórica não há perspectiva para o futuro e a constatação da necessidade de mudança não vem acompanhada de projetos robustos e viáveis para a substituição dos padrões existentes.

Revisitando todo esse processo de ascensão e queda da democracia, em breves linhas, é certo que não podemos contar com as forças históricas para afirmar peremptoriamente que a democracia se estabeleceu e sobreviverá para sempre.

E, mesmo nos países em que governos democráticos são considerados como bem estabelecidos, nem sempre existe um elevado grau de satisfação dos

---

<sup>3</sup> PINTO, Eduardo Vera-Cruz. **Curso de Direito Romano**. Volume I: Programa. Método. História. Fontes. Actores Judiciários. (753 a.C.-395). Cascais: Príncípia Editora, 2009.

cidadãos com o atual estado da democracia. Nesse contexto, é pertinente evocar a manifestação de Winston Churchill na Câmara dos Comuns, em 11 de novembro de 1947: “A democracia é a pior forma de governo, à exceção de todos os outros já experimentados ao longo da história”.

A democracia é um regime extremamente exigente. Sua manutenção e seu fortalecimento dependem do exercício efetivo e constante da cidadania, sob pena de esvaziamento ou de degeneração. A democracia só pode durar à força da prudência.

## **1.2 As vertentes da democracia: plebiscitária e constitucional**

As manifestações democráticas apresentaram feições peculiares, de acordo com o lugar e o contexto histórico. Dessa forma, é extremamente complicado definir o que seria a democracia de forma genérica, mas é possível e razoável identificar algumas de suas vertentes.

Para fins deste estudo, interessa sobretudo mencionar duas das principais concepções: a primeira chamada de democracia majoritária ou plebiscitária, e a segunda conhecida como democracia constitucional<sup>4</sup>.

Em breves linhas, a democracia plebiscitória esta baseada na ideia de autoridade absoluta da vontade da maioria, como forma de preservação da soberania popular. Dessa concepção decorrem diversas consequências, quais sejam: a desqualificação das regras e dos limites ao poder executivo, que seria a expressão da maioria, assim como o esvaziamento do princípio da separação de poderes e também das funções de controle e garantia da magistratura e do próprio

---

<sup>4</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Madrid : Editorial Trotta. 2008.

parlamento.

Nesse contexto, o consenso da maioria legitimaria qualquer abuso, inclusive o desprezo aos sistemas de limites, de controles, de freios e contrapesos. Esses últimos formam a base do que se pode chamar de democracia constitucional.

Essas duas concepções são antigas na história do pensamento político e representam nada mais do que a contraposição entre as ideias de “governo dos homens” e “governo das leis”.

A democracia constitucional, decorrente do constitucionalismo, representa o conjunto de limites impostos pelas constituições a todo o poder, baseado na concepção de democracia como um sistema frágil e complexo de separação e equilíbrio entre poderes, de limites de forma e substância a seu exercício, de garantias de direitos fundamentais, de técnicas de controle e de reparação de suas violações.

Nesse sistema, as regras da maioria e do mercado valem somente no âmbito da esfera discricionária, circunscrita e direcionada por limites, que são os direitos fundamentais de todos: os direitos de liberdade, que nenhuma maioria pode violar, e os direitos sociais, que toda a maioria está obrigada a respeitar.

Essa é a configuração da democracia constitucional, ou seja, um pacto de convivência baseado na igualdade de direitos e garantido por constituições com declarações de direitos e obrigações para os legisladores.

### 1.3 As bases da democracia: a separação de poderes

Conforme mencionado, uma das bases da democracia moderna é o princípio da separação de poderes.

Desde a antiguidade grega, com Aristóteles, foi apontado o inconveniente da concentração dos poderes nas mãos de uma só pessoa, por ser injusta e perigosa, e também pela impossibilidade de que se conheça todas as necessidades dos governados para atendê-las<sup>5</sup>.

Referida por Maquiavel, Locke e Rousseau, a questão só atingiu a notabilidade filosófico-política com Montesquieu, que inspirou os criadores da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, na adoção da separação dos poderes como requisito essencial do bom governo.

Esse princípio consagrou-se como dogma constitucional na Revolução Francesa, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que em seu artigo XVI estabeleceu que: “Toda a sociedade na qual a garantia dos Direitos não é assegurada e nem a separação dos poderes determinada, não possui nenhuma Constituição” (tradução nossa)<sup>6</sup>.

Dessa forma passou a ser reconhecida a relevância da separação dos poderes para a garantia dos Direitos do Homem<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Aristóteles trata desse tema na *Política*, Livro III, Cap. XI *apud* DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 261.

<sup>6</sup> Article XVI: *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.*

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 109.

Partindo-se do referencial histórico, é possível identificar as origens do atual modelo Estatal do mundo Ocidental, com a distinção das funções do Estado em três grandes grupos: de legislar, de julgar e de administrar.

Essas funções estatais são exercidas por três poderes (órgãos diversos), reciprocamente independentes, cujas atribuições e mecanismos de controle recíproco devem estar estabelecidos na Lei Maior do respectivo Estado.

Como se verifica, a separação dos poderes é conceito nuclear do constitucionalismo moderno e está na origem da própria liberdade individual e dos demais direitos fundamentais, na medida em que protege os indivíduos contra o possível abuso de um poder absoluto<sup>8</sup>.

O artigo 2º da Constituição brasileira de 1988 estabelece que: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

A separação de poderes é uma cláusula pétrea, elencada entre as limitações materiais ao poder constituinte de reforma (artigo 60 § 4º da CF/88).

A divisão de funções entre os órgãos do poder é estruturada como um sistema de freios e contrapesos, no qual as funções de legislar, administrar e julgar são atribuídas a órgãos distintos, independentes, mas que se controlam reciprocamente.

Ao Poder Legislativo cabe a edição de normas gerais e impessoais (elaboração das leis); ao Poder Executivo compete o exercício da atividade

---

<sup>8</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 174.

administrativa; e ao Poder Judiciário incumbe a solução de conflitos (exercício da jurisdição)<sup>9</sup>.

#### **1.4 As bases da democracia: a importância da Constituição**

O vocábulo constituição apresenta infinitas acepções na linguagem. Partindo da mais comum, até intuitiva, constituição tem o sentido de composição, formação, organização para formar uma unidade.

Sob uma perspectiva sociológica, é possível desenvolver esse conceito, já que todo povo tem uma constituição de fato, pois é formado por elementos de várias espécies, e tais elementos se acham organizados de certa forma, compondo uma unidade.

Cada povo estabelece um conjunto de princípios e normas que o diferencia dos demais, à medida em que reflete seus valores, suas necessidades fundamentais e suas possibilidades.

A Constituição dos Estados assumiu admirável importância na vida dos povos a partir do final do século XVIII, quando os Estados Unidos da América adotaram uma Constituição escrita, que foi a primeira do mundo a ser colocada em prática<sup>10</sup>.

Seus criadores pretendiam consagrar num instrumento jurídico os objetivos políticos.

---

<sup>9</sup> Observa-se que as funções citadas são aquelas exercidas de modo normal e típico por cada um dos Poderes, no entanto, é possível que um exerça, de maneira menos comum ou atípica, as atribuições pertinentes a outros órgãos do poder.

<sup>10</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 22/23.

A propósito, no decorrer da história, muitas vezes o sentido político da Constituição prevaleceu sobre o jurídico. Nessas épocas, a Constituição representou um manifesto político formal e solene, com a definição do regime político, organização do poder público e fixação das regras de participação do povo no exercício do poder político.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari<sup>11</sup>, Constituição em sentido jurídico surge na Inglaterra, durante a segunda metade da Idade Média, quando, na ocorrência de conflitos entre poderosos, se alega que os costumes antigos deveriam ter força de lei, impedindo decisões em sentido contrário.

O conhecimento da origem histórica deixa claro que a constituição de fato está nos fundamentos da Constituição em sentido jurídico.

E a Constituição em sentido jurídico se fortaleceu durante o século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, deflagrada por governos ditatoriais que propagavam o desenvolvimento de programas visando a correção de graves desajustes sociais, sob o argumento de melhor eficiência dos governos com o fim das barreiras constitucionais.

Contudo, depois de assumirem o poder, ampliaram a dominação e se impuseram como ditaduras. Mas essa triste passagem na história da humanidade impôs o desenvolvimento de um novo conceito, inspirado na noção de Constituição como norma jurídica superior, dotada de máxima eficácia jurídica e com o reconhecimento da natureza jurídica de todos os princípios e normas nela contidas.

---

<sup>11</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 29.

A seguir, alguns aspectos relacionados ao significado da Constituição nas relações políticas e jurídicas.

### **1.5 A Constituição como limite e como dever**

A norma jurídica, em geral, é pensada e elaborada dentro de um contexto fático momentâneo e de acordo com o tempo e o espaço. Daí o seu caráter histórico.

A Constituição de uma comunidade política concreta, seu conteúdo, a singularidade de suas normas e seus problemas hão de ser compreendidos de uma perspectiva histórica agregada a uma justificação e configuração teórica<sup>12</sup>.

No entanto, inúmeros aspectos extrajurídicos influenciam no processo de criação, de modo que as tensões do momento, os fenômenos econômicos, as manifestações sociais e outros acontecimentos relevantes determinam o movimento pendular de primazia de permissões ou proibições.

Tanto os que elaboram as leis quanto aqueles que as interpretam e aplicam devem ter a Constituição Federal como ponto de partida<sup>13</sup>, parâmetro e limite<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 2.

<sup>13</sup> Apenas para mencionar, adverte-se, contudo, que esta afirmação é válida no âmbito do constitucionalismo inspirado na noção de Constituição como norma jurídica superior.

<sup>14</sup> Dalmo de Abreu Dallari ressalta que a Constituição é a norma jurídica superior, obrigatória para todos e de aplicação imediata (DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 316).

Para José Afonso da Silva<sup>15</sup>, a Constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria a organização dos seus elementos essenciais:

Um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado.

A Constituição “é a um só tempo o fundamento de validade de todas as leis e a resultante jurídica do equilíbrio das forças políticas existentes na sociedade”<sup>16</sup>.

Portanto, ainda que o caráter jurídico seja atualmente predominante, os aspectos políticos também integram o conceito de Constituição. Mas a elaboração, a interpretação e a aplicação da norma jurídica infraconstitucional não podem ser fundamentadas apenas em aspectos sociológicos ou filosóficos, quando completamente desconectados da Lei Magna.

Observa-se que, desde o final do século XX, a história da humanidade tem se destacado pela revalorização do direito como instrumento de harmonização da convivência, de realização da justiça e de garantia da paz<sup>17</sup>. Profundas inovações começaram a se definir com o fim da Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 38.

<sup>16</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini *in* CARVALHO, Márcia Dometila Lima de. **Fundamentação Constitucional do direito penal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1992, p. 11.

<sup>17</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 287.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 marca o início da nova fase na história da humanidade. Em seu preâmbulo<sup>18</sup> é expressamente afirmado o liame entre direitos fundamentais e dignidade humana:

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum,

Considerando essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo Estado de Direito, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra tirania e a opressão,

Considerando essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações,

Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla,

Considerando que os Estados-Membros se comprometeram a desenvolver, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos humanos e liberdades fundamentais e a observância desses direitos e liberdades,

---

<sup>18</sup> Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em 14 out. 2011.

Considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso.

A aproximação das ideias de constitucionalismo e de democracia produziu nova forma de organização política que atende por nomes diversos: Estado democrático de direito, Estado constitucional de direito, Estado constitucional democrático.

Esse Estado constitucional de direito aprofunda-se no último quarto do século XX. Tem como característica central a subordinação da legalidade a uma Constituição rígida.

A democracia, em sentido material, que dá alma ao Estado constitucional de direito, ultrapassa a ideia de governo da maioria, pois se trata de governo para todos (inclui minorias, grupos de menor expressão política, pobres etc.).

Nessa acepção, a democracia apresenta uma dimensão mais profunda, pois impõe-se ao Estado, não apenas o respeito aos direitos individuais, mas também a promoção de outros direitos fundamentais, de conteúdo social, necessários ao estabelecimento de patamares mínimos de igualdade material, sem a qual não existe vida digna, nem é possível o desfrute efetivo da liberdade<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Luís Roberto Barroso faz distinção entre democracia em sentido material, conforme comentado, e democracia, em dimensão formal, que inclui a ideia de governo da maioria e de respeito aos direitos individuais, frequentemente referidos como liberdades públicas – como as liberdades de expressão, de associação e de locomoção – realizáveis mediante abstenção ou cumprimento de deveres negativos pelo Estado (BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 41/42).

Uma das grandes mudanças de paradigma ocorridas no século XX foi a atribuição à norma constitucional do *status* de norma jurídica<sup>20</sup>.

Dessa forma, foi definitivamente superado o modelo adotado na Europa, no qual a Constituição era considerada um documento essencialmente político, um convite à atuação dos Poderes Públicos<sup>21</sup>.

Mudanças políticas direcionadas à proteção da dignidade humana e ao reconhecimento e efetivação dos direitos fundamentais da pessoa, sem discriminações, passaram a definir uma nova concepção do próprio direito.

Para alguns teóricos, o que se tem é a Constituição tradicional dotada de nova eficácia, especialmente para garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana, razão pela qual utilizaram a epígrafe garantismo<sup>22</sup>.

Especificamente em relação ao garantismo, é importante recordar os ensinamentos de Luigi Ferrajoli.

---

<sup>20</sup> Para maior aprofundamento sobre o tema recomenda-se a leitura do artigo intitulado A força normativa da Constituição *in* HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais do Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 121/146.

<sup>21</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 197/198.

<sup>22</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 289.

Ao discorrer sobre o sentido do atual Estado Constitucional de Direito, baseado na rigidez constitucional<sup>23</sup>, que é uma verdadeira invenção do nosso século, Ferrajoli<sup>24</sup> estabelece o que entende por garantismo:

Em geral, se falará de garantismo para designar o conjunto de limites e vínculos impostos a todos os poderes – públicos e privados, políticos (ou de maioria) e econômicos (ou de mercado), no plano estatal e no plano internacional – mediante o qual se tutelam, através de sua submissão à lei e, em concreto aos direitos fundamentais nela estabelecidos, tanto as esferas privadas frente aos poderes públicos como as esferas públicas frente aos poderes privados - tradução nossa.

O novo humanismo, base da nova concepção do próprio Direito e do constitucionalismo, afirma a supremacia da pessoa humana na escala de valores, mas de todas as pessoas humanas, sem qualquer espécie de discriminação ou privilégio, exigindo que a afirmação da pessoa como valor supremo tenha sentido prático e se confirme no plano da realidade, não se restringindo a meras afirmações teóricas ou formais.

Com esse novo constitucionalismo, a Constituição, em seu todo, é reconhecida como repositório fundamental e expressão dos valores jurídicos e da ordem jurídica de um povo.

A Constituição não apenas impõe limites ao legislador e ao administrador, mas lhes determina, também, deveres de atuação.

---

<sup>23</sup> Luigi Ferrajoli explica que rigidez constitucional significa que as leis ordinárias aparecem situadas em um nível subordinado em relação às normas Constitucionais, de modo que não podem derrogá-las sob pena de sua invalidação como consequência do correspondente juízo de inconstitucionalidade (FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Edición de Miguel Carbonell. Madrid: Editorial Trotta, 2008, p. 65).

<sup>24</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Edición de Miguel Carbonell. Madrid: Editorial Trotta, 2008, p. 62.

## **1.6 O conceito de Estado Democrático de Direito Humanista**

A Democracia apresentou configurações diversas no decorrer da história. O ponto de convergência para a caracterização de um regime como democrático remonta a uma situação de igualdade entre seres humanos.

Foi a partir do século XVIII que começou a se consolidar a configuração de democracia lastreada em um sistema constitucional, cuja base de legitimidade se estabeleceu com fundamento no princípio da separação de poderes como garantia dos direitos do homem.

O século XX foi marcado pela estabilização dessa configuração democrática, na qual o princípio da separação e equilíbrio entre os poderes é ponto central do constitucionalismo moderno. Dele decorre o próprio reconhecimento da liberdade individual e dos direitos fundamentais.

Embora o século XXI tenha apresentado ameaças inéditas à democracia, impondo novos desafios ao Estado nacional relacionados à globalização e à consolidação do capitalismo, é certo que os seres humanos não podem considerar que são simples vítimas de forças cegas, sobre as quais não exercem controle.

É necessário compreender as exigências da democracia e agir no sentido de levar adiante as ideias e os costumes democráticos. Nesse ponto, enfatiza-se a estreita ligação entre democracia, cidadania e dignidade da pessoa humana.

A Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece que a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito.

Esse artigo 1º da Carta Magna marca uma mudança significativa, pois além

de representar a transição do regime autoritário para o Estado Democrático de Direito, simbolizou conquistas e mobilizou novos avanços.

Flávia Piovesan<sup>25</sup> ressalta que, a partir da Carta de 1988, os direitos humanos ganham relevo extraordinário, pois se trata do documento mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos jamais adotado no Brasil.

O tema dos direitos do homem é estreitamente ligado aos conceitos de democracia e paz<sup>26</sup>. Segundo Norberto Bobbio, o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas. A paz, por sua vez, é o pressuposto necessário para o reconhecimento e a efetiva proteção dos direitos do homem em cada Estado e no sistema internacional.

Ao mesmo tempo, o processo de democratização do sistema internacional, que é o caminho obrigatório para a busca do ideal da “paz perpétua”, no sentido kantiano da expressão, não pode avançar sem uma gradativa ampliação do reconhecimento e da proteção dos direitos do homem, acima de cada Estado.

Nesse sentido, segundo Bobbio, direitos do homem, democracia e paz representariam três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos.

Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais;

---

<sup>25</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 76.

<sup>26</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 1.

haverá paz estável, uma paz que não tenha a guerra como alternativa, somente quando existirem cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo.

Conforme será mencionado nos próximos capítulos, existe um conjunto de princípios protetivos da liberdade humana, com o reconhecimento de direitos individuais. Além disso, há um sistema de proteção dos direitos fundamentais, no qual os cidadãos possuem direitos e deveres.

Hoje, pode-se dizer que o próprio conceito de democracia é inseparável do conceito de direitos do homem. O ideal de paz perpétua só poderá ser concretizado por meio de uma democratização progressiva do sistema internacional. Essa democratização está diretamente ligada à efetiva proteção dos direitos do homem.

O Brasil é um Estado Democrático de Direito Humanista, isso significa, em breves palavras, que: todos estão submetidos à Constituição e às leis, a Lei deve expressar a vontade do povo e os direitos humanos fundamentais devem ser efetivos, inclusive orientando a interpretação e a aplicação de todo o sistema legal.

O artigo 2º da Constituição Federal de 1988 estabelece que: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. A separação de poderes é uma cláusula pétrea, elencada entre as limitações materiais ao poder constituinte de reforma (artigo 60 § 4º da CF/88).

A função legislativa do Estado refere-se, em breves linhas, não apenas à atividade de elaboração das leis, mas também ao dever de modificação e revogação, de acordo com o processo estabelecido pela Constituição Federal.

A função administrativa, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>27</sup>, representa:

“a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes exerce *na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos* e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser *desempenhada mediante comportamentos infralegais* ou, excepcionalmente, *infraconstitucionais*, submissos todos a *controle de legalidade pelo Poder Judiciário*.”

Alguns aspectos merecem destaque no conceito acima.

O primeiro ponto diz respeito ao fato de que a Função Administrativa é uma função do Estado, conforme já ressaltado, mas que pode ser executada pelo próprio Estado ou por outros sujeitos.

Em segundo lugar, observa-se a necessária obediência à lei. Isso porque, no modelo brasileiro de Estado Democrático de Direito *Humanista*, o próprio Estado está adstrito à ordem jurídica e só pode atuar dentro da esfera normativa preestabelecida genericamente. Essa é uma das formas legítimas de proteção do cidadão contra o perigo do exercício ilimitado do poder.

No que diz respeito à função jurisdicional, trata-se de uma das mais importantes vertentes de controle sobre os atos administrativos.

Nesse sentido, Marco Antônio Marques da Silva<sup>28</sup> ressalta que a garantia

---

<sup>27</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 36.

<sup>28</sup> SILVA, Marco Antônio Marques da. **Igualdade na persecução criminal**: investigação e produção de provas nos limites constitucionais *in* Processo Penal e Garantias Constitucionais. São Paulo: Quartier Latin, 2006, pp. 469-493.

aos direitos fundamentais é expressa na Constituição Federal brasileira em seu artigo 5º, XXXV, ao afirmar que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário.

Trata-se da consagração do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, que tem assento justamente no Estado Democrático de Direito (artigo 1º, da Carta Magna). Ao poder jurisdicional incumbe assegurar o cumprimento das normas constitucionais, mantendo sempre o curso do poder estatal em direção à proteção da dignidade da pessoa humana.

A jurisdição visa, essencialmente, a pacificação dos interesses, expressos em conflitos de natureza civil, penal, constitucional, etc., buscando facilitar e garantir a vida em sociedade.

Esse princípio da proteção judiciária constitui a principal garantia dos direitos subjetivos. Fundamenta-se no princípio da separação de poderes, reconhecido pela doutrina como garantia das garantias constitucionais. A ele pode-se agregar um conjunto de outras garantias: as da independência e imparcialidade do juiz, a do juiz natural ou constitucional e a do direito de ação e de defesa<sup>29</sup>.

Esse equilíbrio, baseado no controle mútuo entre os órgãos que exercem os poderes do Estado, fortalece e ao mesmo tempo é legitimado pela democracia. Todo esse aparato Estatal deve estar destinado a uma só finalidade: a preservação e o fortalecimento da dignidade da pessoa humana.

Nos próximos capítulos serão abordados de maneira mais específica os

---

<sup>29</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 430.

seguintes pontos: o significado de dignidade da pessoa humana, os riscos e ameaças à dignidade humana no mundo globalizado, e o direito penal e a atividade investigativa como forma de preservação da dignidade humana.

### 1.7 Sobre a dignidade da pessoa humana

Hegel expressa o valor da dignidade humana da seguinte forma: “sê uma pessoa e respeita os outros como pessoas”<sup>30</sup>.

A dignidade da pessoa humana, na sua acepção contemporânea, tem origem religiosa, bíblica: o homem feito à imagem e semelhança de Deus. Com o Iluminismo e a centralidade do homem, ela migra para a filosofia, tendo por fundamento a razão, a capacidade de valoração moral e autodeterminação do indivíduo<sup>31</sup>.

O filósofo Iluminista do século XVIII Immanuel Kant baseou-se em uma ontologia substancial para expressar que a dignidade humana constitui uma essência, uma qualidade inata e inalienável do homem, uma coisa em si, incondicionada e imutável<sup>32</sup>.

O indivíduo é compreendido como um ser moral. A dignidade, sob a perspectiva kantiana, fundamenta-se na autonomia. Em um mundo no qual todos pautam sua conduta pelo imperativo categórico, tudo tem um preço ou uma

---

<sup>30</sup> HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 40.

<sup>31</sup> BARROSO, Luis Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo**: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. Disponível em: [http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf). Disponível em: 11 mar. 2015.

<sup>32</sup> ALEXANDRINO, José Melo. **O discurso dos Direitos**. 1. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 2011, p. 27.

dignidade. As coisas que têm preço podem ser substituídas por outras equivalentes. Mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e não pode ser substituída por outra equivalente, ela tem dignidade<sup>33</sup>.

Hegel, filósofo alemão do século XIX, autor do preceito acima reproduzido, expressou a noção fundamental da “consciência de si” ou autoconsciência. Essa noção de personalidade relacionada à consciência de si do sujeito implica o reconhecimento do outro em iguais condições.

Isso quer dizer que o homem deve ser visto como pessoa, inserido no conjunto de relações em que se encontra com os outros homens e com as coisas. Nesse sentido, pessoa é relação.

Para o sociólogo alemão Niklas Luhmann, o homem ganha a sua própria dignidade à medida que determina autonomamente o seu comportamento, conseguindo construir para si mesmo uma identidade<sup>34</sup>.

Arthur Kaufmann<sup>35</sup> afirma que a Filosofia do Direito da época pós-moderna deve estar determinada pela preocupação com o Direito, e isso significa: a preocupação com o homem, ou ainda mais que isso, a preocupação pela vida em geral, em todas as suas formas.

---

<sup>33</sup> BARROSO, Luis Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo**: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. Disponível em: [http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf). Disponível em: 11 mar. 2015.

<sup>34</sup> ALEXANDRINO, José Melo. **O discurso dos Direitos**. 1. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 2011, p. 27.

<sup>35</sup> KAUFMANN, Arthur. **La Filosofía del Derecho en la Posmodernidad**. 3. ed. Trad. Luis Villar Borda. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2007, p. 72.

Mas as dificuldades relacionadas ao tema superam o campo da filosofia, pois a compreensão exige uma visão holística. Dessa forma, o aspecto relacionado à historicidade deve ser considerado, pois o sentido varia no tempo e espaço.

Nas últimas décadas, a dignidade da pessoa humana passou a ocupar o centro das grandes discussões travadas no mundo Ocidental. Sua magnitude no Direito atual extrapola o âmbito dos Estados e até mesmo o plano internacional, pois assume cada vez maior e mais acentuada importância na esfera transnacional.

Essa expansão começou a se definir com o fim da Segunda Guerra Mundial, quando a dignidade da pessoa humana migra para a esfera jurídica, em razão do surgimento da cultura pós-positivista e de sua expressa inclusão em documentos internacionais e Constituições de Estados Democráticos.

A migração da esfera filosófica para o Direito agregou à dignidade humana um status de princípio jurídico, sem retirar o aspecto axiológico, de valor moral fundamental, ligado à ideia de bom, justo e virtuoso. A dignidade humana é um valor fundamental que se viu convertido em princípio jurídico de estatura constitucional.

A Constituição Brasileira de 1988 menciona expressamente que se trata de um dos fundamentos da República Federativa do Brasil:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Flávia Piovesan<sup>36</sup> refere-se ao *valor* da dignidade humana:

Considerando que toda a Constituição há de ser compreendida como unidade e como sistema que privilegia determinados valores sociais, pode-se afirmar que a Carta de 1988 elege o valor da dignidade humana como valor essencial, que lhe dá unidade e sentido. Isto é, o valor da dignidade humana informa a ordem constitucional de 1988, imprimindo-lhe uma feição particular.

Acrescenta ainda que o valor da dignidade humana e o valor dos direitos e garantias fundamentais compõem os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico brasileiro.

Seguramente, a dignidade humana é o ponto de partida de qualquer análise referente à Constituição Federal de 1988. Aliás, o próprio sistema de direitos fundamentais repousa na Dignidade da Pessoa Humana<sup>37</sup>.

Essa perspectiva é extremamente importante, pois embora a Dignidade da Pessoa Humana seja universal, seu conteúdo valorativo será efetivamente esclarecido pelas normas de Direitos Fundamentais ou mesmo pela configuração

---

<sup>36</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 80.

<sup>37</sup> Nesse aspecto, pertinente reproduzir o esclarecimento feito por Jorge Miranda, ao afirmar que não existe historicamente uma conexão necessária entre direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana. Aqueles sistemas que funcionalizam os direitos a outros interesses ou fins não assentam na dignidade da pessoa humana. Assim como concepções doutrinárias de dignidade da pessoa humana, de matriz religiosa ou filosófica, podem não ser acompanhadas de catálogos de direitos fundamentais. (MIRANDA, Jorge. **A dignidade da pessoa humana e a unidade valorativa do sistema de direitos fundamentais** in MIRANDA, Jorge e SILVA, Marco Antonio Marques da (coordenação). **Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade Humana**. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p.168).

dada às demais normas e instituições constitucionais destinadas a assegurar condições mínimas de realização do ser humano.

Marco Antônio Marques da Silva<sup>38</sup> ressalta que, no Direito Brasileiro, a dignidade da pessoa humana, erigida a *princípio*, é fundamento do regime republicano, ao lado da soberania, cidadania, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político:

O princípio da dignidade da pessoa humana prescreve que todo ser humano deve ser reconhecido como membro da humanidade e ser tratado com respeito e consideração pelos demais indivíduos, grupos, organizações sociais e pelo Estado.

Dalmo de Abreu Dallari<sup>39</sup> a compreende como *atributo* natural:

Direitos humanos são atributos naturais, essenciais e inalienáveis da pessoa humana, que esta pode opor a qualquer ação ou omissão que ofenda ou ameace sua integridade física e mental e sua dignidade, ou que impeça a satisfação de suas necessidades essenciais, físicas, intelectuais, afetivas e espirituais e o livre desenvolvimento de sua personalidade.

Ingo Wolfgang Sarlet<sup>40</sup> propõe a dignidade humana como uma qualidade do ser humano:

---

<sup>38</sup> SILVA, Marco Antonio Marques da. **Cidadania e Democracia**: Instrumentos para a efetivação da dignidade humana *in* MIRANDA, Jorge e SILVA, Marco Antonio Marques da (coordenação). **Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade Humana**. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 228.

<sup>39</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos**: da Idade Média ao século XXI. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 306/307.

<sup>40</sup> O autor adverte que se trata de uma proposta em processo de reconstrução, inclusive já realizou dois ajustes desde a primeira edição da obra, com o intuito da máxima afinidade possível com uma concepção multidimensional (SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da**

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.

José Melo Alexandrino<sup>41</sup> define a Dignidade da Pessoa Humana como a referência da representação do valor do ser humano.

Seja como fundamento, valor, princípio, atributo, qualidade ou representação, a Dignidade da Pessoa Humana orienta todo o sistema jurídico, desde a elaboração da norma jurídica até sua interpretação e aplicação.

Conforme já assinalado, a dignidade é um conceito histórico, pois seu sentido e alcance sofrem influências históricas, religiosas, políticas, etc. No entanto, em função de sua amplitude, é necessário que seja identificado um sentido mínimo universal, de conteúdo transnacional.

---

**pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do advogado, 9. ed., 2011, p. 73).

<sup>41</sup> ALEXANDRINO, José Melo. **O discurso dos Direitos.** 1. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 2011, p. 42.

A magnitude do significado só se revela quando da análise dinâmica e recíproca, em conjunto com os direitos fundamentais, pois, ainda que não exista identificação absoluta entre ambas as noções, apresentam estreita ligação.

Dessa forma, chega-se à conclusão de que o homem finalmente é reconhecido como o núcleo, origem do direito. A vida humana é digna de reconhecimento e respeito por parte de todos (valor intrínseco da pessoa humana). Inclusive, a razão de ser do próprio Direito está vinculada à preservação do homem.

A partir dessa ideia, os direitos e garantias fundamentais estão essencialmente relacionados à preservação do homem como digno e merecedor de direitos individuais (civis e políticos).

O conteúdo filosófico (moral) agregado ao aspecto deontológico (expressão de um dever-ser normativo) afasta a dignidade humana da amplitude exacerbada e vazia que se lhe pretendem atribuir.

Portanto, é possível estabelecer os conteúdos essenciais da dignidade. Em primeiro lugar, o próprio valor intrínseco da pessoa humana, ou seja, a pessoa deve estar acima de todo o preço, de modo que não possa ser substituída, ela tem dignidade.

Mais do que isso, a dignidade do homem envolve um conjunto de atributos que o diferenciam dos animais e das plantas e asseguram um lugar singular no universo.

Nesse sentido, a completa ausência de dignidade humana é retratada por Josué de Castro em sua célebre obra “Homens e caranguejos”, na qual o homem pobre dos mangues do Recife é retratado tal qual um animal:

(...) Seres humanos que se faziam assim irmãos de leite dos caranguejos. Que aprendiam a engatinhar e a andar com os caranguejos da lama e que depois de terem bebido na infância este leite de lama, de se terem lambuzado com o caldo grosso da lama dos mangues, de se terem impregnado do seu cheiro de terra podre e de maresia, nunca mais se podiam libertar desta crosta de lama que os tornava tão parecidos com os caranguejos, seus irmãos, com as suas duras carapaças também enlambuzadas de lama<sup>42</sup>.

Em segundo lugar, o elemento ético, que é a capacidade de autodeterminação, materializada na possibilidade de cumprir as próprias escolhas.

Por fim, o elemento social, valor comunitário, o indivíduo em relação ao grupo. É necessário referir, neste específico ponto, o papel do Direito Penal e da atividade de Polícia Judiciária no atual Estado Democrático de Direito. Eles se fundamentam, em princípio, na necessidade de manutenção da paz e harmonia social para preservação e fortalecimento da dignidade da pessoa humana.

Mas antes de abordar o direito penal e a atividade de polícia judiciária no contexto do estado democrático de direito humanista brasileiro, algumas breves linhas sobre o humanismo internacional.

---

<sup>42</sup> CASTRO, Josué de. **Homens e caranguejos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 10.

## 1.8 O humanismo internacional: fundamentos de direito supranacional

Pela primeira vez na história, os direitos do homem ocupam o centro da cena internacional. Jamais a democracia foi tão mencionada como nos últimos anos. Uma verdadeira aspiração de igualdade domina o cenário internacional.

Por outro lado, muitas realidades estão longe dessa pretensão, de modo que o ideal da dignidade humana pressupõe um fundamento jurídico, que consiste em seu reconhecimento tanto no âmbito dos Estados quanto na esfera internacional ou supranacional. Também é necessário que exista uma deliberação ética, uma intenção de implementação, respeitando as variantes culturais, para que se possa fomentar o desenvolvimento de bases sólidas do universalismo.

No que diz respeito ao reconhecimento na esfera jurídica, alguns exemplos ilustram a relevância atual do princípio da dignidade da pessoa humana.

Estabelece o artigo 2º do Tratado da União Europeia<sup>43</sup>:

### Artigo 2.º

A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

---

<sup>43</sup><http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Lisboa/tratados-TUE-TFUE-V-Lisboa.html>  
disponível em 12 de maio de 2016.

Nesse sentido, o artigo 21 do Tratado da União Europeia<sup>44</sup>, ao mencionar disposições gerais relativas à ação externa da União, estabelece:

Artigo 21.º

1. A acção da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objectivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.

Da mesma forma, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia - CDFUE reconhece já em seu preâmbulo<sup>45</sup>:

Os povos da Europa, estabelecendo entre si uma união cada vez mais estreita, decidiram partilhar um futuro de paz, assente em valores comuns.

Consciente do seu património espiritual e moral, a União baseia-se nos valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade; assenta nos princípios da democracia e do Estado de Direito. Ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, coloca o ser humano no cerne da sua acção.

A União contribui para a preservação e o desenvolvimento destes valores comuns, no respeito pela diversidade das culturas e das tradições dos povos da Europa, bem como da identidade nacional dos

---

<sup>44</sup><http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Lisboa/tratados-TUE-TFUE-V-Lisboa.html>  
disponível em 12 de maio de 2016.

<sup>45</sup><http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Nice/Carta%20Direitos%20Fundamentais.htm>  
disponível em 10 de junho de 2016.

Estados-Membros e da organização dos seus poderes públicos aos níveis nacional, regional e local; procura promover um desenvolvimento equilibrado e duradouro e assegura a livre circulação das pessoas, dos bens, dos serviços e dos capitais, bem como a liberdade de estabelecimento.

Para o efeito, é necessário, conferindo-lhes maior visibilidade por meio de uma Carta, reforçar a protecção dos direitos fundamentais, à luz da evolução da sociedade, do progresso social e da evolução científica e tecnológica.

A presente Carta reafirma, no respeito pelas atribuições e competências da Comunidade e da União e na observância do princípio da subsidiariedade, os direitos que decorrem, nomeadamente, das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns aos Estados-Membros, do Tratado da União Europeia e dos Tratados comunitários, da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, das Cartas Sociais aprovadas pela Comunidade e pelo Conselho da Europa, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

O gozo destes direitos implica responsabilidades e deveres, tanto para com as outras pessoas individualmente consideradas, como para com a comunidade humana e as gerações futuras.

Assim sendo, a União reconhece os direitos, liberdades e princípios a seguir enunciados.

A dignidade do ser humano é reconhecida no artigo primeiro da CDFUE como o primeiro valor da União: “A dignidade do ser humano é inviolável. Deve ser respeitada e protegida”<sup>46</sup>.

O princípio da dignidade humana é reconhecido no âmbito da ordem jurídica comunitária pela jurisprudência da Corte Europeia. A título de exemplo, é possível citar o acórdão de 14 de outubro de 2004: Processo C-36/02, cuja análise traz à tona elementos importantíssimos no que diz respeito à efetividade do reconhecimento da dignidade humana tanto no âmbito dos Estados-Membros quanto no âmbito do direito comunitário.

Trata-se do processo envolvendo a Companhia Omega Spielhallen (Omega Spielhallen – und Automatenaufstellungen – GmbH) contra a Municipalidade de Bonn na Alemanha (Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn). A questão foi inicialmente suscitada no âmbito de um recurso interposto perante a Corte Administrativa Alemã (Bundesverwaltungsgericht) pela sociedade Omega, que questionava a compatibilidade com o direito comunitário de um despacho de proibição exarado pela Municipalidade de Bonn.

A sociedade Omega explorava um estabelecimento designado “Laserdrome” na cidade de Bonn (Alemanha), habitualmente destinado à prática de “desportos laser”, com a utilização de aparelhos de pontaria a laser, semelhantes a pistolas automáticas, bem como receptores de raios instalados quer em carreiras de tiro, quer em coletes usados pelos jogadores. Esse aparato foi inicialmente desenvolvido a partir de um brinquedo para crianças livremente disponível no comércio. Mas a partir de 1994, a empresa Omega considerou

---

<sup>46</sup> Artigo 1º da CDFUE, *apud* <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Nice/Carta%20Direitos%20Fundamentais.htm> disponível em 10 de junho de 2016.

tecnicamente insuficiente esse equipamento e recorreu a outro equipamento fornecido pela sociedade britânica Pulsar International Ltd (Pulsar Advanced Games Systems Ltd). Mas o contrato de franquia só foi celebrado com a Pulsar em 29 de maio de 1997.

É importante apontar que, mesmo antes da abertura da “Laserdrome” ao público, parte da população já havia manifestado oposição ao projeto. No início de 1994, a Municipalidade ordenou à Omega o fornecimento de uma descrição detalhada do modo como se desenrolava o jogo, adiantando que a intenção era de ordenar a proibição caso ali fosse possível “simular homicídios”. Mas a Omega respondeu que se tratava unicamente de atingir receptores fixos, instalados em carreiras de tiros.

No entanto, a Municipalidade constatou que o jogo praticado tinha igualmente o objetivo de atingir receptores colocados em coletes usados pelos jogadores, então, foi proferido um despacho dirigido à Omega, que a proibia de “permitir ou tolerar no seu estabelecimento jogos que tenham por objetivo disparar sobre alvos humanos através de um raio laser ou de outros dispositivos técnicos (por exemplo, raios infravermelhos), ou seja, ‘simulações de homicídio’ com registro de tiros que atingem o alvo” sob cominação de sanção pecuniária.

A empresa Omega apresentou reclamação contra o despacho, que foi indeferida em diversos graus de recurso até que a questão chegou à Corte Administrativa Alemã (Bundesverwaltungsgericht), quando, entre outros fundamentos, a Sociedade Omega invocou a violação do direito comunitário, em especial a livre prestação de serviços (art. 49 CE).

A solução a essa questão foi proferida pelo órgão jurisdicional de reenvio, o qual reconheceu que a dignidade humana (conceito que figura no artigo 1º, nº

1, primeira frase, da Lei Fundamental Alemã) é um princípio constitucional susceptível de ser violado, quer através de um tratamento degradante infringido a um adversário, o que não se verifica no caso em apreço, quer despertando ou reforçando no jogador uma atitude que nega o direito fundamental de cada pessoa a ser reconhecida e respeitada, como a representação, no caso vertente, de atos fictícios de violência com uma finalidade lúdica.

Nesse sentido, um valor constitucional supremo como a dignidade humana não pode ser posto de parte no âmbito de um jogo de divertimento. Os direitos fundamentais invocados pela Omega não podem, à luz do direito nacional (Alemão) alterar esta apreciação.

Mas a Corte Administrativa Alemã (Bundesverwaltungsgericht) decidiu suspender a instância para submeter a seguinte questão prejudicial à apreciação do Tribunal de Justiça sob a perspectiva do Direito Comunitário: “É compatível com as disposições do Tratado que institui a Comunidade Europeia, relativas à livre prestação de serviços e à livre circulação de mercadorias, o fato de, segundo o direito nacional, uma determinada atividade comercial – no caso concreto, a exploração de um designado ‘Laserdrome’, no qual se simulam homicídios – ter de ser proibida por contrária aos valores fundamentais protegidos pela Constituição?”.

Como resposta, houve o reconhecimento de que não há dúvidas de que o objetivo de proteção da dignidade humana é compatível com o direito comunitário, sem que para isso seja relevante que, na Alemanha, o princípio do respeito da dignidade humana se beneficie de um estatuto particular enquanto direito fundamental autônomo.

Foi consignado que, no presente caso, é de salientar, por um lado, que segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a proibição da exploração comercial de jogos de divertimento que envolvem a simulação de atos de violência contra pessoas, em especial a representação de atos que infligem a morte a seres humanos, corresponde ao nível de proteção da dignidade humana que a Constituição Nacional pretendeu garantir no território da República Federal da Alemanha. Por outro lado, há que concluir que, ao proibir unicamente a variante do jogo laser que tem por objeto disparar sobre alvos humanos e conseqüentemente ou “jogos de simulação de homicídio”, o despacho controvertido não foi além do que é necessário para atingir o objetivo prosseguido pelas autoridades nacionais competentes.

Por fim, avaliaram que, nestas condições, o despacho de 14 de setembro de 1994 não pode ser considerado medida que viole injustificadamente a prestação de serviços.

Em suma, o Tribunal declarou que “o direito comunitário não se opõe a que uma atividade econômica que consiste na exploração comercial de jogos de simulação de atos homicidas seja objeto de uma medida nacional de proibição adotada por razões de proteção de ordem pública, devido ao fato de essa atividade ofender a dignidade humana”.

Além do Direito Comunitário Europeu, fora da Europa a ideia de humanismo tem sido reconhecida na esfera supranacional.

A União Africana (UA) foi criada em 2002<sup>47</sup>, em substituição à antiga Organização da Unidade Africana. Sua atuação tem sido importante na mediação

---

<sup>47</sup> <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3681-uniao-africana> disponível em 20 de maio de 2016.

e prevenção de conflitos, como nos casos da Somália e do Sudão. Um dos princípios consagrados em seu tratado constitutivo e que tem contribuído para a defesa da democracia no continente é aquele que estabelece a condenação e rejeição a mudanças inconstitucionais de governo.

Criado em 2004, o Conselho de Paz e Segurança da União Africana foi concebido para atuar diante de circunstâncias graves nos países-membros – tais como crimes de guerra, genocídio ou crimes contra a humanidade. A disposição de intervir em tais situações é, em si, outro elemento inovador da organização.

A União Africana tem contribuído de maneira significativa para a evolução institucional do continente, passando a capitanear o chamado "renascimento africano" e forjando um novo perfil para a África – caracterizado, sobretudo, pela busca de modernização das instituições políticas e das estruturas econômicas. As iniciativas da União Africana estão voltadas ao respeito aos direitos humanos, à abertura econômica e à transparência administrativa nos Estados-membros.

No que diz respeito especificamente aos Direitos Humanos, um dos instrumentos mais importantes é a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981), que é uma declaração comunitária, baseada na solidariedade social. A Carta Africana<sup>48</sup> estabelece em seu artigo 5º:

#### Artigo 5º

Todo indivíduo tem direito ao respeito da dignidade inerente à pessoa humana e ao reconhecimento da sua personalidade jurídica. Todas as formas de exploração e de aviltamento do homem, nomeadamente a escravatura, o tráfico de pessoas, a tortura física ou moral e as penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes são proibidos.

---

<sup>48</sup> <http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr/> disponível em 02 de junho de 2016.

O artigo 19º menciona a dignidade dos povos:

Artigo 19º

Todos os povos são iguais, gozam da mesma dignidade e têm os mesmos direitos. Nada pode justificar a dominação de um povo por outro.

Para complementar o nível de proteção, foi criado o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (Tribunal Africano), através de um Protocolo à Carta Africana. O Protocolo sobre o Estabelecimento de um Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos foi adotado em Ouagadougou, Burkina Faso, em 1998, e entrou em vigor em 2004. As suas decisões são finais e vinculativas para os Estados-Parte do Protocolo.

O Tribunal pode tratar de casos e litígios relativos à interpretação e aplicação da Carta Africana, do Protocolo do Tribunal e de qualquer outro tratado de direitos humanos ratificado pelo Estado em causa. O Tribunal pode igualmente dar um parecer consultivo sobre qualquer assunto da sua jurisdição.

Muito embora a Carta Africana e o Tribunal Africano tenham sido adotados recentemente, como forma de incentivar a democracia e o desenvolvimento do humanismo africano, foi nesse continente, hoje conhecido pela pobreza, pelas diferenças sociais, pelas guerras civis e pelos regimes pouco democráticos, que foi desenvolvido um dos instrumentos mais antigos do mundo no que diz respeito ao reconhecimento dos Direitos Fundamentais do Homem, a Carta de Mandén, proclamada em Kurukan Fuga (atual território de Mali).

Essa Carta, inscrita em 2009 na lista do Patrimônio Cultural e Imaterial da Humanidade<sup>49</sup>, data do começo do século XIII, mais precisamente de 1236, originou-se de uma vitória militar do fundador do Império Mandinga. Ela existe apenas sob a forma oral, motivo pelo qual, ao contrário da Declaração de Direitos do Homem, não teve grande difusão fora do continente africano.

A carta é composta de um preâmbulo e sete capítulos, nos quais se proclamam: a paz social na diversidade, a inviolabilidade do ser humano, a educação das pessoas, a integridade da pátria, a segurança alimentar, a abolição da escravatura e a liberdade de expressão e comércio.

Mesmo após o desaparecimento do Império Mandinga, as palavras da Carta e uma série de ritos conexos seguem sendo transmitidos de pais para filhos, de forma codificada e oral dentro dos clãs da tribo malinké.

A Carta de Mandén estabelece que “cada um tem o direito à vida e à preservação de sua integridade física”. Observa-se que esses direitos estão expressos na Carta, antes da Declaração de Direitos do Homem, de 1789, e em data próxima à Magna Carta Britânica, de 1215, considerada o marco histórico das liberdades civis inglesas.

Mas é necessário recordar que essas cartas e estatutos assecuratórios de direitos fundamentais, elaborados principalmente na Inglaterra, como a *Magna Carta* (1215-1225), a *Petition of Rights* (1628), o *Habeas Corpus Amendment Act* (1679) e o *Bill of Rights* (1688), não são declarações de direitos humanos em

---

<sup>49</sup> <http://www.unesco.org/culture/ich/es/RL/la-carta-del-manden-proclamada-en-kurukan-fuga-00290> disponível em 12 de maio de 2016.

sentido moderno, que só apareceram no século XVIII com as Revoluções americana e francesa<sup>50</sup>.

No continente americano, temos a Carta da Organização dos Estados Americanos (1948)<sup>51</sup>, cuja natureza e os propósitos são:

#### ARTIGO 1

Os Estados americanos consagram nesta Carta a organização internacional que vêm desenvolvendo para conseguir uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência. Dentro das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos constitui um organismo regional.

A Organização dos Estados Americanos não tem mais faculdades que aquelas expressamente conferidas por esta Carta, nenhuma de cujas disposições a autoriza a intervir em assuntos da jurisdição interna dos Estados membros.

#### ARTIGO 2

Para realizar os princípios em que se baseia e para cumprir com suas obrigações regionais, de acordo com a Carta das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos estabelece como propósitos essenciais os seguintes:

- a) Garantir a paz e a segurança continentais;
- b) Promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não intervenção;
- c) Prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias que surjam entre seus membros;
- d) Organizar a ação solidária destes em caso de agressão;

---

<sup>50</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 151.

<sup>51</sup> <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.Carta.OEA.htm> disponível em 23 de junho de 2016.

- e) Procurar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos que surgirem entre os Estados-membros;
- f) Promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural;
- g) Erradicar a pobreza crítica, que constitui um obstáculo ao pleno desenvolvimento democrático dos povos do Hemisfério; e
- h) Alcançar uma efetiva limitação de armamentos convencionais que permita dedicar a maior soma de recursos ao desenvolvimento econômico-social dos Estados-membros.

Flavia Piovesan<sup>52</sup> ressalta que dois períodos demarcam o contexto latino-americano: o período dos regimes ditatoriais e o período de transição política aos regimes democráticos, marcado pelo fim das ditaduras militares na década de 80, na Argentina, no Chile, no Uruguai e no Brasil.

Em 1978, quando a Convenção Americana dos Direitos Humanos entrou em vigor, muitos dos Estados da América Central e do Sul eram governados por ditaduras. Diversamente do sistema regional europeu, que teve como fonte inspiradora o Estado de Direito, a Democracia e os Direitos Humanos, o sistema regional interamericano tem em sua origem o paradoxo da origem em um ambiente autoritário.

Nesse contexto, os direitos humanos eram tradicionalmente uma agenda contra o Estado, diversamente do sistema europeu, que surgiu como fruto do processo de integração e que ao mesmo tempo serve como instrumento para fortalecimento dessa integração.

---

<sup>52</sup> PIOVESAN, Flavia. Leis de anistia, direito à verdade e à justiça: impacto do sistema interamericano e a experiência brasileira *in* LEITE, George Salomão, SARLET, Ingo Wolfgang e CARBONELL, Miguel (organizadores). **Direitos, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: Editora Jus Podium, 2011, p. 411-425.

Mas é nesse cenário que o sistema interamericano se legitima como importante e eficaz instrumento para a proteção dos direitos humanos, quando instituições nacionais se mostram falhas ou omissas. Esse sistema permitiu a desestabilização dos regimes ditatoriais e agora demanda o fortalecimento das instituições democráticas com o combate às violações de direitos humanos.

### **1.9 Os desafios da democracia no contexto contemporâneo**

De acordo com José Eduardo Faria<sup>53</sup>, uma das principais características do mundo contemporâneo é o desenvolvimento de cenários políticos de curto prazo. E, do tempo curto do exercício do poder pelos governos, distinguem-se o tempo médio das mobilizações sociais e o tempo mais longo das transformações da sociedade.

De fato, problemas concretos surgem em decorrência desse descompasso, inclusive no âmbito da formulação de instrumentos legais que possam ser utilizados de forma eficiente para coibir ou superar as crises, as volatilidades e os desequilíbrios, tanto nos contextos domésticos quanto no contexto global.

A integração de mercados financeiros em escala global modificou o centro de formação de decisões. As economias nacionais passaram a se sujeitar a atos e acordos decididos fora de seus respectivos territórios. Com isso, o direito positivo e a política legislativa já não coincidem com o espaço territorial, e os Estados Nacionais enfrentam dificuldades para neutralizar os efeitos de fatores externos e para atuar como reguladores do sistema doméstico e globalizado, por meio de seus mecanismos político-normativos internos.

---

<sup>53</sup> FARIA, José Eduardo. **O Estado e o Direito depois da crise**. São Paulo: Saraiva. 2011, p. 33.

Nesse contexto, o Estado Nacional, enquanto provedor de segurança institucional e certeza jurídica, enfrenta problemas ainda sem solução.

O primeiro desafio envolve a convergência e homogeneização da legislação em escala planetária. O segundo desafio diz respeito à perda de eficácia dos mecanismos jurídicos convencionais dos Estados, que não acompanham a velocidade das atividades no mundo globalizado, além disso, os operadores do Direito apresentam um déficit de conhecimento técnico específico, ou seja, revelam-se sem capacidades cognitivas e competências funcionais à altura do dinamismo das inovações.

O terceiro desafio do Estado Nacional reside na capacidade de lidar com as crises sociais, ou seja, com problemas de desintegração social causados pela recessão, suspensão de investimentos produtivos e desemprego massivo de longo prazo. O crescimento dessa crise reflete de maneira inversamente proporcional na capacidade do Estado de dispor de meios políticos, ferramentas tributárias e recursos orçamentários suficientes para atender às demandas dos segmentos sociais mais pobres.

Por fim, o quarto desafio decorre justamente da tensão entre o capitalismo e a democracia. O capitalismo é uma força de acumulação que não suporta limites. Nessa lógica, a acumulação deve ser mantida desimpedida de restrições legais e constrangimentos fiscais.

A democracia, por sua vez, possibilita a imposição de limites à lógica capitalista e ao jogo financeiro, com o objetivo de assegurar um equilíbrio entre enriquecimento privado e justiça distributiva. Além disso, a democracia também permite a formulação e implementação de políticas públicas capazes de aumentar a igualdade de oportunidades.

No início do século XXI, com a unificação dos espaços mundiais de circulação do capital, o Estado nacional começou a perder sua força como instância de mediação política e regulamentação, parte do seu papel como mecanismo de determinação de rumos coletivos e parte de seu poder normativo.

Com isso, justamente num momento em que os valores democráticos alcançam um prestígio inédito na história, as condições de sua efetivação paradoxalmente parecem se exaurir. Quanto mais as decisões econômicas se internacionalizam e quanto maior é a interconexão dos mercados financeiros e a integração dos mercados de bens e serviços em escala global, menor tende a ser o alcance das decisões democráticas sobre elas.

### **1.10 O modelo de Estado Nacional está em crise?**

Conforme mencionado no tópico referente à história da democracia, o modelo de cidade-estado deixou de ser a base para o governo popular pelo surgimento de um poderoso concorrente, o estado nacional, ou país.

Nos dias de hoje, a realidade do mundo globalizado invoca a necessidade de repensar o estado nacional. Isso remonta a um importante questionamento: as mudanças na ordem global causariam o sepultamento e a imediata substituição do estado nacional (talvez pelo modelo de estado-mercado)?

De fato, estamos diante de um período de mudanças. E há, sem dúvidas, um aspecto trágico dessas épocas chamadas de transição. A época de transição é precisamente aquela em que o passado continua a interpretar o presente; em que o presente ainda não encontrou as suas formas espirituais, e as formas espirituais do passado, com que continuamos a vestir a imagem do mundo, se revelam

inadequadas, obsoletas ou desconformes, pela rigidez, como um corpo de linhas ainda indefinidas ou cuja substância ainda não fixou seus polos de condensação<sup>54</sup>.

O modelo de estado nacional passa por adaptações, mas ainda é uma realidade. Nenhum outro modelo surgiu para substituí-lo integralmente e de maneira adequada.

A sociedade atual é caracterizada pela insaciável sede de consumo, pelo bombardeio de informações, por avanços tecnológicos e pela globalização. Esses elementos atuam simultaneamente na coletividade, evidenciando forças negativas ligadas à volatilidade da economia em âmbito mundial.

Isso quer dizer que a integração econômica unificou o mundo, revelando efeitos não desejados e imprevistos da globalização. É a chamada *globalização negativa*. A primeira das consequências mais evidentes dessa globalização negativa é a configuração do risco de origem humana como fenômeno social estrutural, ou seja, os riscos que decorrem da decisão de outros concidadãos e envolvem possíveis danos amplos, não delimitáveis, globais e irreparáveis. As questões referentes ao risco serão abordadas nos próximos capítulos.

Existe um imenso poder concentrado nas mãos dos investidores (detentores do capital, dinheiro necessário para investir)<sup>55</sup>. A mobilidade do capital distanciou ainda mais os verdadeiros tomadores de decisão (pessoas que investem) dos empregados, dos fornecedores e da própria comunidade onde está situada a empresa.

---

<sup>54</sup> CAMPOS, Francisco de. **O Estado Nacional**. Versão para eBook: eBooksBrasil.com. 2002, p. 11.

<sup>55</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

Novas hierarquias sociais, políticas, econômicas e culturais podem ser criadas e destruídas em qualquer parte do mundo e a qualquer momento. O fluxo de renda é flexível, o que gera completa desconexão do poder com as obrigações (referentes aos empregados, jovens, comunidades, gerações futuras, meio ambiente e condições de vida em geral).

Dessa realidade, emerge o fenômeno que Loretta Napoleoni<sup>56</sup> descreve como “transformação do mundo moderno pela ação de forças econômicas que buscam locupletar-se sobre a rede de ilusões econômicas e políticas que aprisiona os consumidores num mundo de fantasia construído por bandidos emergentes”.

É fato que o acúmulo de fortunas sempre existiu, bem como alianças políticas para ampliar, restringir e manipular o poder, em benefício de quem detém o domínio econômico.

No entanto, a economia bandida<sup>57</sup> amplia o espectro da corrupção, que evolui em escala global e passa a coexistir com valores opostos, dificultando ou mesmo impossibilitando sua identificação. Esse mercado global encobre, amplia e fomenta a miscigenação entre a economia regular e as práticas nocivas – que podem ser qualificadas como crimes ou não. Os consumidores não sabem e nem têm como estabelecer essa interdependência.

Relatório sobre tráfico de pessoas do Departamento de Estado Norte-Americano indicou condições socioeconômicas que levam ao tráfico, tais como pobreza, demanda por trabalho barato e baixo risco para os traficantes<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> NAPOLEONI, Loretta. **Economia bandida**. Rio de Janeiro: DIFEL, 2010, p. 18.

<sup>57</sup> Expressão utilizada por Loretta Napoleoni.

<sup>58</sup> Fonte: site da Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: [http://www.oit.org.br/sites/all/forced\\_labour/oit/relatorio/paises\\_industrializados.pdf](http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/oit/relatorio/paises_industrializados.pdf). Disponível em: 18 out. 2011.

Consequentemente, são mantidas outras redes de clandestinidades, como por exemplo a burla do sistema bancário formal, já que a repatriação dos lucros é feita em dinheiro, livre de tributação e sem deixar rastros.

A invisibilidade e a violência também destroem a juventude de crianças e adolescentes pobres, que são usados para atrair estrangeiros envolvidos com o turismo sexual. Ao mesmo tempo, outras crianças e adolescentes (aqueles que têm acesso à tecnologia) são cooptados para o “mundo dos games” e tornam-se multijogadores em massa (MMOs), viciados em desafios virtuais, especialistas em objetos mágicos que servem para ludibriar adversários de jogo.

A crescente demanda alimenta, além do mercado negro global de softwares (pirataria), a expansão de depósitos humanos insalubres onde jogadores profissionais multiplicam e vendem moedas virtuais que fornecem acesso a novas fases dos games.

As moedas virtuais lideram a preferência da criminalidade. Elas têm valor real, pois os comerciantes podem trocá-las a qualquer momento por moedas de verdade.

Foram criadas para garantir o anonimato de seus usuários, por meio de sistemas seguros de pagamentos eletrônicos. Com isso é possível acessar tranquilamente jogos de azar ou mesmo pornografia *on-line*, pois os servidores, em geral, estão localizados em países estrangeiros, com legislações mais permissivas, o que dificulta a identificação e inibe a atuação das autoridades locais.

No mesmo sentido, questões referentes à criptografia mobilizam as gigantes empresas da era digital na *defesa* dos direitos de privacidade de usuários de internet. A questão é polêmica e envolve muito mais do que desafios puramente técnicos. Trata-se na verdade de enfrentar questões relacionadas aos limites da privacidade e à possibilidade/necessidade de intervenção Estatal nos casos de abusos e prática de crimes.

Na Grã-Bretanha, há muito tempo já se discute sobre a legislação que reforça a posição do governo e permite às autoridades “emitirem mandados com a devida autorização”, exigindo que as empresas quebrem a criptografia para fornecer conteúdo de conversas privadas<sup>59</sup>. De acordo com o direito britânico, portar dados criptografados é ilegal, caso não seja possível o fornecimento da chave para a polícia.

Mas superado o obscuro fosso da clandestinidade, outras questões merecem reflexão, como o fomento à multiplicação dos lucros sem investimentos na produção de bens e sem crescimento econômico real.

O oportunismo econômico envolve questões éticas e morais. A manipulação tendenciosa (ainda que não criminosa) traz questionamentos sobre o verdadeiro papel do Estado no âmbito econômico.

É cediço que a ausência do Estado cria o ambiente propício à expansão da criminalidade estruturada. A rede criminosa se amplia e se retroalimenta com uma ampla variedade de serviços e parcerias.

---

<sup>59</sup> <http://tecnologia.uol.com.br/noticias/redacao/2016/03/25/google-facebook-e-apple-sao-contra-projeto-de-lei-ingles-para-vigiar-web.htm> disponível em 15 de julho de 2016.

A expansão da criminalidade organizada transnacional expõe a fragilidade dos Estados e deixa claro que a expansão da economia foi desproporcional ao desenvolvimento de estruturas jurídicas de proteção dos direitos.

Nessa esfera, é importante recordar que as necessidades econômicas sempre precedem as estruturas jurídicas de proteção. A própria União Europeia tem em suas origens a colaboração política e econômica entre os países Europeus, com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que foi uma entidade supranacional, fundada em Paris, em 1951, por seis países europeus (França, Bélgica, Alemanha Ocidental, Itália, Luxemburgo e Holanda). Foi só em 2009, com o Tratado de Lisboa, que foi consagrado o espaço europeu de liberdade, segurança e justiça (ELSJ)<sup>60</sup>.

O Tratado de Lisboa confere uma grande importância à concretização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Introduce diversos elementos novos e importantes: um processo decisório mais eficaz e mais democrático em resposta à supressão da antiga estrutura em pilares, que promove a responsabilidade e a legitimidade; prerrogativas acrescidas para o Tribunal de Justiça da União Europeia e um novo papel para os parlamentos nacionais. Os direitos fundamentais são reforçados por uma Carta dos Direitos Fundamentais, que é agora juridicamente vinculativa para a UE, e pela obrigação de a UE aderir à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> <http://www.touteurope.eu/les-politiques-europeennes/justice-et-affaires-interieures/synthese/l-espace-de-liberte-de-securite-et-de-justice.html> disponível em 10 de fevereiro de 2016.

<sup>61</sup> [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU\\_5.12.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.12.1.pdf) disponível em 10 de fevereiro de 2016.

É certo que a propagação da criminalidade segue o ritmo acelerado da economia e se aproveita da globalização para consolidar organizações com fortes redes geográficas que preenchem o vazio da ausência de jurisdição estatal. Por vezes, essas organizações contam com as políticas de governos poderosos para potencializar a força.

Nesse contexto, surgem vozes sustentando que as formas de governo estão em fase de transição, ou seja, o estado nacional baseado no bem-estar dos cidadãos será sepultado pelo estado-mercado, onde as entidades políticas deixam de proteger os cidadãos e passam a assumir papel empresarial.

Isso quer dizer que, segundo os defensores do estado-mercado, política e indivíduo passam a desempenhar novos papéis. Em entrevista publicada na revista *Época*<sup>62</sup>, o americano Philip Bobbitt<sup>63</sup> sustenta essa tese de que os Estados nacionais vão deixar de existir e serão substituídos por uma simbiose do setor financeiro, de entidades privadas e do governo. Será o estado-mercado.

Philip Bobbitt ressalta que:

A mudança que ocorre de Estados-nação para Estados-mercado não é uma questão de vontade: é inevitável. É o caminho que estamos seguindo: a expansão de um regime econômico mundial que ignora as

---

<sup>62</sup> "O Estado nacional não atende a sociedade"/ Entrevista/ Philip Bobbitt. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/epoca/2011/10/10/o-estado-nacional-nao-atende-a-sociedade/print-nota>.

Disponível em: 20 out. 2011.

<sup>63</sup> Philip Bobbitt é professor de Direito Constitucional na Universidade do Texas. Autor de *A guerra e a paz na história moderna*, um dos livros mais influentes da última década, Bobbitt foi consultor de quase todos os presidentes dos Estados Unidos desde 1970. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/epoca/2011/10/10/o-estado-nacional-nao-atende-a-sociedade/print-nota>.

Disponível em: 20 out. 2011.

fronteiras na movimentação de investimentos de capital, impede os Estados de administrar nacionalmente seus problemas econômicos.

Contudo, a supremacia do estado-mercado, nesses moldes, sepultaria definitivamente a dignidade humana.

Os protagonistas da era da globalização podem até imaginar que o capitalismo ocidental tomará toda a economia mundial e as pessoas e países enriquecerão de uma maneira eficiente, de acordo com o que é apresentado por Philip Bobbitt. No entanto, subjaz o evidente aspecto degradante e desumano desse modelo.

A economia deve estar a serviço dos cidadãos. Para que isso ocorra, o sistema financeiro precisa abdicar da ideia de que o dinheiro pode criar o dinheiro, ou seja, uma economia a serviço dos cidadãos e não exclusivamente orientada para o dinheiro fácil à custa dos consumidores.

Há que haver um esforço conjunto e contínuo da humanidade para que os efeitos não desejados e imprevistos da globalização, a chamada globalização negativa, sejam contidos, ou pelo menos minimizados.

Evolução cultural, estruturada na ideia de ordem e estabilidade social, com amplo debate e conscientização sobre questões políticas, além da fixação de objetivos de longo prazo, são os primeiros passos para a reciclagem da história.

O modelo de estado nacional continua vigente, mas precisa de adaptações. O bom senso alimenta a democracia. A retomada do sentido da grandeza do “ser humano” implica reafirmar sua dignidade, em todos os âmbitos e com todos os predicados a ela inerentes.

## 1.11 O futuro da democracia

Recentemente, nos anos de 2010/2011, o mundo assistiu a um conjunto de manifestações contra os regimes ditatoriais e autoritários dos países do norte da África e Oriente Médio, conhecido como “Primavera Árabe”. A população expressou espontaneamente sua condenação aos ditadores que a governavam e o desejo de ver a instauração em suas pátrias de um regime democrático.

Embora ainda não tenha sido estabelecido um plano político para a transição à democracia nesses países, já se pode considerar que o modelo democrático exerce hoje uma grande atração fora do mundo ocidental que o viu nascer. Nem por isso, essa preferência por um regime político é acompanhada por uma aspiração de fundir-se no mundo ocidental<sup>64</sup>.

Percebe-se que as populações aspiram por democracia, que é um valor exaltado por todos, independentemente da respectiva origem. A pobreza e a miséria passaram a ser intoleráveis desde quando as mídias passaram a difundir a prosperidade no resto do mundo.

Essa percepção é reforçada pelas reivindicações por um Estado de Direito, no qual a vida dos cidadãos escape à corrupção dos funcionários públicos, ao nepotismo dos poderosos e ao arbítrio da polícia. Além disso batalha-se pelas liberdades individuais básicas: direito de expressar sem temor as próprias convicções políticas, preferências religiosas ou escolha de modo de vida.

---

<sup>64</sup> TZVETAN, Todorov. **Os inimigos íntimos da democracia**. Tradução Joana Angélica d’Avila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p.189.

Tais movimentos evidenciam que as populações de vários países não europeus compartilham as aspirações dos povos europeus. Nem a civilização árabe, nem a religião muçulmana impedem de sentir atração pela democracia<sup>65</sup>.

No entanto, as populações rejeitam veementemente a democracia quando imposta por bombardeios e acompanhada pela ocupação do país. Ela é defendida apenas quando está na origem da reivindicação. Portanto, a maneira de alçar um ideal é ainda mais importante do que o conteúdo dele.

Além disso, embora seja almejada a possibilidade de escapar aos controles minuciosos do Estado, ou ao domínio dos inimigos do poder sobre a economia, é preciso enfatizar que a implantação de um regime mais democrático não garante a prosperidade de todos.

É inegável, entretanto, que a ideia bastante genérica de um Estado Democrático é hoje percebida positivamente no mundo inteiro. Nesse aspecto é relevante sublinhar que a democracia nunca teve a pretensão de ser infalível, como era o caso dos regimes comunistas.

Conforme já mencionado nos tópicos anteriores, a democracia repousa ao mesmo tempo sobre um conjunto de princípios, e a hipertrofia de um deles, em detrimento dos outros, certamente ameaça e descaracteriza o conjunto.

Nesse ponto, destaca-se a tão sonhada liberdade individual, que é certamente uma exigência da democracia, no entanto, pode facilmente transformar-se em uma ameaça. A liberdade permite dispor de um poder, mas

---

<sup>65</sup> TZVETAN, Todorov. **Os inimigos íntimos da democracia**. Tradução Joana Angélica d'Avila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p.190.

certos poderes individuais escapam a todo o controle e a toda a limitação, contrariando assim a regra primordial de Montesquieu.

A liberdade absoluta não é um objetivo desejável, pois é próprio das sociedades humanas constituírem-se a partir de proibições e de regras que organizam a vida em comum.

Dessa forma, o desvirtuamento dos princípios internos à própria democracia é o aspecto mais ameaçador para sua preservação.

Viver numa democracia continua sendo preferível à submissão a um Estado totalitário, a uma ditadura militar ou a um regime feudal obscurantista. Mas quando desvirtuada e corroída, a democracia já não se mostra à altura de suas pretensões e conduz a uma verdadeira desumanização.

É certo que, conforme exposto, a história não obedece a leis imutáveis. O futuro da democracia depende das vontades humanas.

### **1.12 O futuro da dignidade humana**

A ideia de dignidade humana talvez seja mais compreensível se tomada em seu sentido inverso, ou seja, a falta ou a ausência de dignidade humana. Durante toda a sua história, o homem vivenciou períodos marcados por sequências de crises. Mas ultimamente, esses momentos caóticos tornaram-se mais constantes, o que desperta dúvidas e incertezas sobre o futuro e as evoluções da espécie humana.

Ao mesmo tempo em que o homem acredita que conquista um nível maior de autonomia e independência, paradoxalmente, sofre influências e torna-se ainda

mais dependente do meio ambiente em que vive. É nítida a conexão entre homem e meio ambiente.

Uma infinidade de eventos influi no modo de vida dos seres humanos. Há uma estreita conexão entre indivíduo, espaço e sociedade e isso está longe de ser uma inovação do atual mundo globalizado. Olhando para um passado bem remoto, há cerca de 70 mil anos temos a época em que o *homo sapiens* começou a formar estruturas elaboradas chamadas culturas, que por sua vez se desenvolveram e deram origem à história<sup>66</sup>.

É essencialmente a história que proporciona essa noção sobre o panorama do passado e permite o desenvolvimento de análises críticas, opiniões e preceitos sobre o objeto de estudo.

Pois bem, analisando por exemplo os relatos históricos sobre a vida dos homens no mundo pré-agrícola<sup>67</sup>, há mais de 12 mil anos, é possível identificar já naquele momento um contato intenso entre seres humanos. Membros de um mesmo bando se conheciam intimamente e eram cercados por amigos e parentes durante toda a vida. A solidão e a privacidade eram raras. Até bandos vizinhos, mesmo que competissem por recursos e lutassem uns com os outros, não deixavam de ter contatos amigáveis.

Foi o desenvolvimento dessa forma de cooperação que consagrou a hegemonia do *homo sapiens* sobre outras espécies humanas. Não raro, as relações entre bandos vizinhos evoluíram e se solidificaram a ponto de eles construírem uma única tribo, partilhando a mesma língua, os mesmos mitos, as mesmas

---

<sup>66</sup> HARARI, Yuval Noah. **Sapiens – uma breve historia da humanidade**. L&PM editores. Ibooks.

<sup>67</sup> HARARI, Yuval Noah. **Sapiens – uma breve historia da humanidade**. L&PM editores. Ibooks. p.110/111.

normas e os mesmos valores.

Importa mencionar que a tribo daquela época ainda não representava um marco político permanente, não haviam cidades e nem instituições e os bandos viviam se deslocando por motivos diversos: em busca de alimentos, por razões de mudanças climáticas, migrações de animais e acompanhamento do ciclo de crescimento de plantas. Desde então, é evidente a importância da interação entre os indivíduos para suprir necessidades comuns.

Mas as relações humanas não foram sempre harmoniosas e amigáveis. Ao contrário, elas ganham um tom iminente conflituoso quando inseridas em um contexto espacial. Além da influência de fatores naturais e climáticos, foi por meio da astúcia e da força tática que as gerações humanas pensaram e organizaram seus comportamentos no tempo e no espaço.

Em todas as civilizações, são principalmente os registros das guerras que transmitem o relato sobre a permanente problemática territorial com conflitos que no fundo remontam a um denominador comum: o poder. Para melhor compreender esse aspecto, além da história, agregamos as contribuições da geopolítica<sup>68</sup>.

O pensador da antiguidade grega Tucídides, autor da famosa obra “História da Guerra do Peloponeso”<sup>69</sup> já ressaltava a importância do conhecimento dos

---

<sup>68</sup> Segundo Friedrich Ratzel, a geopolítica, como ciência ou como uma filosofia, estabelece que as características e condições geográficas têm um papel decisivo na vida dos Estados e que o indivíduo e a sociedade humana dependem do solo sobre o qual eles vivem *apud* ADOUMIÉ, Vincent. **Géopolitique du monde contemporain**. Paris: Hachette Supérieur, 2014.

<sup>69</sup> TUCIDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Prefácio de Hélio Jaguaribe; Trad. do Grego de Mário da Gama Kury. – 4a Edição – Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

mares. Mais tarde, a China do século IV a.C. anunciava por meio do pensador Sun Tzu que o conhecimento do espaço era algo indispensável no contexto de uma guerra.

Alguns séculos depois, mais precisamente no século VI, encontram-se os registros do império Persa, cuja situação geográfica favoreceu, sem dúvidas o desenvolvimento da cultura política, estratégica e militar. E, como último exemplo, mas não menos importante, o império Romano, conhecido como a mais extraordinária construção política da história, não teria sido possível se o gênio militar e administrativo de Roma não tivesse intimamente incorporado a cultura grega<sup>70</sup>.

Essa tendência conflituosa dos homens é uma espécie de “fúria” que se reflete não apenas nas relações dos indivíduos entre si, mas também nas relações dos indivíduos com o próprio meio ambiente.

Já tratando de um momento mais recente na história da humanidade, há por exemplo, o período conhecido como Revolução Industrial, em que foram abertos novos caminhos para a conversão de energia e produção de bens. A humanidade se libertou da dependência do ecossistema à sua volta (derrubando florestas, represando rios, construindo cidades, etc.), mas, enquanto moldava o mundo para atender às próprias necessidades, o homem destruiu habitats e condenou milhares de outras espécies à extinção<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> TUCIDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Prefácio de Hélio Jaguaribe; Trad. do Grego de Mário da Gama Kury. – 4a Edição – Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

<sup>71</sup> HARARI, Yuval Noah. **Sapiens – uma breve historia da humanidade**. L&PM editores. Ibooks.

Hoje, os resultados dos desastres naturais induzidos pelo homem e o temor à completa degradação ecológica fazem com que uma boa parte do mundo invista em conhecimento, tecnologia e pesquisas para o desenvolvimento de novos materiais e fontes de energia alternativa e menos devastadoras para o meio ambiente. Enquanto isso, a outra parte segue destruindo o que resta do habitat natural. Trata-se de um processo paradoxal de transformação da natureza.

Não se pode negar que há um conflito nitidamente estabelecido entre o desenvolvimento tecnológico e a preservação da vida humana e as sociedades atuais evidenciam mais do que nunca o aspecto dessa interação conflituosa entre indivíduos, espaço e sociedade, gerando uma completa desumanização. E os efeitos dessa combinação são potencializados no cenário da globalização.

A globalização trouxe uma avalanche de mudanças que se manifestaram não só na esfera da geopolítica internacional, mas também nos processos de apropriação do conhecimento e construção das significações. A unificação tecnoeconômica do planeta transformou os parâmetros da condição humana, trazendo consequências relevantes.

Riscos e efeitos da modernização, que se precipitam sob a forma de ameaças à vida dos seres humanos, assumem significado novo e decisivo nos debates sociais e políticos, pois já não podem ser limitados geograficamente ou em função de grupos específicos, ou seja, a tendência globalizante fez surgir ameaças supranacionais e independentes de classes.

O avanço da globalização sepultou de vez o fenômeno conhecido popularmente como NIMBY<sup>72</sup> (*not in my back yard*), de modo a ampliar a

---

<sup>72</sup> NIMBY (*not in my back yard* ou “não em meu jardim”) é um termo utilizado com conotação negativa para designar o egoísmo de coletividades locais em relação à instalação de algo

responsabilidade e a repartição de riscos a um nível planetário. O chamado efeito bumerangue<sup>73</sup>, que emerge da globalização, cedo ou tarde, produzirá o efeito de que os riscos alcancem inclusive aqueles que os produziram ou que lucraram com eles. Ele também faz com que todos, globalmente e por igual, arquem com os ônus.

A potencialização dos riscos converte a sociedade global em uma comunidade de perigos. As desigualdades internacionais e as interdependências do mercado global lançam os bairros pobres dos países periféricos às portas dos ricos centros industriais.

Por outro lado, além desses fatores negativos de compartilhamento de riscos, a globalização viabilizou a facilidade de deslocamento dos indivíduos e isso não apenas como decorrência direta do desenvolvimento de meios de transporte, mas sim de uma mudança e adaptação cultural.

A pobreza, as epidemias e a violência não deixaram de existir, embora alguns autores como Yuval Noah Harari<sup>74</sup> ressaltem que essas calamidades acontecem cada vez com menor frequência, pois:

“(…) pela primeira vez na história, hoje morrem mais pessoas que comeram demais do que de menos; mais pessoas morrem de velhice do que de doenças infecciosas; e mais pessoas cometem suicídio do que todas as que, somadas, são mortas por soldados, terroristas ou criminosos”.

---

negativo (como empresas poluidoras, construção de presídios, unidades de tratamento de lixo e dejetos, unidades de tratamento de toxicômanos, etc.) nas suas imediações, mas que poderiam ser toleradas por essa coletividade em qualquer outro lugar do planeta.

<sup>73</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco – rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: editora 34, 2010, p. 44.

<sup>74</sup> HARARI, Yuval Noah. **Homo Deus: uma breve história do amanhã**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 12.

Realmente a tecnologia e o desenvolvimento econômico e político afastaram o homem da linha biológica da pobreza, de modo que as ondas de fome são raras e quase sempre provocadas por políticas humanas e não por catástrofes naturais.

O fato é que atualmente a potencialização dos riscos e a sensação de medo e insegurança incentivam milhares de seres humanos a deixarem seus espaços e suas culturas, em busca de liberdade e felicidade, seja com a esperança de encontrarem melhores condições de vida, seja na tentativa de escaparem de regimes ditatoriais e de situações de guerra, fome e miséria, que outrora uma parte do mundo se permitia ignorar.

O choque cultural causado pela agressiva onda migratória em direção a determinados lugares do mundo, ao invés de proporcionar um avanço sob a perspectiva de integração humana e social, só faz aumentar o ódio e a fobia entre os indivíduos.

A dignidade humana, que ainda busca reconhecimento enquanto um conceito global, já encontra obstáculos e passa por reformulações. Reconhecer a dignidade é buscar o fim toda e qualquer situação degradante aos seres humanos, pois enquanto todos não forem dignos, ninguém o será.

## Parte 2 – Sociologia dos riscos, percepção dos riscos e ameaças à dignidade humana

### 2.1 O medo e a segurança das existências<sup>75</sup>

O sociólogo Zygmunt Bauman define medo como nome que damos a nossa incerteza: nossa ignorância da ameaça e do que deve ser feito – do que pode e do que não pode – para fazê-la parar ou para enfrentá-la, se cessá-la estiver além do nosso alcance<sup>76</sup>.

O medo é um sentimento conhecido de toda criatura viva. Os animais, assim como seres humanos, possuem um repertório de reações, diante da presença imediata de uma ameaça que possa colocar em risco suas vidas, que oscilam entre alternativas de fuga e de agressão.

No entanto, os homens conhecem um outro nível de medo, uma espécie de medo de segundo grau, que pode ser compreendido como um resquício de uma experiência passada de enfrentamento da ameaça direta. Esse resquício é muito importante na modelagem da conduta humana, ainda que não exista mais uma ameaça direta à vida ou à integridade.

Segundo Bauman, esse medo derivado é uma estrutura mental estável, ou seja, um sentimento de ser suscetível ao perigo, que gera a sensação de insegurança e vulnerabilidade. Quando uma pessoa internaliza essa visão de mundo, recorre com frequência (mesmo na ausência real de ameaças) às reações típicas de um encontro imediato com o perigo. Esse medo derivado adquire a

---

<sup>75</sup> Capítulo baseado no curso denominado “Analyse des risques internationaux”, ministrado por Taoufik BOURGOU durante curso de formação para comissários de polícia - ano 2015/2016 - da Escola Nacional Superior de Polícia - ENSP em Lyon/França.

<sup>76</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2008, p. 8.

capacidade de autopropulsão.

Nessa perspectiva individual, os perigos dos quais se tem medo podem ser de três tipos<sup>77</sup>. Aqueles que ameaçam o corpo e as propriedades. Outros que são de natureza mais geral e ameaçam a durabilidade e a confiabilidade da ordem social, da qual depende a segurança, o sustento ou mesmo a sobrevivência. Em seguida, os perigos que ameaçam o lugar da pessoa no mundo, como por exemplo, a posição na hierarquia social, a identidade e, de modo mais geral, a imunidade à degradação e à exclusão social.

Além dessa perspectiva individual, pode-se considerar o medo sob uma perspectiva mais ampla, ou seja, nas relações com os outros. O medo de calamidades é um tema constante que envolve riscos induzidos por comportamentos de outros e constitui o objeto de estudos de historiadores, sociólogos e antropólogos.

Já no século XIX observa-se os interesses pelo *higienismo*, pela história dos riscos industriais e pelo estudo da estigmatização de *classes perigosas*, induzindo a permanência de mecanismos de medo, que as mídias rapidamente ampliam e traduzem em demandas de segurança e de medidas políticas. O período foi marcado por uma sequência de sentimentos de horror em relação a diferentes grupos sociais que estigmatizavam o outro: o migrante, o trabalhador, a prostituta, etc., até o momento da cristalização dos medos e perigos potenciais.

Àquele momento, já é possível verificar os traços de uma sociologia política dos riscos: os comportamentos enquanto recursos e vetores de riscos, a percepção e a ansiedade específicas de cada época, as demandas por segurança e

---

<sup>77</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2008, p. 9/10.

as tecnologias de poder.

Foi a partir da segunda metade do século XIX que se tornam recorrentes os estudos de morbidade e as pesquisas de salubridade. Elas fornecem aos primeiros sociólogos um terreno fértil que permite traçar uma cartografia dos espaços sociais. O olhar dos sociólogos se concentrou nas anomias da nova sociedade industrial e no cruzamento entre a trajetória dos grupos e o rápido movimento de transformação econômica e política.

Foi possível constatar que a sociedade manifestava fobias e medos múltiplos, como o medo do desemprego, do fim do trabalho humano e a substituição pelas máquinas. Esse comportamento permanece nas sociedades do século XXI. O medo das doenças, dos contágios e dos grupos perigosos mobilizou os indivíduos a organizar uma vigilância, a construir discursos, a exigir soluções ou pelo menos suscitar uma resposta política. O olhar dos sociólogos do fim do século XIX é interessante para a compreensão da característica permanente das mobilizações contra tudo o que ameaça o cotidiano.

Atualmente, o medo pode ter diversas origens como fenômenos da natureza, atos praticados por outras pessoas ou mesmo fatos inexplicáveis. No entanto, o desenvolvimento de tecnologias, a voracidade do consumo, a velocidade da informação, o poder e a possibilidade de manipulação da mídia e a globalização criaram novas expectativas humanas e ampliaram o âmbito de eventos e cenários nos quais é necessário ingressar de olhos fechados.

Atividades como deslocamento em aeronaves, compra de alimentos ou condução de um veículo podem se tornar fontes de sofrimentos e incertezas, por exemplo, quando são divulgadas e exploradas informações sobre a falta de preparo de controladores de voo ou de acompanhamento psicológico para pilotos

(hoje sabe-se que eles podem desenvolver ideias suicidas), possíveis contaminações de alimentos ou “recall” para troca de peças ou dispositivos de segurança de veículos.

E esses mesmos exemplos podem originar sentimentos de horror e consternação generalizada, verdadeiro pânico coletivo, quando propagadas notícias de desastres aéreos, mortes decorrentes da ingestão de alimentos contaminados ou acidentes de veículos por falhas no sistema de frenagem.

Isso porque não se pode mais pensar em um mundo sem deslocamentos aéreos ou veiculares, ou mesmo sem a ingestão de alimentos industrializados. As ameaças são infinitas e inevitáveis.

As pessoas às quais esses perigos afligem, causando sentimentos de insegurança e vulnerabilidade, podem interpretá-lo independentemente das evidências. As reações defensivas ou agressivas, para mitigar o medo, podem ser dirigidas para longe dos perigos originários da suspeita de insegurança.

Nesse panorama de medo, impera a tentativa de minimização dos riscos, seja com a racionalização individual dos perigos, que se traduz na contratação de seguros; seja com a movimentação coletiva no sentido de atribuir responsabilidades por ação ou omissão. Nesse último caso, temos a agregação de inúmeros fatores como a associação entre progresso científico, promoção de ideias republicanas e socialização de áleas, e a construção do estado providência.

Pois bem, no contexto de inter-relações humanas e transformações sociais insurgem as controvérsias relacionadas à chamada *securização das existências*, por meio da produção de um discurso científico sobre causas de acidentes e catástrofes. Esse tema foi objeto de longos debates entre os que tinham uma

posição favorável à construção de um regime jurídico de assistência pública e os que pensavam que o Estado deveria permanecer fora dessa esfera, de responsabilidade exclusiva da iniciativa privada.

Reflexões sobre o papel do Estado enquanto responsável pela garantia das liberdades (principalmente econômicas) induz a uma discussão mais profunda sobre a possibilidade de uma segurança coletiva contra os perigos da existência e da vida em sociedade. Essas ideias marcam o início das grandes reflexões que envolveram a história desde a sociedade industrial.

O debate sobre o assistencialismo leva a uma evolução e abre as portas para a busca de soluções coletivas. Duas correntes que se desenvolveram no final do século XIX demonstram a relação entre riscos sociais e políticas de assistência.

A primeira corrente expõe os riscos de uma integração do assistencialismo na esfera de competência do Estado, ressaltando que os riscos da existência são reais e não decorrentes do progresso, mas sim da alta taxa de natalidade das classes operárias e de sua imprevidência. Nesse sentido, a pauperização seria uma situação comum a todos os povos da terra, que a conheceriam sob diversas formas. Com o passar do tempo, essa corrente cede à associação entre massas e classes perigosas<sup>78</sup>.

Defendida por Durkheim, a segunda corrente considera essa integração uma necessidade para responder às desorganizações da sociedade, de modo que deve existir uma repartição social da insegurança das existências.

O higienismo torna-se o ponto de encontro entre o processo de

---

<sup>78</sup> Corrente defendida por Leroy-Beaulieu.

modernização interna da ciência e a vontade de construir o estado providência, não como um substituto à caridade, mas como uma nova forma de assistência legitimada por um discurso científico. Após a Segunda Guerra Mundial e o domínio do terror, houve um avanço incomparável do medo coletivo e generalizado.

E esse debate sobre a securização das existências não está ultrapassado, ao contrário, no final dos anos 1990, as grandes contaminações alimentares em série, fizeram ressurgir a questão da responsabilidade do Estado e seu papel, além da questão dos meios e técnicas de enquadramento jurídico, e dos limites do desenvolvimento científico e tecnológico.

O Estado, que tem sua razão de ser baseada no Direito (respeitado e obedecido pelos cidadãos) e na promessa de proteger os cidadãos das ameaças à existência, não se mostra mais capaz de cumpri-la nem de reafirmá-la responsabilmente em razão da rápida globalização e dos mercados crescente extraterritoriais.

Trata-se de uma discussão atual, que envolve a chamada sociedade internacional do risco e incita uma reflexão sobre o papel do Estado como ator quase que exclusivo do sistema internacional. Alguns entendem que essas inseguranças sanitárias e outras ameaças seriam fruto de uma diminuição do papel dos Estados. Concomitantemente, verifica-se que outros atores não governamentais aparecem no cenário internacional (grupos, associações, organizações não-governamentais, etc.), reforçando um apelo à segurança e forçando os atores públicos a inscreverem a questão dos riscos em suas agendas de intervenção.

Por outro lado, verifica-se que a questão dos riscos complexos e globais

forneem uma ilustraão paradoxal do espaão internacional e questionam a sociologia das relaões internacionais sob trs pontos centrais. De uma parte, a recorrncia das crises sanitrias, ambientais ou mais largamente socio-tecnologicas no resultou em uma moderaão do papel dos Estados como atores maiores da cena internacional.

Por outro lado, nenhuma estrutura internacional, de regulaão ou de proteão independente dos Estados pde produzir uma restrião capaz de modificar seus comportamentos. Enfim, os Estados continuam funcionando como atores de proteão por excelncia.

Mas sob o plano doutrinrio, a ampliaão das noões de segurana e ameaas à saude e ao meio ambiente permitem a retomada de noões como espaão de soberania, de fronteira e de direito à segurana.

A globalizaão induziu um processo complexo de relaões econmicas, de eliminaão de barreiras alfandegarias, de invasaão de produtos que eliminaram outros menos competitivos, ou seja, situaões que provocam a pauperizaão, a vulnerabilidade e sensibilidade a outros riscos. Duas concepões se apresentam: uma primeira defende o mundo desembaraado de fronteiras e entraves e outra defende as especificidades, as culturas locais e um mundo feito de diversidades.

Nesse cenrio, dois tipos de risco ficam evidentes, de um lado o risco econmico de uma recessão mundial induzida pelo fortalecimento das barreiras e pelo protecionismo e de outro lado, um risco de natureza social e econmica, no qual a uniformizaão e a estandardizaão significam a eliminaão das capacidades econmicas, uma pauperizaão e o advento de foras politicas ou de movimentos violentos de contestaão da ordem mundial. Estamos entrando na esfera de construaão de correlaões e de significaões entre riscos sociais e aspectos

econômicos.

Portanto, o risco de uniformização não deve ser abordado somente sob o ângulo do empobrecimento do patrimônio genético, ele se caracteriza por uma transitoriedade entre risco sanitário possível e risco de dominação econômica. Segurança sanitária e segurança econômica são dois eixos complementares quando se aborda o aspecto da percepção dos riscos.

De fato, a superposição entre o movimento de globalização e a construção das percepções do risco, da relação entre saber e poder vai ensejar um duplo caminho. Por um lado, reintroduzindo os debates sobre os papéis dos Estados, que, de guardiães dos espaços de soberania, transformam-se progressivamente em atores. Por outro lado, o fim das barreiras e das fronteiras vem em detrimento de uma gama de normas e de instituições responsáveis por exercer a garantia de segurança dos cidadãos.

Portanto, a união entre o medo da globalização e o medo de certos riscos suscitam demandas que constituem o motor de uma evolução paradoxal. A demanda de intervenções corretoras direcionadas ao Estado explica parcialmente a criação de estruturas nacionais de gestão de riscos e de crise sanitárias e ilustra a intenção derogatória de regras de livre comércio.

E nesse cenário, os Estados fortalecem seu papel e aumentam seus poderes com o desenvolvimento de estruturas de regulação dos efeitos da globalização. E essa questão regulatória esta no cerne dos debates sobre as relações entre globalização e riscos, que também faz parte de um ponto central de análise das políticas de gestão dos riscos.

## 2.2 O risco e seu interesse científico

A sociologia se interessa pela noção de risco desde o nascimento da disciplina. Durkheim já menciona uma ideia próxima, quando trabalha o conceito de *anomia*, ou seja, de enfraquecimento das normas em determinada sociedade. Segundo o sociólogo, uma sociedade ou grupo social em anomia “faltarão uma regulamentação durante certo tempo. Não se sabe o que é possível e o que não é, o que é justo e o que é injusto, quais as reivindicações e esperanças legítimas e ilegítimas, quais as que ultrapassam a medida”<sup>79</sup>.

Mesmo antes de Durkheim, o sociólogo e economista Le Play<sup>80</sup> estudou as âleas sociais por meio da análise da vida dos trabalhadores operários no começo da Revolução industrial. Além disso, outros estudos na área de riscos sanitários e riscos econômicos já constituíam há muito tempo objeto de análise da sociologia.

No campo do direito o assunto só começa a repercutir no começo do século XX, com foco em acidentes sequenciais e doenças profissionais. A noção do risco em direito é recente e emergiu de maneira indireta por meio de normas de prevenção e planos de limitação de perigos.

Para a ciência política e, mais especificamente, no campo das relações internacionais, da geopolítica e da segurança, o interesse pela noção de risco também aparece tardiamente. A geografia econômica e a geopolítica se interessam pelo aspecto da localização e do caráter global do risco, sua extensão e concentração nos espaços.

Na esfera das ciências naturais, foi a bióloga Rachel Carson que denunciou

---

<sup>79</sup> DURKHEIM, Émile. **As regras do Método Sociológico**. São Paulo: Edipro, 2012.

<sup>80</sup> Pierre-Guillaume Frédéric Le Play sociólogo e economista francês (1806-1882) foi um dos pioneiros no estudo das condições dos operários na Europa do começo da Revolução Industrial.

em sua obra “Primavera Silenciosa” (1962), a realidade da época e deu início ao poderoso movimento social que alterou o curso da história: “Pela primeira vez na história do mundo, agora todo ser humano está sujeito ao contato com substâncias químicas perigosas, desde o instante que é concebido até sua morte”<sup>81</sup>. Subjaz ao relato a denúncia de um grave problema.

Trata-se do conflito estabelecido entre o desenvolvimento tecnológico (substâncias químicas para controle do desenvolvimento de pragas na agricultura) e a preservação da vida humana (exposição do ser humano a substâncias perigosas, que lhe ameaçam a saúde e com implicações que não são dimensionadas).

Mas foi por meio do sociólogo alemão Ulrich Beck, autor da teoria da sociedade de risco, que o tema se tornou mais difundido.

Beck aponta, com precisão ímpar, que, ao olhar para as singularidades históricas do século XX, que abrangem inúmeras calamidades, é possível constatar que, paulatinamente, houve verdadeira mudança substancial na maneira de observar, analisar, sentir e reagir do homem. Isso porque, nas palavras do autor, “todo o sofrimento, toda a miséria e toda a violência que seres humanos infligiram a seres humanos eram até então reservados a categoria dos “outros” – judeus, negros, mulheres, refugiados, dissidentes, comunistas, etc.”<sup>82</sup>.

Antes do século XX a noção de risco compreende elementos imputáveis às relações entre homem e natureza. Com o tempo, essa noção evolui e passa a englobar as relações entre homem e sistema técnico. Mais recentemente, passa a

---

<sup>81</sup> CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. São Paulo: Editora Gaia, 2010, p. 29.

<sup>82</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco** – rumo a uma outra modernidade. São Paulo: editora 34, 2010, p. 7.

um cenário ainda mais amplo, envolvendo a relação entre sistemas técnicos e ecossistemas.

De fato, o século XX representou um verdadeiro marco nos estudos sobre a importância dos riscos, pois, a partir de então, eles passaram a ser considerados cientificamente, ou como produtos de organizações humanas, ou como resultados de confrontos entre homem e meio ambiente.

As ameaças se tornaram evidentes, pois houve simultaneamente uma proliferação de catástrofes de grande amplitude, houve ainda uma tomada de consciência sobre novos riscos e, também, não se pode desconsiderar o incremento no desenvolvimento de métodos de investigação mais efetivos.

Nota-se que foi a partir do fim dos anos 80 que houve um alargamento progressivo da noção de segurança para abranger novos recursos. Desde Chernobyl<sup>83</sup>, a figura dos “outros” indubitavelmente deixou de existir, assim como a possibilidade de segregação das catástrofes, que foi eliminada pela invisível contaminação nuclear.

A magnitude do acidente nuclear de Chernobyl, pode ser verificada no trecho do artigo de autoria de Mikhail Gorbachev<sup>84</sup>:

---

<sup>83</sup> Chernobyl é o nome da cidade Ucrainiana onde ocorreu em 1986 o pior acidente nuclear da história.

<sup>84</sup> MIKHAIL GORBACHEV era presidente da União Soviética (URSS) em 1986, quando houve a maior catástrofe nuclear da história envolvendo a energia atômica com fins pacíficos. Este acidente foi, de fato, o que causou o colapso da União Soviética e, além de ensejar discussões mundiais relacionadas às consequências e riscos dos acidentes nucleares, revelou dúvidas sobre a transparência na transmissão da informação à população. Desconfiava-se que o ex-líder soviético escondia os dados sobre as catastróficas dimensões do acidente. Esse fato jamais foi reconhecido por GORBACHEV, que sempre respondeu no sentido de que no início ninguém mensurava a verdadeira magnitude do evento. A catástrofe legitimou a continuidade da política de glasnost (transparência) e perestroika (reestruturação), que anunciaram o fim do comunismo e o nascimento de regimes democráticos na Europa do Leste.

E então veio o trovão de Chernobyl. Durante aqueles primeiros dias do acidente, muitos cientistas – inclusive alguns respeitados – argumentaram que não tinha sido “grande coisa”, que iríamos sobreviver. Desde o primeiro dia, no entanto, essa foi nossa política para chegar ao fundo da questão. Decidimos que as pessoas devem saber a verdade. O poder do átomo estava fora de controle, e isso demandou um esforço supremo da nação para lidar com ele. Foi um divisor de águas na nossa compreensão para muitas coisas (tradução nossa)<sup>85</sup>.

O poder do átomo suprimiu as fronteiras do perigo hipotético e atingiu o conhecimento humano, por meio de uma catástrofe. O mundo passou a conhecer e admitir que uma contaminação nuclear perigosa equivale a admissão da inexistência de qualquer saída possível, para todas as regiões do planeta.

Pois bem, se a década de 60 foi marcada pela difusão do conflito entre o desenvolvimento tecnológico e a preservação da vida humana; se os anos 80 foram marcados pelo medo da ameaça nuclear, outro evento de proporções ainda maiores mudou a maneira de analisar as catástrofes sociopolíticas a partir de 11 de setembro de 2001.

Foi a partir desse momento que a sociologia dos riscos passou a considerar os impactos das ações terroristas de grande amplitude e seus efeitos sobre os

---

<sup>85</sup> And then came the thunder of Chernobyl. During that accident’s first days, many scientists – even some respected ones – argued that it was “no big deal,” that we would get by. From day one, however, it was our policy to get to the bottom of it. We decided that people must know the truth. The power of the atom had gone out of control, and it took the nation’s supreme effort to cope with it. It was a watershed in our understanding of many things *apud* GORBACHEV, Mikhail. **The Road we traveled, the challenges we face** – speeches, articles, interviews. Moscow: Published by Izdatelstvo VES MIR (IVM) for the Gorbachev Foundation, 2006, p. 71/72. Disponível em: [http://www.gorby.ru/userfiles/file/gorbachev\\_book\\_speeches\\_en.pdf](http://www.gorby.ru/userfiles/file/gorbachev_book_speeches_en.pdf). Disponível em: 15 abr. 2016.

grupos sociais (capacidade de absorção e reorganização)<sup>86</sup>. O desencadeamento desses atos não foi algo inédito, mas seu contexto, a intencionalidade, as tentativas de atos revelam falhas de segurança, de controle e de falta de traçabilidade, o que demanda uma revisão na esfera de gestão de riscos maiores e sua antecipação.

Após 11 de setembro, o terrorismo típico passa a ser objeto de interesse de inúmeras áreas do conhecimento: técnicas securitárias, estudo de riscos econômicos e de riscos políticos inéditos. A partir de então foi desenvolvido em novo conceito de riscos geopolíticos.

### **2.3 O conceito e as categorias de riscos**

O conceito de risco não é fácil de ser desenvolvido, pois trata-se de uma promessa de acontecimento de um evento futuro, de um acidente. É uma potencialidade de situações indesejáveis, que podem ensejar consequências negativas, resultantes de uma sequência de eventos. Portanto, faz sentido falar em risco possível, que só se transforma em uma certeza com o advento de uma catástrofe.

A análise dos riscos demanda a reconstrução de cenários de realização com a consideração de certo número de eventos que podem ser mais ou menos prováveis.

Os acidentes maiores são eventos altamente complexos, na medida em que os eventos iniciais ou elementares que os compõem são, por si só, processos complexos. À essa complexidade funcional, se agrega uma complexidade territorial. Portanto, os acidentes maiores são, na realidade, a união de duas

---

<sup>86</sup> CHABBI, Mourad et BOURGOU, Taoufik. **Terrorisme** : regards croisés dans l'après-11 Septembre. Paris : L'Harmattan, 2011, p. 34.

complexidades: a dos mecanismos específicos intrínsecos que se combinam com o espaço geográfico.

A dimensão dos acidentes depende também dos contextos sociais, políticos e econômicos, que atuarão como combustível nesse processo de interação de múltiplos fatores.

Para melhor analisar, é possível sistematizar os riscos e catástrofes em quatro categorias. As três primeiras categorias são: os riscos naturais, os riscos da vida e os riscos tecnológicos maiores. Elas podem compor um cenário de grande desordem social e então funcionar como precursoras da quarta categoria, que são os riscos políticos e sociais.

De fato, as sociedades sempre estiveram sujeitas a um certo nível de riscos (riscos naturais), que são produtos de forças não humanas. No entanto, a sociedade atual esta exposta a riscos resultantes do processo de modernização, que é modificador das estruturas de organização social. Esses últimos, os riscos tecnológicos, são produtos da atividade humana e podem ser objeto de intervenção para sua mitigação.

#### **2.4 Riscos naturais, riscos da vida e riscos tecnológicos maiores**

Os riscos naturais estão ligados a fenômenos potencialmente perigosos em que existe a presença humana. Eles compõem a primeira categoria, na qual existe um verdadeiro conhecimento sobre as origens das catástrofes, pois incorrem quando há uma interação entre a dinâmica de dois movimentos contraditórios: o movimento geológico da Terra, enquanto espaço vivo, e os movimentos de urbanização das atividades humanas.

Em suma, os riscos naturais são aqueles derivados de fatores naturais. Trata-se de uma zona de convergência entre a atividade humana e os movimentos terrestres.

Os riscos da vida são induzidos seja pela movimentação natural de entes vivos, seja pela entrada de seres humanos em zonas onde eles mesmos propagarão um risco ou o induzirão por meio de atividades ligadas ao tratamento de entidades biológicas ou com a artificialização do patrimônio genético.

A história das epidemias, desde tempos imemoriais constitui uma fonte de percepção de riscos da vida bastante atual e imediata. Há uma ausência de anterioridade, ou seja, a análise de eventos passados não permite o conhecimento sobre os mecanismos de evolução e de impacto a longo tempo sobre os ecossistemas e as populações. Trata-se de situações pontuais e que podem ensejar um incidente nefasto no futuro.

É uma categoria de acidentes muito explorada pela mídia. São riscos que decorrem de situações conexas à saúde, à alimentação, à relação com entidades vivas, ou seja, situações de grandeza planetária, mas que são sentidas de maneira individual.

O homem é o grande vetor dessa categoria de riscos. Os riscos biológicos são originários principalmente das zonas mais pobres do mundo e apresentam uma rápida tendência de propagação.

Esses riscos apresentam características peculiares, como um duplo impacto demográfico, causado pela interrupção na renovação populacional e pela quebra no desenvolvimento intelectual, também são notadas consequências econômicas e sociais como aumento da pobreza.

Mas por outro lado, há uma discrepância de percepção desses riscos, pois eles são intensamente percebidos no local onde eles ocorrem. Acontecem de maneira repetitiva e aleatória, mas apresentam modalidades de vulnerabilidades particulares, em função das características biológicas e vulnerabilidade dos indivíduos, das próprias características da população e de aspectos geográficos e fatores de exposição.

A última década do século XX foi marcada por esse tipo de risco, com a propagação de contaminações em série e com o deslocamento de pessoas.

Por fim, os riscos tecnológicos maiores constituem uma categoria de base, o domínio inicial a partir do qual se desenvolve a engenharia de análise e de gestão de riscos. Nessa categoria, a aprendizagem a partir da catástrofe é essencial. Há uma construção cumulativa de saber, sobre as transferências de paradigmas a partir das ciências da engenharia em direção às ciências da segurança.

A técnica de análise utilizada está fundada na busca dos eventos elementares e suas colaborações que contribuem para a realização da catástrofe.

Trata-se de uma categoria de riscos também muito explorada pela mídia e com uma percepção ampla, no entanto, seus resultados são menos mortais que os outros tipos de catástrofes. Esses acidentes são raros, mas constantes. Eles se manifestam, essencialmente por quatro efeitos: a toxicidade, as fortes temperaturas, os incidentes físicos para as pessoas expostas, a possibilidade de mortos e feridos graves.

Além de apresentarem forte presença na mídia, esses acidentes apresentam ciclos de ocorrência particular e o fator humano é determinante, assim como os

fatores técnicos. Sua ocorrência decorre de déficits sistêmicos, que são de natureza cultural, organizacional ou administrativo.

## **2.5 Os riscos sociais e políticos**

Essa é a categoria mais relevante para fins desse estudo. Cada sociedade tem um determinado quadro de riscos ou problemas que podem degenerar em catástrofes de ordem política. Mas esses riscos são dificilmente diagnosticados e são de natureza complexa e composta.

Uma multiplicidade de causas é atribuída aos riscos sociais e políticos, como a dinâmica das relações (por exemplo, problemas climáticos, populacionais, econômicos, etc.), a complexidade dos comportamentos, a complexidade da sobreposição de crises e o fato de que esses eventos aparecem e reaparecem de maneira repentina.

O século XX pode ser considerado o século das catástrofes de origem social e política e o século XXI segue a tendência, pois já foram contabilizados milhares de mortos em guerras civis, fator que constitui um indicador contundente de catástrofes sociais e políticas.

A noção de riscos e catástrofes de origem social e política engloba violências urbanas, tráfico de entorpecentes, atos de terrorismo guerras civis e guerras de predação. No entanto, os principais antecedentes podem não ser de ordem política ou social, por exemplo, a situação de fome que degenera em violências urbanas ou guerras civis.

Esses riscos sociais e políticos apresentam uma forte presença na mídia, pois são marcas da atualidade, embora a quantidade de vítimas possa ser menos

expressiva que nas outras modalidades de catástrofes. Seu momento de ocorrência é aleatório e apresentam o efeito feedback, ou seja, riscos sociais e políticos são fontes de outros riscos sociais e políticos.

A percepção desses riscos e acidentes não obedece à mesma lógica dos riscos nacionais. Existe uma diferença, pois seu impacto pode ser minimizado em função de razões ideológicas. Ao contrário dos outros riscos, é difícil de fornecer uma matriz única para o conjunto de situações que englobam os riscos e catástrofes sociais e políticos.

Isso quer dizer que existe uma interdependência entre os recursos da crise política. O conjunto desses acontecimentos tem um impacto direto ou indireto, seja ecológico, seja político. De fato, as guerras civis ou as violências urbanas sempre degeneram em catástrofes sanitárias ou ecológicas. Todas as guerras civis degeneram obrigatoriamente em situações de crise sanitária: a primeira manifestação de uma guerra é a fome, em seguida, um conjunto de patologias induzidas pela desorganização das redes sanitárias e, por fim o reflexo na natureza e ecossistema, que sofrem com os resíduos dos conflitos armados.

Esses riscos são caracterizados por uma geografia em rede e acelerados pelo crescimento urbano. Riscos sociais e políticos englobam guerras civis, problemas resultantes de guerras ditas clássicas e a criminalidade endêmica.

Guerras civis existem desde a antiguidade, mas constituem uma forte característica do século XX, que por sua vez, foi marcado por mortes em massa e conflitos armados ligados a operações militares continuadas.

O século XX foi marcado pelo aumento do número de vítimas diretas ou indiretas desses conflitos. Esses conflitos são, em suma, as guerras urbanas de

diferentes graus e as violências urbanas.

Riscos políticos se traduzem por uma geografia pontual e uma continuidade. Mas não é tarefa fácil traçar uma geopolítica dos conflitos e da criminalidade endêmica.

## **2.6 A ligação entre a democracia e o papel do Estado na atualidade**

Conforme reportado na primeira parte desse estudo, o modelo de democracia adotado hoje pela maior parte dos países ocidentais começou a ser delineado no século XVIII e se consolidou durante a última metade do século XX. Embora os países apresentem situações bastante diversas e graus de democracia variados, é possível identificar grupos que podem ser analisados de acordo com dificuldades que lhes são comuns.

As democracias consolidadas enfrentam desafios relacionados à manutenção e garantia da paz social em um cenário de permanente transformação da sociedade global. Já as democracias recentes buscam a consolidação de instituições e desenvolvimento de práticas democráticas.

O modelo de estado nacional ainda é uma realidade. Nenhum outro surgiu para substituí-lo integralmente e de maneira adequada. Nesse modelo, a soberania atribuída ao Estado implica necessariamente na submissão do próprio Estado à lei e no fortalecimento do requisito da legitimidade democrática.

Isso não quer dizer que não exista cooperação, regionalismos e influencia do mercado global no espectro de poderes concentrados no estado nacional. Na realidade o conceito de soberania foi atualizado e deve ser harmonizado com os novos atores e realidades globais, mais permanece como coluna vertebral,

verdadeira base de organização das sociedades e do exercício do poder.

Como observa Yuval Noah Harari<sup>87</sup>, as sociedades são ordens imaginadas, pois essa é a única forma pela qual os seres humanos podem cooperar efetivamente e construir uma sociedade melhor. Portanto, os indivíduos só se submetem de modo voluntário ao poder estatal porque enxergam no Estado a capacidade de cumprir determinadas funções, que também evoluíram ao longo da história<sup>88</sup>.

O objetivo primeiro que justificou a criação do Estado foi o de assegurar a liberdade e a segurança dos indivíduos e garantir a paz pública; para isso, foi-lhe concedido o monopólio do exercício da força.

E nesse específico ponto, Yuval Noah Harari<sup>89</sup> aponta com precisão que de todas as atividades coletivas, a mais difícil de organizar é a violência. Dizer que uma ordem é mantida por força militar imediatamente levanta a pergunta: o que mantém a ordem militar? É impossível organizar um exército unicamente por meio da coerção. Pelo menos alguns comandantes e soldados precisam acreditar realmente em alguma coisa, seja Deus, honra, pátria, coragem ou dinheiro.

A administração da justiça é uma função indissociável dessa missão de exercer o monopólio da força, pois o bom funcionamento da justiça é essencial para assegurar a paz e a segurança. Ao permitir que as pessoas contem com um sistema em que exista punição nos casos de violação das leis e dos direitos

---

<sup>87</sup> HARARI, Yuval Noah. **Sapiens – uma breve historia da humanidade**. L&PM editores. Ibooks, p. 261.

<sup>88</sup> MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 466/467.

<sup>89</sup> HARARI, Yuval Noah. **Sapiens – uma breve historia da humanidade**. L&PM editores. Ibooks, p. 264.

individuais, a justiça estatal substitui a justiça pelas próprias mãos, tirando o homem do estado de natureza.

Essas funções que estão na base do conceito de Estado permanecem nos dias de hoje, embora uma gama de valores de caráter positivo tenha sido agregada com o passar do tempo às suas atribuições, como de promoção da cidadania e redução das desigualdades sociais. Tudo direcionado para o fortalecimento da dignidade humana e garantia da paz.

Por outro lado, agentes da sociedade global acabam por limitar, mas sem assumir parcialmente as funções do Estado (exemplo dos mercados financeiros e de organizações internacionais). Mas isso não enfraquece a soberania. Mecanismos de cooperação internacional e integração regional decorrem dela, pois dependem de consentimento.

Contudo, não se pode olvidar que os efeitos da globalização atingem a sociedade global como um todo. Nesse sentido, o filósofo Edgar Morin<sup>90</sup> esclarece que crise representa apenas um período de transição, de fronteiras que se desfazem e que criam catástrofes e conflitos nos mais longínquos locais do mundo globalizado, afetando todos os países direta e instantaneamente.

As crises e desafios se manifestam de maneiras diversas quando observadas as peculiaridades da geopolítica mundial. Países com democracias consolidadas não sofrem com os mesmos riscos dos países que passaram por processo de democratização recente. Por outro lado, suportam a agressiva onda migratória, que fomenta o aumento vertiginoso do sentimento de ódio e da xenofobia.

---

<sup>90</sup> Informação verbal fornecida por Edgar Morin na palestra sobre o tema “A ambivalência da globalização: rumo a novos caminhos”, Fronteiras do pensamento, Sala São Paulo, 9 de agosto de 2011.

Ademais, a percepção dos riscos é algo peculiar a cada sociedade e depende de fatores diversificados como a proximidade das populações e o reflexo desses riscos na vida cotidiana, a divulgação das mídias, o grau de maturidade e compreensão da sociedade, etc.

Mas respeitados os aspectos históricos, os riscos e desafios de cada sociedade, passaremos a tratar justamente da função estatal relativa ao monopólio da força. Essa função constitui a base do conceito de estado soberano e, para os países que adotam a democracia, seu fundamento de legitimidade apresenta origem comum no princípio da separação de poderes.

As configurações orgânicas dos órgãos estatais responsáveis pelo monopólio da força, variam de país para país, de modo que é impossível de se encontrar modelos idênticos. A legitimidade e a importância desses órgãos estão diretamente relacionadas à estrutura interna do estado soberano, à forma de exercício do poder político, ao nível de desenvolvimento democrático, ao grau de respeito à cidadania e aos direitos humanos, à concepção de liberdade, aos riscos aos quais os cidadãos estão expostos e ao nível percepção desses riscos.

Conforme discutido nos tópicos anteriores, a democracia continua sendo preferível ao Estado totalitário, à ditadura ou a um regime feudal. Mas se corrompida ou se evidenciado o desequilíbrio entre os princípios que a sustentam, a democracia já não se mostra à altura de suas pretensões e conduz à desumanização.

Nos próximos tópicos trataremos da Polícia Judiciária, atividade estatal por meio da qual o Estado exerce sua força e seu poder de coerção. Para que o exercício desse poder seja legítimo, deve contar com uma estrutura previamente

constituída, sólida, consciente e compatível com sua função democrática, além de preparada e vocacionada à finalidade de proteger liberdades e fortalecer a cidadania e os direitos humanos.

A atividade de Polícia Judiciária é legitimada por um arcabouço normativo adequado ao respectivo modelo de Estado democrático, pela obrigatoriedade de sua aplicabilidade em todas as situações e em relação a todas as pessoas indistintamente e pela consciência do poder-dever das autoridades investidas e responsáveis pelo seu exercício.

### **Parte 3 – A atividade de polícia judiciária no Brasil e sua importância para estruturação, manutenção, fortalecimento e evolução da democracia**

#### **3.1 O poder de polícia: generalidades**

O vocábulo “polícia” e a expressão “poder de polícia” são utilizados frequentemente de maneira equívoca. No campo do Direito Administrativo, segundo Agustín Gordillo<sup>91</sup>, essa dupla noção era antigamente uma das mais empregadas no direito público e, ao mesmo tempo, a que mais se prestava a abusos em razão dos múltiplos equívocos a que dá lugar, confundindo uma frase ampla e ambígua com o respaldo normativo para limitar algum direito individual.

Em geral, o sentido de “poder” é tomado de maneira inexata, pois o poder Estatal é uno. O princípio da separação de poderes, que sustenta a democracia, significa apenas uma separação de funções e órgãos. Essa separação fortalece e legitima o exercício do poder, pois estabelece um sistema de controle recíproco, que serve para evitar abusos.

Portanto, sob uma perspectiva política, falar em “polícia” ou “poder de polícia” de maneira genérica, significa considerar o poder do Estado sobre os indivíduos. Hoje, o sentido de poder deve ser compreendido no contexto democrático, ou seja, em consonância com os direitos dos indivíduos e suas respectivas limitações.

Na conjuntura do Estado Democrático de Direito *Humanista*, o ponto-chave para a compreensão desse poder tem relação direta com o regime jurídico das liberdades e garantias individuais. A liberdade é a regra da democracia. As

---

<sup>91</sup> GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo II. 5ª edición. Belo Horizonte. Del Rey. 2003, p.V1 e seg.

limitações são exceções.

Dessa forma, o poder não poderá ser exercido para suprimir de maneira autoritária e desmedida uma liberdade, senão para restringi-la em determinadas situações.

Ainda recorrendo ao Direito Administrativo, a doutrina aponta duas acepções à expressão “poder de polícia”, uma com sentido mais amplo e outra com sentido mais estrito.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>92</sup>, “poder de polícia” é a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as ao interesse coletivo. Nesse sentido amplo, abrange tanto atos do legislativo quanto do executivo. Refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos.

Em sentido restrito, relaciona-se unicamente com intervenções, quer gerais e abstratas, quer concretas e específicas, do Poder Executivo, destinadas o mesmo fim de prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. Essa acepção corresponde à noção de polícia administrativa.

### **3.2 Polícia Administrativa e Polícia Judiciária**

A doutrina de Direito Administrativo tradicionalmente menciona o conceito de Polícia Administrativa, fazendo um contraponto com a Polícia Judiciária. A principal distinção apontada, geralmente ressalta o caráter

---

<sup>92</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 815.

eminentemente preventivo da primeira e repressivo da segunda.

No entanto, a simplicidade da explicação é apenas um ponto de partida para uma reflexão referente à distinção entre essas duas importantes atividades do Estado. Além disso, essa distinção não é muito precisa, já que, mesmo no exercício da atividade de polícia administrativa é possível que o Estado atue repressivamente, por exemplo, quando realiza a deportação de um estrangeiro, no contexto da atividade de polícia de imigração.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>93</sup>, o que efetivamente aparta Polícia Administrativa de Polícia Judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades antissociais enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica.

A partir dessa diferenciação, é possível pensar e aprofundar o estudo sobre as discrepâncias substanciais entre as duas atividades. A atividade de polícia administrativa refere-se ao exercício do Poder Estatal, por parte de diversos órgãos (instituições policiais ou não) que atuam eminentemente no controle e fiscalização em áreas variadas, como por exemplo imigração, gerenciamento e fiscalização de produtos controlados, etc. Portanto essa atividade é regida pelo regime jurídico de direito administrativo e pelas normas de direito administrativo.

Já a atividade de Polícia Judiciária refere-se ao exercício do poder Estatal, por parte dos órgãos com expressa atribuição Constitucional (no Brasil são as Polícias Cíveis e Federal) que executam diretamente a investigação criminal, por meio do Inquérito Policial ou de outro procedimento legalmente previsto. Trata-se de atividade regida pela legislação processual penal, em obediência ao sistema

---

<sup>93</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 828.

de direitos e garantias constitucionais do direito penal e do direito processual penal, conforme será abordado nos próximos tópicos.

### **3.3 O direito penal e a criminalização de condutas atentatórias aos bens jurídicos**

O Direito (e agora mais especificamente o Direito Penal) no atual Estado Democrático de Direito fundamenta-se na necessidade de manutenção da paz e harmonia social. Majoritariamente, a doutrina reconhece que a função primordial do Direito Penal é de preservação de bens jurídicos. Mas tão somente aqueles relevantes aos homens e apenas em relação a algumas formas de ataque.

Logo, a criminalização de condutas atentatórias a bens jurídicos é uma das formas mais efetivas que o Estado dispõe para a concretização dos direitos fundamentais nas suas diversas dimensões.

Alguns autores reconhecem, inclusive, a existência de uma obrigação implícita de criminalização, ao lado dos deveres explícitos de criminalizar constantes no texto constitucional<sup>94</sup>.

Nesse sentido, a atual feição dos direitos e garantias inaugurada na a Constituição Federal de 1988 é resultado do secular processo de desenvolvimento humano e representa verdadeiro marco na redemocratização do Brasil.

A Constituição de 1988 traz em si uma ordem objetiva de valores e um

---

<sup>94</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Bem jurídico e Constituição:** da proibição de excesso (ÜBERMASSVERBOT) à proibição de proteção deficiente (UNTERMASSVERBOT) ou *de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais*. Disponível em: [http://leniostreck.com.br/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=66&Itemid=40](http://leniostreck.com.br/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=66&Itemid=40). Disponível em: 20 ago. 2011.

sistema aberto de princípios e regras, no qual o valor dignidade humana é o epicentro de todo o ordenamento jurídico, ou seja, o homem é explicitamente reconhecido como pessoa de direito no atual ordenamento Constitucional.

Mais do que isso, há uma verdadeira determinação constitucional direcionada aos intérpretes, aplicadores e aos próprios legisladores, no sentido de sempre atuar com o objetivo de garantir a existência humana digna.

A repercussão do Direito Constitucional sobre a disciplina legal dos crimes e das penas é ampla, direta e imediata. A Constituição tem impacto sobre a validade e a interpretação das normas de Direito Penal, bem como sobre a produção legislativa na matéria.

Da mesma forma, a Carta Magna legitima o Direito Penal tanto quando impõe ao legislador o dever de criminalizar certas condutas ameaçadoras dos valores jurídicos Constitucionais, como quando impede a criminalização de determinadas condutas.

A sanção penal será precedente e legítima quando absolutamente necessária para a salvação das bases fundamentais em que se assenta a sociedade justa e livre que a Constituição visa a construir<sup>95</sup>.

As leis constituem um dos importantes alicerces da democracia, no entanto, devem ser reforçadas por mecanismos que garantam seu respeito e aplicação. Para tanto, o Estado deve contar com estruturas sólidas que viabilizem e garantam sua aplicação no mundo real.

---

<sup>95</sup> CARVALHO, Márcia Dometila Lima de. **Fundamentação Constitucional do direito penal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1992, p. 24.

Portanto, considerando todos esses aspectos, a Constituição brasileira demonstrou uma maturidade democrática ímpar no que diz respeito também à apuração de infrações penais, pois destinou expressamente essa importante atribuição às Polícias Civil e Federal, que a exercem de acordo com a lei e sob estrito controle do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Considerando que o Estado tomou para si o *Jus Puniendi* (direito de punir), há que existir uma estrutura estatal apta a proporcionar a efetiva e tempestiva apuração criminal, reforçando com isso a necessidade de se respeitar a lei.

Nesse sentido, a atividade de Polícia Judiciária, que se materializa na investigação criminal, é um importante instrumento para a sociedade, verdadeira garantia democrática, que se presta a viabilizar a comprovação de todas as eventuais circunstâncias de um suposto crime, em especial sua autoria e materialidade, possibilitando com isso a aplicação da lei penal.

### **3.4 O valor liberdade e os direitos do homem: o surgimento da Polícia Judiciária no contexto de proteção dos direitos individuais**

Conforme mencionado, a ideia de liberdade emerge com força total no século XVIII. Essa liberdade está atrelada a ascensão da classe burguesa na França, que passa a ter importância nas transformações políticas, sociais, econômicas e culturais. Foi o momento em que o homem finalmente começou a compreender seu papel na história.

A Revolução Francesa, influenciada pela Revolução Americana e pelas liberdades inglesas representaram o início do processo de conscientização humana, uma verdadeira revolução do pensamento. Nesse período, começa a ser constituído um saber científico que toma o homem, e não mais a natureza, como

objeto de conhecimento. Então, o espírito científico pensa, pela primeira vez, em aplicar ao próprio homem os métodos até então utilizados na área física ou da biologia<sup>96</sup>.

A Declaração de Independência dos Estados Unidos enalteceu os direitos de revolução e também os direitos individuais, ideias que se difundiram pelo país e internacionalmente. Está expresso na Declaração: “Consideramos estas verdades como evidentes, que todos os homens são criados iguais, que eles são dotados pelo Criador de certos Direitos inalienáveis, dentre os quais estão a Vida, Liberdade e a busca da Felicidade”<sup>97</sup>. (Tradução nossa).

Na França, o movimento teve como objetivo derrubar o *ancien regime*, o que ocorreu em 1789 com a Revolução Francesa. Durante o período mais agressivo da Revolução foi criado, difundido e exaustivamente utilizado o célebre lema Liberdade, Igualdade, Fraternidade. E curiosamente foi nesse contexto liberal da Revolução Francesa que começou a se resolver a antiga contradição entre polícia e liberdade.

Exatamente nesse momento histórico foram concebidos os quadros de uma polícia cidadã a serviço dos direitos do homem, conforme será esclarecido nos próximos tópicos. Contudo, como bem observado por Jean-Marc Berlière<sup>98</sup>, contrariamente aos países que adotam o modelo de Direito anglo-saxão, a história

---

<sup>96</sup> LAPLANTINE, François. **Aprender antropologia**. São Paulo: Brasiliense, 2003, p.7.

<sup>97</sup> Trecho original “We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness.” *Apud* [http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html), disponível em 03.10.2015.

<sup>98</sup> BERLIÈRE, Jean-Marc et LÉVY, René. **Histoire des polices en France** : de l’ancien régime à nos jours. Paris : Nouveau Monde Éditions, 2013.

da polícia na França (e extensivamente nos países que adotam o modelo do Direito Romano) é um buraco negro na historiografia. Há algumas razões para isso.

A primeira e mais evidente é a falta de interesse da comunidade científica por um objeto “politicamente incorreto”, “amargo”, ligado a uma ideia de “repressão”, de “fascismo”, etc. Essa argumentação preconceituosa, simplista e reducionista cede sob o argumento de que a polícia pode sim servir à opressão em um regime totalitário, mas também atuar na defesa das liberdades em um Estado democrático.

A segunda razão pode ser atribuída ao medo causado pela popularização da figura monstruosa do policial, influenciada pelos leitores de Balzac, Victor Hugo e George Orwell.

O terceiro motivo, de ordem empírica, é a dificuldade de acesso a arquivos e documentos históricos. Dificuldade que impediu a construção de um conhecimento racional, sem paixões e nem julgamentos, sobre a história da instituição que ocupou e ocupa papéis essenciais e delicados.

Não obstante a existência de material escasso, registros de tempos remotos indicam que a polícia tem suas origens nas primeiras cidades-estados que descobriram rapidamente a necessidade de regras para organizar a vida na cidade e a própria vida em conjunto.

Etimologicamente, a palavra “polícia” encontra sua origem na ligação entre “polícia e cidade”, mas com uma acepção ampla. Do grego *politeia* que designava na Grécia Antiga tudo o que se reportava à cidade e a seu governo, portanto, em um sentido mais amplo “governo da cidade” (regras de higiene, ordem pública, moral e bons costumes, religião, etc.).

Mas conforme já mencionado, foi a Revolução Francesa que representou o verdadeiro marco histórico, pois qualificou e situou a polícia como uma instituição cidadã, a serviço dos direitos do homem.

Com a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, são estabelecidos os princípios essenciais, e a aparente antinomia entre polícia, ordem e liberdade é resolvida da seguinte forma: se a polícia restringe e limita a liberdade (que tiveram o cuidado de definir no artigo 4 como “tudo o que não prejudica os outros”), é para defender os direitos naturais e imprescritíveis do homem (enumerados no artigo 2 como: “... liberdade, a propriedade, a segurança, a resistência à opressão”). Dessa forma, a Força Pública, prevista no artigo 12 é instituída para “a garantia dos direitos do homem” e “para o bem de todos e não para a utilidade particular daqueles a quem ela é conferida”.

Então a função da polícia passou a ser compreendida àquela época da seguinte forma: não há governo que possa manter o direito dos cidadãos sem uma polícia severa; mas a diferença entre um regime livre e um regime tirano é que no primeiro, a polícia é exercida em relação à minoria que se opõe ao bem geral e em relação aos abusos e negligências da autoridade, enquanto no segundo, a polícia do Estado é exercida contra os infelizes entregues à injustiça e à impunidade do poder.

A partir de 1789, diversos textos legislativos franceses passaram a tratar da atividade da polícia. Merece destaque, como obra essencial em matéria de definição, de precisão e de racionalização, o Código dos Delitos e das Penas<sup>99</sup>, de 25 de outubro de 1795, cujo texto serviu de base a todos os regimes posteriores:

---

<sup>99</sup> [http://ledroitcriminel.free.fr/la\\_legislation\\_criminelle/anciens\\_textes/code\\_delits\\_et\\_peines\\_1795/code\\_delits\\_et\\_peines\\_1795\\_1.htm](http://ledroitcriminel.free.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_delits_et_peines_1795/code_delits_et_peines_1795_1.htm), disponível em 03.10.2015.

CÓDIGO DOS DELITOS E DAS PENAS DE 3 BRUMÁRIO, ANO 4  
(25 de outubro de 1795) Contendo as Leis relativas à instrução dos  
casos criminais.

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

##### ARTIGO 15

A repressão aos delitos exige a ação de duas autoridades distintas e  
incompatíveis, a da polícia e a da justiça.

A ação da polícia precede essencialmente a da justiça.

#### LIVRO I

##### DA POLÍCIA

##### ARTIGO 16

A polícia é instituída para manter a ordem pública, a liberdade, a  
propriedade, a segurança individual.

##### ARTIGO 17

Seu caráter principal é a vigilância.

A sociedade, considerada em massa, é o objeto de sua atenção.

##### ARTIGO 18

Ela se divide em polícia administrativa e polícia judiciária.

##### ARTIGO 19

A polícia administrativa tem por objeto a manutenção habitual da  
ordem pública em cada lugar e em cada parte da administração geral.

Ela tende principalmente a prevenir os delitos.

As leis que lhe dizem respeito são parte do código das administrações  
civis.

##### ARTIGO 20

A polícia judiciária investiga os delitos que a polícia administrativa não  
pôde impedir de serem cometidos, coleta as provas e encaminha os  
autores aos tribunais encarregados pela lei de puni-los<sup>100</sup>. (Tradução  
nossa).

---

<sup>100</sup> Versão original:

CODE DES DÉLITS ET DES PEINES DU 3 BRUMAIRE, AN 4 (25 octobre 1795) Contenant

Tamanha precisão e realismo do conceito de polícia judiciária também devem ser compreendidos de acordo com os acontecimentos da época. Essa definição da atividade de polícia judiciária é uma consequência direta da separação de poderes prevista pela Lei 16-24 de agosto de 1790.

A Revolução Francesa, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão e a Constituição de 1791 foram os fundamentos para o estabelecimento de novas bases da própria justiça francesa. Nenhuma outra reforma pode ser comparada a essa do final do século XVIII<sup>101</sup>.

A justiça do *ancien régime* era extremamente complicada, o que a tornava praticamente inacessível aos cidadãos. Era admitida a tortura no próprio âmbito judicial. Após a Revolução, houve a consagração da separação dos poderes, em 1790, e o princípio da legalidade foi reconhecido em 1791, pela primeira Constituição escrita.

---

les Lois relatives à l'instruction des affaires criminelles

DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES

ARTICLE 15 - La répression des délits exige l'action de deux autorités distinctes et incompatibles, celle de la police et celle de la justice.

L'action de la police précède essentiellement celle de la justice.

LIVRE I – DE LA POLICE

ARTICLE 16 - La police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle.

ARTICLE 17 - Son caractère principal est la vigilance.

La société, considérée en masse, est l'objet de sa sollicitude.

ARTICLE 18 - Elle se divise en police administrative et en police judiciaire.

ARTICLE 19 - La police administrative a pour objet le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'administration générale.

Elle tend principalement à prévenir les délits.

Les lois qui la concernent font partie du code des administrations civiles.

ARTICLE 20 - La police judiciaire recherche les délits que la police administrative n'a pu empêcher de commettre, en rassemble les preuves, et en livre les auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir.

<sup>101</sup><http://www.justice.gouv.fr/histoire-et-patrimoine-10050/la-justice-dans-lhistoire10288/loeuvre-revolutionnaire-les-fondements-de-la-justice-actuelle-11909.html>, disponível em 03.10.2015.

Na concepção dos revolucionários, a Justiça deveria ser simplificada e, radicalmente diferente do modelo anterior, deveria estar acessível de forma igualitária e gratuita e muito mais próxima dos cidadãos. Para isso, os juízes passaram a ser eleitos (independência da magistratura), os debates passaram a ser públicos, bem como foi previsto o direito de defesa e estabelecido o júri popular especificamente para a matéria criminal.

Enfim, naquele momento histórico do final do século XVIII, foram delineadas e construídas as bases da justiça moderna, muito mais humana e transparente. Consequentemente, foram estabelecidas as bases sólidas do atual modelo de polícia judiciária cidadã. Tudo para concretizar o modelo de Estado que reconhece, valoriza e garante os direitos do homem.

### **3.5 A atividade de polícia judiciária no Brasil**

A atividade de Polícia Judiciária no Brasil possui respaldo Constitucional e está prevista exclusivamente no Capítulo III (Da Segurança Pública), do Título V (Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas) da Constituição Federal de 1988 – CF/88, em dois momentos, quando trata das atribuições da Polícia Federal e quando dispõe sobre as atribuições das Polícias Cíveis (artigo 144 da CF/88):

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;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

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;

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

(...)

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

Portanto, em nenhum momento, a CF/88 deixa espaço para dúvidas ou interpretações em relação aos órgãos que atribuiu competência para o exercício das funções de Polícia Judiciária: a) Polícia Federal; e b) Polícias Cíveis dos Estados (de forma residual em relação à competência da União e com exceção de infrações militares).

Não se pode confundir o conceito de segurança pública, com o de Polícia Judiciária. Embora a Polícia Judiciária esteja prevista no Capítulo que trata da segurança pública, alguns autores defendem que seria melhor posicionada no Capítulo das funções essenciais à justiça.

O exercício da atividade de Polícia Judiciária não é mera opção, mas sim um dever constitucional das Polícias Federal e Cíveis, expressamente relacionado à defesa do Estado e das instituições democráticas.

O Código de Processo Penal - CPP, ao tratar do Inquérito Policial estabelece:

Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. (Redação dada pela Lei nº 9.043, de 9.5.1995)

No mesmo sentido, a Lei 12.830/2013 trata sobre o exercício das funções de Polícia Judiciária:

Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

§ 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.

Como seria possível definir a Polícia Judiciária? Recorrendo à doutrina nacional, poucos são os autores que enfrentam o tema e, aqueles que o abordam, fazem de maneira superficial ao tratar do Inquérito Policial, sem sequer mencionar o problema referente à definição dessa importante atividade estatal.

Para tanto, é razoável partir da definição já citada do Código dos Delitos e das Penas (Código de 3 Brumário Ano IV) e reproduzida ainda hoje pelos manuais franceses sobre o Direito da Polícia<sup>102</sup>: “A polícia judiciária investiga os delitos que a polícia administrativa não pôde impedir de serem cometidos, coleta as provas e encaminha os autores aos tribunais encarregados pela lei de puni-los”.

Desenvolvendo um pouco esse conceito, é proposta a seguinte definição de Polícia Judiciária: “atividade Estatal de investigação criminal e apuração de infrações penais, que envolve a coleta e a produção de provas aptas a demonstrar, ao final de um procedimento preparatório, legalmente previsto e legitimado pelo respeito às garantias correspondentes, conduzido por uma Autoridade Policial constituída e previamente investida no cargo, a autoria e a materialidade, ou as circunstancias do não cometimento, das respectivas infrações penais”.

Trata-se de atividade típica de Estado e, no atual modelo adotado pela Constituição Federal de 1988, é atividade essencial para a manutenção e fortalecimento do modelo de Estado Democrático de Direito.

Refere-se à apuração de possíveis infrações penais, que são as condutas previstas na própria Constituição e tipificadas pela legislação infraconstitucional. É interesse público que as infrações penais sejam devidamente apuradas.

Essa atividade estatal está vocacionada à coleta e produção de provas, sempre respeitado o princípio da estrita legalidade no contexto garantista. E nesse ponto Luigi Ferrajoli<sup>103</sup> traz observações pertinentes ao diferenciar os conceitos de “mera legalidade” e de “estrita legalidade”, pois o uso da força de maneira

---

<sup>102</sup> VLAMYNCK, Hervé. **Droit de la police**. 5 édition. Paris : Vuibert. Août 2014.

<sup>103</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Madrid : Editorial Trotta. 2008, p. 180/187.

desvirtuada pode atentar contra o monopólio legal e judicial da violência repressiva e contra função garantista do direito e especificamente do direito penal.

Nesse sentido, pouco importaria a Constituição garantir o *habeas corpus* ou a competência exclusiva do juiz em matéria de liberdade pessoal se a própria “legalidade” conferisse à polícia amplos e discricionários poderes para restringir essa mesma liberdade.

Ferrajoli cita exemplos do direito italiano e ressalta que de nada adianta o processo penal prever que o interrogatório judicial seja rodeado de milhões de garantias se antes não é admitida a intervenção do defensor até que seja concluído o primeiro contato do investigado com a polícia.

Isso quer dizer que o respeito à lei formal é essencial, mas não suficiente. A atividade de polícia Judiciária deve ser exercida com o devido respeito e em consonância com os postulados do Estado Democrático de Direito Humanista, que conforme mencionado, significa que todos estão submetidos à Constituição e às leis e os direitos humanos fundamentais devem ser efetivos, inclusive orientando a interpretação e a aplicação de todo o sistema legal.

Em suma, de nada valerá um processo penal formalmente perfeito se as forças policiais não se submetem estritamente aos rígidos comandos da lei.

Quanto ao requisito procedimental, o procedimento legalmente previsto e disciplinado pelo Código de Processo Penal, idôneo para a investigação na esfera penal é o Inquérito Policial.

A legislação brasileira estabelece que as investigações criminais só podem servir para apurar a existência de um suposto fato criminoso, que deve ser descrito

na Portaria ou no Auto de Prisão em flagrante de um Inquérito Policial (cujo procedimento está regulado pelo Código de Processo Penal) e sob a responsabilidade de uma Autoridade Policial, o Delegado de Polícia<sup>104</sup>.

O Delegado de Polícia é, além de Presidente do Inquérito, a Autoridade Policial responsável pela observância dos princípios constitucionais e legais, inclusive da estrita legalidade no âmbito das investigações criminais.

Como responsável pelo direcionamento estratégico e coordenação das investigações, tem como principal atribuição de coordenar equipes de policiais e fiscalizar o estrito cumprimento da lei por parte dos demais policiais envolvidos na investigação criminal, observando sobretudo o respeito aos direitos humanos.

Trata-se de profissional aprovado em concurso público, legalmente investido em cargo público, com formação na área jurídica e também formação técnico-policial e investigativa na área penal. Ele também é o responsável pela coleta, produção, preservação e cadeia de custódia da prova.

O desenvolvimento da investigação está submetido ao controle por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público. Portanto, esse sistema estabelecido pela Constituição de 1988 prevê tarefas específicas para cada um dos órgãos durante a fase investigativa da persecução penal.

---

<sup>104</sup> Importante consignar que a própria Constituição Federal previu expressamente exceções pontuais à regra geral sobre a apuração das infrações penais pela Polícia Judiciária, por exemplo em relação às Comissões Parlamentares de Inquérito e nos delitos praticados por membros da Magistratura, que são investigados pela autoridade judiciária, bem como delitos atribuídos a membros do Ministério Público, que são apurados pelo Procurador-Geral da República ou pelo Procurador Geral de Justiça conforme o caso. Mas a análise das exceções não será objeto do presente estudo.

O sistema de investigação brasileiro foi esculpido com a previsão da atuação harmônica e colaborativa entre os órgãos e os poderes de cada um são explícitos: a Polícia investiga, o Ministério Público exerce o controle externo e o Poder Judiciário além do controle, também decide eventuais questões.

Nesta fase o objetivo é apurar se o fato criminoso descrito realmente aconteceu e quem o praticou. Portanto, é possível que a conclusão das investigações aponte que o crime existiu e quem foi seu autor, mas também pode ficar provado que o crime não existiu ou que o suspeito não foi seu autor.

A investigação criminal envolve interesse público, pois é a manifestação não apenas de um poder do Estado, mas também de um dever, cujo objetivo maior é a manutenção da paz social.

Por isso, o destinatário da investigação criminal é a sociedade como um todo, que, organizada e submetida à lei, precisa de um aparato Estatal harmônico, eficiente e adequado, para que seja evitado tanto o descrédito da ineficácia do Direito, quanto a injustiça dos excessos.

Importante ressaltar que nenhum outro país apresenta estrutura semelhante à brasileira para a apuração de infrações penais, na qual uma Autoridade Policial com formação jurídica e policial-investigativa preside as Investigações Criminais de maneira direta e está submetida ao duplo controle externo.

Em outros países, a polícia não tem essa função garantista e o policial com formação técnica deve buscar o respaldo jurídico necessário para sua atuação. Como será apontado nos próximos tópicos, o regime da Polícia Judiciária no Brasil é próprio, peculiar e único, decorrente do regime democrático, da forma federativa e do respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

### 3.6 Objetivos da Investigação Criminal

Conforme anunciado acima, a investigação criminal é, em sentido técnico, a atividade típica de Polícia Judiciária, que serve, basicamente para a reconstrução de fatos pretéritos e tipificados no ordenamento jurídico-penal.

Franco Perazzoni<sup>105</sup> indica a existência de uma proximidade entre esse processo de reconstrução histórica do fato criminoso, pelo qual o investigador busca responder a quatro perguntas básicas (onde, quando e como ocorreu o fato, e quem o praticou), e as investigações e pesquisas científicas, sobretudo aquelas levadas a feito pelos historiadores e arqueólogos<sup>106</sup>.

No entanto, observa-se que apesar da forte aproximação entre a investigação científica e a investigação criminal, esta última é desenvolvida, precipuamente, em função do sistema de justiça criminal, o que sujeita seus métodos e a própria verdade passível de ser reconhecida nos autos do processo criminal aos limites normativos impostos pelo ordenamento pátrio.

Nesse ponto, o primeiro aspecto que merece atenção é o regime jurídico. A investigação criminal é orientada pela teoria das provas e deve obedecer estritamente às garantias constitucionais que dizem respeito à produção da prova

---

<sup>105</sup> PERAZZONI, Franco. **Da investigação e dos meios de obtenção de prova** in PEREIRA, Eliomar da Silva e BARBOSA, Emerson Silva (organizadores). *Organizações Criminosas: teoria e hermenêutica da Lei nº 12.850/2013*. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 2005, p. 137/187.

<sup>106</sup> Nesse sentido, Célio Jacinto dos Santos entende que a investigação criminal segue lógica cognitiva análoga à investigação geral científica, “com as variações decorrentes das particularidades de seu objeto que é o crime, e tem como finalidade a solução de conflitos através do sistema jurídico-penal que persegue a verdade dos fatos da realidade social, com a presença de restrições e regras contraepistemológicas aplicáveis que limitam o procedimento cognitivo, entretanto, tais particularidades não são aptas a inviabilizarem a investigação policial como um procedimento científico, considerando que os demais ramos do conhecimento enfrentam problemas parecidos” *apud* SANTOS, Célio Jacinto in PEREIRA, Eliomar da Silva e BARBOSA, Emerson Silva (organizadores). **Investigação Criminal conduzida por Delegado de Polícia**: comentários à Lei 12.830/2013. Curitiba: Juruá Editora, 2013, p.39.

e à posição jurídica ocupada pelo investigado/indiciado durante essa fase da persecução penal.

Essa é a principal função da Autoridade Policial no âmbito da investigação criminal, ou seja, a de garantir que a investigação obedeça à estrita legalidade e que a prova do cometimento ou do não cometimento do crime seja coletada de acordo com os postulados do Estado democrático de direito.

E, sob o paradigma garantista da Constituição Federal de 1988, a investigação criminal não objetiva confirmar a tese acusatória, mas sim verificar a plausibilidade de eventual imputação, evitando, com isso, processos desnecessários.

Atualmente, a imagem do policial que persegue e prende o criminoso é paulatinamente substituída pela do policial técnico que, no âmbito de uma investigação complexa, dispõe de meios adequados e treinamento suficiente para identificar os criminosos, colher provas de crimes complexos e fornecer os subsídios para o futuro processo ou para a eventual absolvição.

E a legislação viabiliza diversas possibilidades para o investigado interferir e participar ativamente no curso das investigações, produzindo ou sugerindo provas que lhe possam ser úteis à sua defesa. E essas provas integrarão o futuro processo.

Dessa forma, é nítido que a investigação criminal se destina não apenas ao órgão acusador, mas também ao investigado, que pode oferecer elementos úteis à sua defesa. Esses elementos integrarão o Inquérito Policial, que será remetido à autoridade judiciária, constitucionalmente encarregada de zelar pela sua

legalidade e pela análise e deferimento de eventuais medidas judiciais que se façam necessárias.

Conforme mencionado, além do órgão acusador, da defesa e da autoridade judicial, a investigação também se destina à sociedade.

Ademais, no bojo da investigação criminal podem e devem ser adotadas medidas cautelares que, além de permitir a prisão dos envolvidos, a proteção de testemunhas e a apreensão de objetos e instrumentos do crime, também servem para viabilizar a interrupção de atividades que estejam causando danos de difícil ou impossível reparação futura.

Também é possível e desejável a adoção de medidas de descapitalização voltadas à garantia de futura reparação dos danos ou restituição dos proveitos adquiridos pelos envolvidos.

Para o desenvolvimento das investigações criminais e a apuração de infrações penais, o procedimento legalmente previsto, que se coaduna com o sistema consagrado pela Constituição Federal de 1988, é o Inquérito Policial.

### **3.7 Inquérito Policial e investigação criminal**

A palavra “investigar” tem origem latina e significa, genericamente, procurar, ir atrás, descobrir. Nesse sentido, qualquer um pode investigar: o repórter quando procura a notícia, o médico quando analisa sintomas de seus pacientes, etc.

No entanto, a expressão “investigação criminal” é termo técnico, utilizado para designar uma atividade estatal, respaldada por um regime jurídico.

Segundo Célio Jacinto dos Santos<sup>107</sup>, independentemente do órgão que investiga e do modelo processual adotado, na nações civilizadas as investigações são instrumentalizadas em documentos próprios, que assumem as mais diversas nomenclaturas de acordo com suas tradições jurídicas, seu processo político e histórico.

Os atos investigativos são documentados de diversas formas: em relatórios de diligências, em informações policiais, em laudos, etc., os quais são reunidos e organizados, formando autos próprios. Atualmente, com os sistemas informatizados, esses documentos podem ser produzidos, organizados e sistematizados em arquivos digitais.

No Brasil, o repositório documental de atos praticados e provas produzidas durante as investigações criminais é o Inquérito Policial

Foi a lei 2.033/1871 (altera diferentes disposições da Legislação Judiciária) e o respectivo Decreto 4.824/1871 (regula a execução da Lei nº 2033 de 24 de Setembro do corrente anno, que alterou diferentes disposições da Legislação Judiciária), que estabeleceram o Inquérito Policial como principal instrumento de investigação criminal. Somente em 1995 surgiu o termo circunstanciado para os crimes de menor potencial ofensivo<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> SANTOS, Célio Jacinto *in* PEREIRA, Eliomar da Silva e BARBOSA, Emerson Silva (organizadores). **Investigação Criminal conduzida por Delegado de Polícia**: comentários à Lei 12.830/2013. Curitiba: Juruá Editora, 2013, p.46.

<sup>108</sup> SANTOS, Célio Jacinto *in* PEREIRA, Eliomar da Silva e BARBOSA, Emerson Silva (organizadores). **Investigação Criminal conduzida por Delegado de Polícia**: comentários à Lei 12.830/2013. Curitiba: Juruá Editora, 2013, p.46.

De acordo com o § 1º, do artigo 10, da lei 2.033/1871<sup>109</sup>, que se refere às atribuições dos Chefes, Delegados e Subdelegados de Policia:

§ 1º Para a formação da culpa nos crimes communs as mesmas autoridades policiaes deverão em seus districtos proceder ás diligencias necessarias para descobrimento dos factos criminosos e suas circumstancias, e transmittirão aos Promotores Publicos, com os autos de corpo de delicto e indicação das testemunhas mais idoneas, todos os esclarecimentos colligidos; e desta remessa ao mesmo tempo darão parte á autoridade competente para a formação da culpa.

Já o respectivo Decreto 4.824/1871, estabelece minuciosamente as atribuições no âmbito do Inquérito<sup>110</sup>:

## CAPITULO II

### SECÇÃO I

Do Chefe de Policia, Delegados e Subdelegados

Art. 10. As attribuições do Chefe, Delegados e Subdelegados de Policia subsistem com as seguintes reduções:

(...)

Art. 11. Compete-lhes, porém:

(...)

2º Proceder ao inquerito policial e a todas as diligencias para o descobrimento dos factos criminosos e suas circumstancias, inclusive o corpo de delicto.

(...)

### SECÇÃO III

Do inquerito policial

---

<sup>109</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim2033.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2033.htm) disponível em 11 de outubro de 2016.

<sup>110</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DIM/DIM4824.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM/DIM4824.htm) disponível em 14 de outubro de 2016.

Art. 38. Os Chefes, Delegados e Subdelegados de Policia, logo que por qualquer meio lhes chegue a noticia de se ter praticado algum crime commum, procederão em seus districtos ás diligencias necessarias para verificacão da existencia do mesmo crime, descobrimento de todas as suas circumstancias e dos delinquentes.

Art. 39. As diligencias a que se refere o artigo antecedente comprehendem:

1º O corpo de delicto directo.

2º Exames e buscas para apprehensão de instrumentos e documentos.

3º Inquiricão de testemunhas que houverem presenciado o facto criminoso ou tenham razão de saber-o.

4º Perguntas ao réo e ao offendido.

Em geral tudo o que fôr util para esclarecimento do facto e das suas circumstancias.

Posteriormente, o Código de Processo Penal – CPP de 1941 consagrou no Brasil o Inquérito Policial como o procedimento preliminar ou preparatório da ação penal. À época da elaboração do CPP, houve a expressa deliberação de manter as características já inerentes ao Inquérito Policial, como explicado na exposição de motivos:

#### A CONSERVAÇÃO, AO DO INQUÉRITO POLICIAL

IV – Foi mantido o inquérito policial como processo preliminar ou preparatório da ação penal, guardadas as suas características atuais. O ponderado exame da realidade brasileira, que não é apenas a dos centros urbanos, senão também a dos remotos distritos das comarcas do interior, desaconselha o repudio do sistema vigente.

O preconizado juízo de instrução, que importaria limitar a função da autoridade policial a prender criminosos, averiguar a materialidade dos crimes e indicar testemunhas, só é praticável sob a condição de que as distâncias dentro do seu território de jurisdição sejam fácil e

rapidamente superáveis. Para atuar proficuamente em comarcas extensas, e posto que deva ser excluída a hipótese de criação de juizados de instrução em cada sede do distrito, seria preciso que o juiz instrutor possuísse o dom da ubiquidade. De outro modo, não se compreende como poderia presidir a todos os processos nos pontos diversos da sua zona de jurisdição, a grande distância uns dos outros e da sede da comarca, demandando, muitas vezes, com os morosos meios de condução ainda praticados na maior parte do nosso *hinterland*, vários dias de viagem, seria imprescindível, na prática, a quebra do sistema: nas capitais e nas sedes de comarca em geral, a imediata intervenção do juiz instrutor, ou a instrução única; nos distritos longínquos, a continuação do sistema atual. Não cabe, aqui, discutir as proclamadas vantagens do juízo de instrução.

Preliminarmente, a sua adoção entre nós, na atualidade, seria incompatível com o critério de unidade da lei processual. Mesmo, porém, abstraída essa consideração, há em favor do inquérito policial, como instrução provisória antecedendo a propositura da ação penal, um argumento dificilmente contestável: é ele uma garantia contra apressados e errôneos juízos, formados quando ainda persiste a trepidação moral causada pelo crime ou antes que seja possível uma exata visão de conjunto dos fatos, nas suas circunstâncias objetivas e subjetivas. Por mais perspicaz e circunspeta, a autoridade que dirige a investigação inicial, quando ainda perdura o alarma provocado pelo crime, está sujeita a equívocos ou falsos juízos a priori, ou a sugestões tendenciosas.

Não raro, é preciso voltar atrás, refazer tudo, para que a investigação se oriente no rumo certo, até então despercebido. Por que, então, abolir-se o inquérito preliminar ou instrução provisória, expondo-se a justiça criminal aos azares do detetivismo, às marchas e contramarchas de uma instrução imediata e única? Pode ser mais expedito o sistema de unidade de instrução, mas o nosso sistema tradicional, com o inquérito

preparatório, assegura uma justiça menos aleatória, mais prudente e serena.

Em função da importância que alcançou no Estado Democrático de Direito Humanista, a investigação criminal adquiriu uma feição peculiar, delineada pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação infraconstitucional. Ao mesmo tempo em que se reafirma a necessidade de apuração das infrações penais, busca-se também garantir os direitos (principalmente de defesa) dos investigados.

O Inquérito Policial é o procedimento legal, previsto e disciplinado pelo Código de Processo Penal para a consolidação da investigação criminal. A materialização dos atos em Autos de Inquérito Policial é a forma efetiva de assegurar a formalização e compilação das provas produzidas, de modo a permitir o exercício da defesa, o controle externo e interno, o controle judicial e repelir uma eventual investigação secreta, absolutamente inadmissível na democracia.

O Inquérito Policial nada mais é do que um repositório de elementos e provas produzidos durante a investigação criminal. Congrega ainda os atos praticados pela Autoridade Policial, no exercício de sua atividade de Coordenação investigativa e Presidência Técnico-jurídica das investigações, com a respectiva fundamentação.

Tem a finalidade de, antes de mais nada, comprovar a autoria/não autoria e a materialidade/não ocorrência de infração penal, fornecendo à sociedade uma resposta satisfatória e tempestiva em relação a suposto fato criminoso.

Diversos métodos investigativos são utilizados, de acordo com a estratégia estabelecida pela Autoridade Policial. A escolha da linha investigativa depende

muitas vezes de circunstâncias fáticas que se desenvolvem no decorrer das investigações.

Genericamente é possível afirmar que todos os atos podem ser imediata e diretamente executados durante a investigação, exceto aqueles que, por determinação explícita (cláusulas de reserva Constitucional) ou restrição Constitucional ou legal (quando envolvem alguns direitos e garantias constitucionais como a intimidade), dependem de prévia apreciação do Poder Judiciário.

Marco Antônio Marques da Silva<sup>111</sup>, ao tratar do tema investigação e produção de provas nos limites constitucionais observa que, na justiça penal, os princípios constitucionais avultam em importância, porque têm como objetivo a proteção do direito de liberdade do indivíduo.

Para o processo penal, a existência de princípios constitucionais específicos demonstra que a importância do processo supera o fato de ser também um instrumento de aplicação do direito penal material. É instrumento de realização de justiça, em um contexto de legalidade e garantia ao respeito dos direitos constitucionais daquele a quem se impute a prática de infração penal.

O que caracteriza o processo acusatório é a prévia existência de uma acusação. É também essencial que essa acusação seja exercitada e sustentada por um órgão diferente e independente daquele que encarregado de proferir a sentença (sistema acusatório formal), bem como daquele incumbido de realizar a investigação.

---

<sup>111</sup> SILVA, Marco Antônio Marques da. **Igualdade na persecução criminal**: investigação e produção de provas nos limites constitucionais *in* Processo Penal e Garantias Constitucionais. São Paulo: Quartier Latin, 2006, pp. 469-493.

Ora, se cada órgão exerce um papel definido neste cenário, eventual falha na condução das investigações criminais não pode deixar de ser apontada pelos órgãos de controle e submetida a rigorosa apuração.

Investigação criminal envolve interesse público, pois é a manifestação não apenas de um poder do Estado, mas também de um dever, cujo objetivo maior é a manutenção da paz social. Esse é o ponto de partida para que a Justiça Penal atenda ao ideal político constitucional do Estado Democrático de Direito.

Recentes discussões sobre a investigação criminal e o modelo brasileiro de persecução penal ganharam destaque na mídia. Envolvem, sobretudo, questões constitucionais e a atribuição das Polícia Civil e Federal de realizarem investigações criminais, no exercício típico da atividade de Polícia Judiciária.

É certo que o legislador constituinte de 1988 foi claríssimo quanto aos órgãos que devem e podem executar investigações criminais no Brasil: a Polícia Federal e as polícias civis estaduais. A Assembleia Nacional Constituinte rejeitou sete propostas para conferir o poder de investigação criminal ao Ministério Público e, após 1988, também outras duas tentativas semelhantes foram rechaçadas pelo Congresso Nacional.

Não obstante, desde meados da década de 1990, parte do Ministério Público passou paulatinamente a invadir atribuições das polícias judiciárias, inovando perigosamente na interpretação de nossa Lei Maior para realizar diretamente atividades similares às investigações criminais, sem a participação nem o conhecimento dos órgãos com atribuição constitucional para tanto.

Assim, o Ministério Público, que tem o dever de ser o *custus legis* na fase pré-processual da persecução penal, isto é, de fiscalizar a conformidade da atuação das polícias de investigação à lei, passou a agir ao arrepio desta e da Constituição Federal. Normativos internos foram elaborados para sustentar a torta interpretação de que investigação criminal também pode ser realizada pelo Ministério Público em franco desrespeito à nossa Carta Magna<sup>112</sup>.

Inúmeros doutrinadores como Antonio Evaristo de Moraes Filho, Carlos Mário da Silva Velloso, Eduardo Reale Ferrari, Fernando da Costa Tourinho Filho, Ives Gandra da Silva Martins, José Afonso da Silva, José Carlos Fragoso, Luiz Alberto Machado, Luiz Flávio Borges D'urso, Marco Antônio Marques da Silva, Marco Aurélio Mello, Miguel Reale Júnior, Nelson Jobim, Sergio Marcos de Moraes Pitombo, dentre outros, defendem o modelo brasileiro de persecução penal concebido pela Constituição Federal de 1988.

Pareceres jurídicos robustos elaborados pelos renomados constitucionalistas José Afonso e Ives Gandra, que auxiliaram presencialmente nos trabalhos nas comissões constituintes de 1987, apontam a inconstitucionalidade das investigações criminais promovidas diretamente pelo Ministério Público<sup>113</sup>.

Para sintetizar serão mencionados alguns dos argumentos utilizados para rechaçar o exercício da atividade de Polícia Judiciária por outros órgãos no Brasil (que não sejam as polícias civis e federal).

---

<sup>112</sup> FILHO, Roberto Ciciliati Troncon. **Introdução ao tema** in Revista Criminal: ensaios sobre a atividade policial. São Paulo: Editora Fiuza. Ano 05 – Vol.15 – set/dez 2011.

<sup>113</sup> Os artigos jurídicos foram publicados na Revista Criminal: ensaios sobre a atividade policial. São Paulo: Editora Fiuza. Ano 05 – Vol.15 – set/dez 2011.

Marco Antônio Marques da Silva<sup>114</sup> alerta que não se pode negar que, a Constituição Federal dotou o Ministério Público do poder de requisitar diligências investigatórias e requerer a instauração de inquéritos policiais:

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva

(...)

VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais”.

Da mesma forma, atribuiu a Carta Magna ao Ministério Público, no mesmo artigo 129, a função de promoção de inquérito civil e ação civil pública, mas com fins e objetivos delimitados:

“Art. 129 São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (grifo nosso).

Também é função do Ministério Público na realização do controle externo da atividade policial:

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

---

<sup>114</sup> SILVA, Marco Antônio Marques da. **A inconstitucionalidade dos Poderes Investigatórios do Ministério Público** in Revista Criminal: ensaios sobre a atividade policial. São Paulo: Editora Fiuza. Ano 05 – Vol.15 – set/dez 2011.

VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior”.

Entretanto, tais atribuições constitucionais não são legitimadoras, ou mesmo legalizadoras, de um procedimento administrativo criminal, substitutivo de inquérito policial. A norma constitucional não contemplou ao órgão ministerial as funções de realização e presidência de inquéritos policiais, ainda que instaurados em face de uma necessária investigação de autoridade policial.

A Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), que regula de forma complementar as funções e o âmbito de atuação do órgão ministerial, em seu artigo 26, inciso I, de forma indiscutível, limita seus poderes à instauração de inquéritos civis e procedimentos administrativos. Quanto aos inquéritos policiais, possibilita apenas a requisição de sua instauração e de realização de diligências.

Além disso, o Código de Processo Penal confirma o Inquérito Policial como instrumento de investigação penal da Polícia Judiciária, sendo procedimento administrativo destinado a subsidiar a instauração da ação penal, e neste particular, em especial, ao Ministério Público.

Ives Gandra da Silva Martins<sup>115</sup> ressalta com clareza que o Ministério Público não é Polícia Judiciária. Tem o direito de requisitar às autoridades policiais diligências investigatórias (art. 129, inc. VIII), assim como a instauração de inquérito policial aos delegados, que, todavia, serão aqueles que os instaurarão. Não há que confundir a relevante função de defesa da sociedade e de zelar pelo bom funcionamento das instituições, com aquela de dirigir um inquérito, que é

---

<sup>115</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Prefácio** in PEREIRA, Eliomar da Silva e BARBOSA, Emerson Silva (organizadores). *Investigação Criminal conduzida por Delegado de Polícia: comentários à Lei 12.830/2013*. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

função exclusiva da Polícia Judiciária.

Em suma, o Inquérito Policial é o instrumento investigatório legalmente previsto para a materialização da atividade típica de Polícia Judiciária, que é a Investigação criminal. É certo que, assim como todos os institutos jurídicos, é sempre necessário pensar e debater formas de aprimoramento das investigações, no entanto, a desqualificação do Inquérito Policial não deixa de ser uma questão política, quando não fundamentada em dados técnicos que permitam seu aprimoramento.

Marcelo Figueiredo<sup>116</sup> já se manifestou sobre o tema:

“Tenho para mim que é inegável que a Constituição brasileira não atribui ao Ministério Público poderes de investigação policial e sim a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais disponíveis.

Não nego a possibilidade da supervisão e do controle geral da atividade policial pelo Ministério Público, mas quando houver abuso, ineficiência ou equívocos no exercício da investigação criminal (...).

(...)

Creio, ademais, que mesmo em tese, não haveria com aceitar o Ministério Público realizando investigações, (no desenho do sistema atual) ou meramente “substituindo-se” a polícia ao presidir inquéritos. Seria concentrar poderes em órgão que tem outra finalidade no sistema”.

No mesmo sentido, Eliomar da Silva Pereira observa que em certo momento da história política do Brasil, foi necessário desqualificar a legitimidade da atividade de polícia judiciária com fundamento na proteção dos direitos

---

<sup>116</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. **A Polícia Judiciária no quadro brasileiro e internacional: perspectivas e atualidades** in II Seminário Estadual da Polícia Civil: discutindo o presente e projetando o futuro.

fundamentais do indivíduo. Mas já não o é. E manter-se essa desqualificação atualmente tem contribuído, de forma contraditoriamente crítica, mais a limitar direitos fundamentais que a protegê-los<sup>117</sup>.

É importante ressaltar que as críticas não deveriam recair sobre as polícias, que exercem legitimamente a atividade de polícia judiciária, mas sim sobre qualquer atuação à margem da lei. Não só da polícia, mas do Ministério Público, do Parlamento brasileiro, e também do Judiciário. Todos devem obediência à Constituição.

No caso da polícia, diga-se que o uso (correto) de algemas, o regular cumprimento de mandados de busca, a realização (autorizada e controlada) de interceptações telefônicas. Todos esses expedientes possuem amplo respaldo no ordenamento jurídico nacional e não podem ser condenados (senão talvez pelos leigos ou pela mídia tendenciosa), mas não pelos operadores jurídicos.

A polícia tem o dever de utilizar tudo o que está ao seu alcance para cumprir sua missão constitucional. Respeitado o devido processo legal e os direitos fundamentais. E não pode ser criticada por sua atuação regular. Ao contrário é o que a população brasileira dela espera. Não é a atuação das policias que deve ser coibida ou criticada – mas seus abusos - como de qualquer outra instituição<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> PEREIRA, Eliomar da Silva. Introdução: investigação criminal, inquérito policial e polícia judiciária in PEREIRA, Eliomar da Silva e BARBOSA, Emerson Silva (organizadores). **Investigação Criminal conduzida por Delegado de Polícia**: comentários à Lei 12.830/2013. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

<sup>118</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. **A Polícia Judiciária no quadro brasileiro e internacional**: perspectivas e atualidades in II Seminário Estadual da Polícia Civil: discutindo o presente e projetando o futuro.

### 3.8 Autoridade Policial e a investigação criminal

A função e o cargo de Delegado de Polícia estavam previstos na Lei 261, de 03 de dezembro de 1841, que reformava o Código de Processo Criminal de 1832.

No entanto, finalmente, no ano de 2013 houve a promulgação da Lei 12.830, de 20 de junho de 2013, que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia.

Segundo Ives Gandra da Silva Martins<sup>119</sup>:

Com a promulgação da Lei 12.830/2013, que regulamenta o art.144, § 4º, da Constituição, sana, o Parlamento, omissão injustificável. O claro dispositivo constitucional declara que são os delegados os titulares da investigação policial e a lei explicita a nitidez do comando da Lei Maior.

Estabelece o artigo 2º da Lei 12.830/2013:

Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

§ 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.

---

<sup>119</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. Prefácio *in* PEREIRA, Eliomar da Silva (coordenação). **Investigação criminal: conduzida por delegado de polícia** – comentários à lei 12.830/2013. Curitiba: Juruá, 2013.

A investigação criminal é uma ciência, baseada em métodos e técnicas, que exige recursos humanos capacitados, meios materiais e tecnológicos adequados e trabalho coordenado em equipe<sup>120</sup>.

Dessa forma, a lei reafirma os postulados constitucionais, fortalecendo a atividade de Polícia Judiciária, que tem um papel garantidor no sistema de persecução penal brasileiro. Ela é instrumentalizada em prol dos direitos fundamentais, impedindo que cidadãos sejam alçados à condição de réu sem o mínimo de elementos probatórios que justifiquem tal estado de coisas<sup>121</sup>.

Portanto, o Delegado de Polícia não busca a sustentação de teses de acusação ou defesa, mas sim a apuração dos fatos, inclusive, se for o caso, indicando provas de inocência do investigado. Seu objetivo é apurar se o fato criminoso descrito realmente aconteceu e quem o praticou. Portanto, é possível que a conclusão das investigações aponte que o crime existiu e quem foi seu autor, mas também pode ficar provado que o crime não existiu ou que o investigado não foi seu autor.

A Autoridade Policial atua também em prol da Constitucionalidade, da legalidade e da legitimidade da investigação criminal consolidada em sede de Inquérito Policial. O Delegado de Polícia, além de ser o condutor, o gestor da investigação criminal policial é também o guardião da pertinência constitucional e legal deste esforço investigativo criminal. Assim, é imprescindível que tal ator estatal tenha formação jurídica sólida e que esta formação seja requisito *sine qua*

---

<sup>120</sup> FILHO, Roberto Ciciliati Troncon. Introdução ao tema *in* Revista Criminal: ensaios sobre a atividade policial. São Paulo: Editora Fiuza. Ano 05 – Vol.15 – set/dez 2011.

<sup>121</sup> BARBOSA, Adriano Mendes *in* PEREIRA, Eliomar da Silva (coordenação). **Investigação criminal: conduzida por delegado de polícia** – comentários à lei 12.830/2013. Curitiba: Juruá, 2013.

*non* para o exercício do cargo de Delegado de Polícia<sup>122</sup>.

Mais do que isso, além da formação jurídica e da prévia aprovação em concurso público, é necessário que o profissional ocupante do cargo de Delegado de Polícia se submeta à formação policial e investigativa na área penal.

A título de exemplo, a formação básica de delegado de polícia federal, para ingresso na carreira, é de mais de 800 horas. Ao longo da primeira década de trabalho, lidando apenas com investigação criminal, o delegado e sua equipe na Polícia Federal acumularão, cada um, mais 16.000 horas de aprendizado prático e, no mínimo, outras 400 horas de cursos de especialização.

Esses cursos são em áreas diversas, como: gestão da investigação; prospecção e análise de dados; vigilância física e eletrônica; interceptação legal de comunicações; gestão de fontes humanas; ações controladas; interrogatório de vítimas, testemunhas e suspeitos; coordenação de equipes de investigação; planejamento operacional; infiltração policial; cadeia de custódia de provas e outras. Meios de comunicação e transporte, programas computacionais, equipamentos de informática e eletrônicos, armamentos e outros materiais também são imprescindíveis para a boa execução da investigação criminal.

Nesse sentido, por se tratar de uma polícia de Estado (e não de governo) e que tem previsão constitucional e respaldo no princípio da estrita legalidade do Estado Constitucional de Direito, a Polícia Federal tem realizado investigações que envolvem pessoas de elevado poder econômico e político. Agentes públicos dos três Poderes da República e das três esferas de governos têm sido alcançados

---

<sup>122</sup> BARBOSA, Adriano Mendes *in* PEREIRA, Eliomar da Silva (coordenação). **Investigação criminal: conduzida por delegado de polícia** – comentários à lei 12.830/2013. Curitiba: Juruá, 2013.

por investigações criminais federais tanto quanto qualquer outra pessoa.

A proximidade do Delegado de polícia com os atos praticados no Inquérito Policial, que são desenvolvidos sob sua coordenação técnica e jurídica é um diferencial do ordenamento jurídico brasileiro.

Em outros países em que a coordenação da investigação criminal está sob a responsabilidade direta de magistrados, há um distanciamento entre a prática de atos de polícia judiciária e a legitimidade jurídica desses atos. Nesses países, o garantismo é atenuado, pois as decisões são tomadas em gabinetes bem distantes dos fatos.

### **3.9 Polícia Judiciária e Democracia: dois conceitos que se complementam**

Conforme mencionado, o conceito atual de polícia judiciária é indissociável da ideia de democracia contemporânea. Ambos foram concebidos no mesmo contexto das Revoluções Inglesa e Francesa e da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão para o estabelecimento de novas bases para a Justiça.

A democracia fundamenta-se no princípio da separação de poderes, que é a base da liberdade individual e dos direitos humanos fundamentais. Mas de nada adiantaria a existência de um regime democrático, sem mecanismos garantidores desses direitos.

Trata-se de uma regra milenar: nenhuma sociedade humana será perene sem regras para reger as relações entre seus membros. Além disso, as leis não serão respeitadas sem mecanismos e órgãos responsáveis por garantir sua observância.

Portanto, a existência de um arcabouço legislativo com a previsão de infrações penais e respectivas sanções é fundamental para a democracia, assim como, a previsão de órgãos estatais com atribuição específica para o exercício das atividades investigativas de cunho criminal.

E para que esses órgãos sejam legítimos devem encontrar o devido respaldo para sua atuação na Constituição e na legislação infraconstitucional, de modo que exerçam atividade típica de Estado (e não de governo) e decorrente diretamente da lei.

Além disso, devem estar direcionados a uma finalidade que é, de forma direta e imediata, a apuração da autoria e materialidade (ou da não ocorrência) de infrações penais e de forma indireta, a preservação da paz social. Também devem estar vinculados a um regime jurídico especial, respaldado pela estrita observância dos direitos humanos fundamentais.

É certo que devem existir métodos de controle, de modo que eventuais falhas possam ser apontadas e submetidas a rigorosa apuração.

No Brasil, essa atividade típica de Polícia Judiciária foi atribuída pela Constituição às Polícias Federal e Civis. Trata-se de atividade técnica e que exige um respaldo jurídico. Por esse motivo, no sistema brasileiro, as investigações são conduzidas por Delegados de Polícia, profissionais com formação técnica-policial e investigativa na área penal e também com formação jurídica.

Esse modelo adotado no Brasil, embora peculiar, apresenta inúmeras vantagens em relação a outros modelos, como por exemplo os adotados na Europa Continental, que serão mencionados nos próximos tópicos. Na maior parte dos países Europeus, a polícia preocupa-se exclusivamente com a observância das

técnicas investigativas, buscando respaldo jurídico para sua atuação em órgãos externos, que futuramente atuarão como acusadores ou julgadores dos mesmos fatos.

E, nesse ponto específico cumpre contextualizar a evolução da atividade de Polícia Judiciária no combate à “criminalidade organizada”, que apresenta diferenças marcantes em relação à criminalidade tradicional e que representa verdadeira ameaça à democracia.

A criminalidade organizada decorre de fenômenos múltiplos, dentre os quais, está a globalização. Essas organizações clandestinas se prevalecem da globalização para aparelhar fortes redes geográficas que se infiltram no vazio da ausência de jurisdição estatal. Dessa forma, assumindo o papel do Estado, cooptam e constroem forças políticas e governos poderosos, para garantir sua perenidade por meio da força de o medo.

E conforme referido, essa criminalidade endêmica é tratada pela criminologia na esfera dos riscos sociais e políticos, típicos do século XX e que se renovam e se fortalecem nesse início do século XXI.

O Estado não pode ficar alheio à realidade e deve por em prática e fortalecer os mecanismos de combate à criminalidade organizada. Além de legislações modernas, é necessário contar com Instituições sérias e bem preparadas.

Obviamente, essas instituições não estão autorizadas a atuar à margem das leis e do sistema jurídico, ao contrario, devem desempenhar suas tarefas em observância à estrita legalidade e de modo a preservar os direitos humanos fundamentais.

Além disso, o Estado não pode se desvincular de suas bases democráticas no combate à criminalidade. Portanto, num Estado Democrático de Direito é inadmissível que se tolere, por exemplo, o combate ao terrorismo com o uso de tortura ou o combate ao tráfico por meio de interceptações ilegais.

E essa consciência democrática decorre diretamente da forma de organização das instituições, da consideração às atribuições de cada uma delas e do preparo dos atores envolvidos na atividade de aplicação da lei, no que diz respeito às suas próprias atribuições e ao reconhecimento e respeito às atribuições dos demais atores.

Portanto, nesse novo cenário da criminalidade organizada, a atuação do Delegado de Polícia torna-se ainda mais relevante, pois a experiência técnica deve estar respaldada pelo conhecimento jurídico, que orienta todos os atos da investigação. A presença física do delegado na presidência do Inquérito Policial garante a adoção de medidas em tempo real, buscando mecanismos jurídicos robustos para a produção e o fortalecimento da prova, inclusive quando houver a necessidade de representação por medidas cautelares de necessidade imediata, mas que só possam ser deferidas na esfera judicial.

É interessante mencionar, no entanto, que com base no direito alienígena, completamente desconectado da realidade brasileira, alguns membros do Ministério Público defendem a própria atuação na presidência de investigações criminais. Nesse aspecto, a manifestação de José Afonso da Silva<sup>123</sup>:

“A esse propósito, não é demais recordar o exemplo italiano. O Ministério Público brasileiro ficou entusiasmado com a atuação dos

---

<sup>123</sup> SILVA, José Afonso da. **Em face da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público pode realizar e/ou presidir investigação criminal, diretamente?** in Revista Criminal: ensaios sobre a atividade policial. São Paulo: Editora Fiuza. Ano 05 – Vol.15 – set/dez 2011, p. 78/79.

Procuradores italianos na chamada operação “mãos limpas”, que teve inequívoco sucesso no combate aos crimes mafiosos. Como se sabe, na Itália vigorava até 1989 o juizado de instrução, quando foi suprimido, e os poderes de inquérito e de investigação concentraram-se nas mãos do Ministério Público. Essa transformação proveio da legislação anti-máfia e teve impacto imediato, mas não tardou a surgirem os abusos de poder. O Procurador Di Pietro, o mais destacado membro do Ministério Público de então, teve que renunciar ao cargo em consequência das denúncias de desvio de poder; assim também se deu com Procuradores da Sicília”.

Embora existisse vasta doutrina manifestando os aspectos nefastos da investigação criminal conduzida pelo Ministério Público, recentemente o Supremo Tribunal Federal – STF reconheceu a constitucionalidade de procedimento investigatório de natureza penal pelo Ministério Público, no entanto, não regulamentou essa atuação:

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso extraordinário e reconheceu o poder de investigação do Ministério Público, nos termos dos votos dos Ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Luiz Fux, Rosa Weber e Cármen Lúcia, vencidos os Ministros Cezar Peluso, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli, que davam provimento ao recurso extraordinário e reconheciam, em menor extensão, o poder de investigação do Ministério Público, e o Ministro Marco Aurélio, que dava provimento ao recurso extraordinário e negava ao Ministério Público o poder de investigação. Em seguida, o Tribunal afirmou a tese de que o Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em

nosso País, os Advogados (Lei nº 8.906/94, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante nº 14), praticados pelos membros dessa Instituição. Redator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 14.05.2015<sup>124</sup>.

A ausência de regulamentação legal sobre tal atribuição tem causado problemas de ordem prática, pois sem controles legais previamente estabelecidos, sem prazos e finalidade, essas investigações acabam permanecendo em um limbo jurídico. Cidadãos podem permanecer como suspeitos durante anos sem controle judicial e nem direito a defesa.

No mesmo sentido, investigações criminais secretas, por vezes deixam os escaninhos e as gavetas do órgão ministerial onde permaneceram adormecidas durante anos e são remetidas à Polícia Judiciária com requisições de instauração de Inquérito Policial.

Ora, o poder investigatório de natureza penal não é uma opção, mas sim um poder/dever. Uma vez iniciada, a investigação penal deve ser concluída tempestivamente, ela não é um fim em si mesma, pois destina-se à comprovação de autoria e materialidade (ou do não cometimento) do fato típico. Ademais, a falta de controle eficaz sobre essa atividade estatal tão relevante pode se prestar a legitimar perseguições de inimigos ou proteção de aliados<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 5º, LIV e LV; 129, III e VIII; e 144, IV, § 4º, da Constituição Federal, a constitucionalidade, ou não, da realização de procedimento investigatório de natureza penal pelo Ministério Público. - Relator: MIN. GILMAR MENDES Leading Case: RE 593727.

<sup>125</sup> Argumentação foi desenvolvida com o apoio do Delegado de Polícia Federal Leonardo Teixeira Tashiro.

A investigação desenvolvida no âmbito do Inquérito Policial esta submetida a rígido controle e não pode se resumir a um simples conglomerado de documentos e provas. Envolve técnicas de investigação e estratégia, obedece a uma linha investigativa que deve ser seguida para que a prova obtida seja apta a comprovar autoria e materialidade do crime.

Aglomerados de documentos, derivados de iniciativas unilaterais do órgão Ministerial não são aptos a instruir ações penais, quando não apurada autoria e materialidade de crime. Mas também, não podem ser remetidos à Polícia Judiciária por via transversa, como objeto do poder requisitório do Parquet.

É evidente que o poder requisitório ministerial é legítimo nos casos de diligências investigatórias e/ou instauração de inquérito, mas uma vez reconhecido pelo STF e exercido o poder para investigar diretamente as infrações penais, não se pode remeter os autos à Polícia Judiciária para demandar a *continuidade* da investigação *policial*.

Nesses casos, o que se busca na verdade, é a continuidade da *investigação ministerial*, pois já exauridas as possibilidades de estabelecimento de estratégias e linhas investigativas para a melhor coleta da prova.

Não há previsão legal e muito menos obrigatoriedade para que a Polícia Judiciária dê continuidade às investigações ministeriais. Ao contrário, se o Ministério Público pode investigar, significa que deve investigar com sua própria estrutura e meios, pois a elucidação dos crimes é de interesse público.

Iniciada a investigação consuma-se o dever de agir. Não há lei que estabeleça a faculdade de encerrar a atuação ministerial investigatória e

determinar à Polícia Judiciária a continuidade das atividades, sobretudo quando diz respeito a fatos que permaneceram longos anos nos gabinetes do Parquet aguardando um desfecho.

E não se pode confundir essa ilegalidade com corolário e decorrente do poder hierárquico. Em primeiro lugar, porque no Brasil não há hierarquia entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária. Em segundo lugar, porque o Brasil adota o regime democrático, baseado na separação de poderes.

Em terceiro lugar, relação hierárquica interna da própria Polícia Judiciária implica exclusivamente no exercício dos poderes e deveres inerentes à hierarquia, como o de fiscalização. Contudo, já está consolidado o entendimento segundo o qual a condução efetiva da investigação e a eleição da melhor estratégia investigativa devem permanecer sob responsabilidade da Autoridade Policial que Preside as Investigações.

Isso em função do papel do Inquérito Policial no Estado Democrático de Direito Humanista. Ademais, somente dessa forma, é possível estabelecer responsabilidades nos casos de erros, abusos ou omissões.

A remessa de investigações ministeriais à Polícia Judiciária está em contradição com o artigo 39, § 5º, do Código de Processo Penal, segundo o qual, se o Ministério Público dispuser de elementos probatórios suficientes, poderá propor a ação penal independentemente de inquérito policial. Ora, se pode dispensar o Inquérito com base em quaisquer elementos que o habilitem a promover a ação penal, da mesma forma, deve dispensá-lo quando coleta diretamente os elementos aptos a subsidiar o oferecimento de denúncia.

Por fim, é importante consignar que a atuação alternada da Polícia

Judiciária e do Ministério Público nas investigações criminais pode gerar graves prejuízos à apuração dos fatos. Ora, a investigação da Polícia Judiciária esta submetida ao princípio da estrita legalidade. Há previsão para seu início (com o auto de prisão em flagrante ou portaria de Instauração) e para sua conclusão (relatório da autoridade policial).

Investigação criminal envolve conhecimento jurídico e técnicas investigativas. É certo que, quando todos investigam, ninguém investiga. Essa relevante atividade estatal não pode ser minimizada, sob pena de comprometer o próprio sentido de democracia e a preservação da dignidade humana.

### **3.10 Recente atualização normativa**

Antes da conclusão do presente trabalho e corroborando a relevância da atividade de polícia judiciária, foi publicada em 02 de janeiro de 2017<sup>126</sup>, no âmbito da Polícia Federal, a Instrução Normativa - IN 108-DG/PF, de 07 de novembro de 2016, que “regulamenta a atividade de polícia judiciária da Polícia Federal e dá outras providências”.

Constam como fundamentos da IN 108-DG/PF: 1) a relevância da execução da atividade de polícia judiciária, implicando na premente e constante necessidade da padronização do procedimento apuratório em âmbito federal; e 2) a necessidade de atualizar mecanismos existentes, simplificar funções e atividades na busca de maior celeridade aos feitos, mantendo-se a segurança, transparência, qualidade, eficiência e eficácia das investigações criminais, realizadas no âmbito federal e relativas à competência da Polícia Federal.

---

<sup>126</sup> Boletim de Serviço nº 248, de 02 de janeiro de 2017.

No âmbito das disposições gerais está estabelecido que o exercício das atribuições de polícia judiciária pela Polícia Federal será regido pela IN 108-DG/PF.

Essa IN dispõe, em seu artigo 2º, que a atividade de polícia judiciária da União é regida pelo interesse público em prevenir e apurar a prática de condutas criminosas, na forma do art. 144, § 1º, incisos I, II e IV da Constituição da República Federativa do Brasil, em defesa de bens jurídicos penalmente tutelados por lei, tendo por fundamentos a cidadania, a dignidade da pessoa humana e a segurança pública.

Referido normativo menciona expressamente os seguintes princípios como orientadores da atividade de polícia judiciária: legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, razoabilidade, celeridade, economicidade e instrumentalidade das formas.

A celeridade impõe a determinação e o cumprimento tempestivo das diligências e dos atos de instrução, com vistas a garantir a conclusão dos procedimentos policiais em prazo razoável.

De acordo com o princípio da instrumentalidade das formas, um ato praticado durante o inquérito policial não pode ser considerado um fim em si mesmo, mas um instrumento para se atingir uma finalidade. Tradicionalmente, a doutrina aborda esse princípio, ao tratar do tema sobre nulidades.

Há anos que se ensinam nas faculdades de direito que “não há falar em nulidades no Inquérito Policial”. Mas tal afirmação deve ser tomada nos dias de hoje com reservas. Considerando a importância que o Inquérito Policial tem alcançado, observa-se que inúmeras modificações legislativas passaram integrar

o ordenamento jurídico pátrio.

A possibilidade de nomeação de assistentes técnicos, a obrigatoriedade de concessão de vistas aos advogados e a necessidade de comunicação à defensoria pública nos casos de prisão em flagrante sem advogado são alguns exemplos disso.

Portanto, esse princípio da instrumentalidade das formas passa a ganhar relevância, sobretudo quando confrontado com o princípio da estrita legalidade. A título de exemplo, é possível citar o despacho de indiciamento, que deve ser fundamentado pela Autoridade Policial.

A distribuição de meios e recursos disponíveis à investigação atenderá à gravidade e à complexidade dos fatos investigados, à potencialidade lesiva da conduta delituosa e à natureza jurídica do bem penalmente tutelado.

Nesse ponto específico, é importante ressaltar que não há uma seletividade ou escolha de casos para serem investigados, o que poderia deturpar o sistema estabelecido pela Constituição Federal. Todas as notícias de crime devem ser analisadas e processadas pelo Órgão. O normativo menciona fatos “investigados” (já analisados e que sejam objeto de investigação criminal) e apresenta critérios para a definição da distribuição dos recursos disponíveis.

É certo que os órgãos públicos apresentam infinitas necessidades, que devem ser atendidas com recursos materiais e humanos que são limitados. Dessa forma, na esfera da atividade de polícia judiciária não é diferente, pois as necessidades são enormes e os recursos são escassos.

Esses recursos podem ser materiais, como por exemplo, a disponibilização

de veículos, de softwares específicos para análise de dados, de computadores, etc. Podem também ser humanos, como por exemplo a designação de peritos especializados em informática ou contabilidade, designação de policiais com experiência em determinadas investigações mais complexas, etc.

A IN 108-DG/PF indica critérios para a distribuição desses meios e recursos disponíveis à investigação que são: 1) a gravidade dos fatos investigados, ou seja, os crimes mais graves em geral punidos com penas de reclusão; 2) a complexidade dos fatos investigados, ou seja, a necessidade de recursos específicos (materiais e humanos) para a produção da prova; 3) a potencialidade lesiva da conduta delituosa, ou seja, a natureza, gravidade e extensão da lesão às vítimas e à sociedade e; 4) a natureza jurídica do bem penalmente tutelado, ou seja, os bens jurídicos de maior relevância.

Na presidência da investigação criminal, caberá ao Delegado de Polícia Federal coordenar os trabalhos, podendo requisitar diligências, perícias, informações, documentos, dados e análises que interessem à apuração dos fatos, bem como representar por prisões de natureza cautelar e por medidas constritivas ou de natureza acautelatória, mediante análise técnico-jurídica.

## Parte 4 – Direito comparado

Nesse tópico serão apresentados alguns exemplos de Polícia Judiciária adotados por países que seguem o modelo continental europeu, que apresenta uma forte distinção do modelo anglo-saxão.

Os países anglo-saxões desenvolveram forças de polícia relativamente tarde e, por razões políticas relacionadas com as revoluções inglesa e americana, nunca permitiram o controle nacional estatal da polícia, mas insistiam na fragmentação local de forças e uma negação da organização militar e em uma independência profissional da política de influencias políticas<sup>127</sup>.

No passado inclusive, a polícia em todas as situações, na Inglaterra da época, era desarmada. Esta tradição é oposta a que ao modelo continental que foi desenvolvido por Estados absolutistas usando a polícia para a projeção da autoridade do Estado.

Sobre a polícia inglesa diz que ela representa um exemplo paradigmático de uma força fragmentada com fortes afiliações locais. É desarmada, carece de infraestrutura militar e está sujeita tradicionalmente a lei e a autoridade dos representantes civis locais.

Com o tempo essa realidade mudou. Houve uma crescente centralização do controle, produzindo-se um incremento na utilização de armas e ainda sérios problemas relacionados às comunidades locais. Seja como for o princípio reitor da atuação policial inglesa permanece sendo a “independência policial” mais conhecida pela expressão de Lorde Denning no sentido de que o *Chief Constable*

---

<sup>127</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. **A Polícia Judiciária no quadro brasileiro e internacional: perspectivas e atualidades** in II Seminário Estadual da Polícia Civil: discutindo o presente e projetando o futuro.

(Chefe de Polícia) responde a lei e só a lei.

É dizer os atos policiais sujeitam-se somente a revisão retrospectiva dos Tribunais e, em alguma medida as autoridades policiais locais.

Posteriormente, uma Comissão Real daquele país, em 1981, propôs um novo “equilíbrio” entre os interesses da comunidade e uma rápida e efetiva condenação, respeitada a culpabilidade e os interesses dos indivíduos no devido processo bem assim o respeito aos direitos humanos.

No âmbito desse estudo, o objetivo não é de examinar em detalhes a polícia inglesa e sua estrutura, senão de apontar realidades diferentes, como forma de viabilizar a comparação entre sistemas.

Basta referir que em alguns países a investigação criminal é assunto de polícia e só da polícia. Na Dinamarca, Noruega, Islândia - os procuradores não andam armados, mas tem farda - pura e simplesmente polícia e Ministério Público não se distinguem, há outros países em que a regra é as polícias investigarem sem interferência do MP (Inglaterra ou Grã-Bretanha, Alemanha, Holanda).

De uma maneira geral, o papel do MP acentua-se em sistemas que se inspiram em uma tradição francesa napoleônica.

#### **4.1 Argentina**

A República Argentina adota o modelo de Estado Federal, de modo que os Estados Provinciais conservam sua autonomia, embora estejam reunidos e

subordinados a um governo comum (o Governo Nacional)<sup>128</sup>. Nesse contexto, as forças policiais argentinas desenvolvem-se em dois níveis: nacional (são as denominadas “Forças Federais de Segurança”) e provincial (Polícias Provinciais).

De acordo com a Constituição Nacional Argentina<sup>129</sup>, as províncias conservam todo o poder não delegado ao Governo federal e também o poder que lhes foi expressamente reservado por pactos especiais ao tempo de sua incorporação. Uma das faculdades não delegadas é a segurança. Por esse motivo, cada uma das províncias argentinas possui sua própria polícia. Assim pode-se afirmar que, originalmente, a segurança é uma competência das províncias.

Entretanto, o Estado Nacional possui forças policiais e de segurança destinadas a prevenir e reprimir os delitos e a conservar a ordem pública em lugares específicos e sobre matérias específicas.

Ao todo, são 30 forças policiais e de segurança, destinadas a prevenir e a reprimir a criminalidade, tanto simples, como complexa, bem como resguardar a ordem pública, em todo o território nacional, incluindo suas fronteiras marítimas e terrestres, seus aeródromos e aeroportos.

Em suma, a Argentina dispõe de: 1) duas forças policiais: a Polícia Federal (que atua em território porteño, onde ostenta todas as funções policiais, e em todo

---

<sup>128</sup> Establece o artigo 1° de La Constitución de la Nación Argentina: “Artículo 1°.- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución” (*apud* <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> disponível em 17 de outubro de 2016).

<sup>129</sup> “Artículo 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. (*apud* <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> disponível em 17 de outubro de 2016).

o país apenas como polícia de investigação) e a Polícia Aeroportuária (aerportos e aeródromos de jurisdição nacional); 2) duas forças de segurança: a Gendarmeria (fronteiras terrestres) e a Prefeitura Naval (mares, rios e portos); 3) uma Secretaria de Inteligência (força de inteligência de caráter civil); 4) vinte e três polícias provinciais (uma por cada província) e a Polícia Metropolitana de CABA.

A atividade de Polícia Judiciária está prevista no Código de Processo Penal Argentino (artigo 183 e seguintes do CPPN). A polícia atua como auxiliar da jurisdição e sua atuação está sob a direção das autoridades judiciais e da fiscalia.

Dispõe o artigo 183 do CPPN ao tratar das funções:

“A polícia ou as forças de segurança deverão investigar, por iniciativa própria, em virtude de denúncia ou por ordem de autoridade competente, os delitos de ação pública, impedir que os atos cometidos sejam levados a consequências ulteriores, individualizar os culpados e reunir as provas para dar base à acusação<sup>130</sup>” (tradução nossa).

A Polícia Judiciária atua sob a direção de um juiz ou um fiscal e a doutrina qualifica a função da polícia como “pré-instrutória”.

De acordo com o CPPN, a polícia não pode tomar declarações do suspeito, pode apenas fazer perguntas para confirmar sua identidade (artigo 184, inciso 10 do CPPN).

---

<sup>130</sup> “Art. 183. - La policía o las fuerzas de seguridad deberán investigar, por iniciativa propia, en virtud de denuncia o por orden de autoridad competente, los delitos de acción pública, impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores, individualizar a los culpables y reunir las pruebas para dar base a la acusación” (*apud* <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/383/texact.htm#7> disponível em 12 de novembro de 2016).

A doutrina argentina reporta um permanente conflito entre a polícia, o Ministério Público Fiscal e o Poder Judicial. De acordo com a lei processual penal, a polícia tem a faculdade de iniciar de ofício e por iniciativa própria a investigação preliminar. Para alguns autores, depois de concluir o inquérito policial, a instrução judicial deve continuar sem mais trâmites. Para outros, a investigação judicial posterior só será legítima com a requisição da Fiscalia (que é a titular da ação penal), após a conclusão da etapa policial.

## 4.2 Portugal

Portugal segue o modelo de Estado Unitário e possui polícias nacionais e municipais. Assim como em grande parte da Europa Continental, a direção da investigação criminal está sob responsabilidade da Magistratura Ministerial. Existem diversas polícias, algumas delas ostensivas e outras de investigação criminal.

A Polícia Judiciária (também conhecida como PJ ou *Judiciária*) é uma das polícias de investigação criminal, que tem por missão, nos termos da respectiva Lei Orgânica e da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC), coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação e desenvolver e promover ações de prevenção, detecção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes.

As competências reservadas da Polícia Judiciária em matéria de investigação criminal encontram-se definidas, nomeadamente, nos arts.7.º e 8.º da LOIC - Lei n.º 49/2008 de 27 de agosto<sup>131</sup>, que aprova a LOIC.

---

<sup>131</sup> <http://www.policiajudiciaria.pt/PortalWeb/page/{6B36E242-812A-4DD1-A685-F35437A4540D}> disponível em 05 de novembro de 2016.

Nessa Lei n.º 49/2008 são estabelecidas: a definição e a direcção da investigação criminal nos seguintes termos<sup>132</sup>:

## **CAPÍTULO I**

### **Investigação criminal**

#### **Artigo 1º**

##### **Definição**

A investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo.

#### **Artigo 2º**

##### **Direcção da investigação criminal**

1 — A direcção da investigação cabe à autoridade judiciária competente em cada fase do processo.

2 — A autoridade judiciária é assistida na investigação pelos órgãos de polícia criminal.

3 — Os órgãos de polícia criminal, logo que tomem conhecimento de qualquer crime, comunicam o facto ao Ministério Público no mais curto prazo, que não pode exceder 10 dias, sem prejuízo de, no âmbito do despacho de natureza genérica previsto no nº 4 do artigo 270º do Código de Processo Penal, deverem iniciar de imediato a investigação e, em todos os casos, praticar os actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova.

4 — Os órgãos de polícia criminal actuam no processo sob a direcção e na dependência funcional da autoridade judiciária competente, sem prejuízo da respectiva organização hierárquica.

5 — As investigações e os actos delegados pelas autoridades judiciais são realizados pelos funcionários designados pelas autoridades de

---

<sup>132</sup> <http://www.policiajudiciaria.pt/PortalWeb/content?id={CBD3F401-5D03-492E-9FCF-9396ED545D27}> disponível em 05 de novembro de 2016.

polícia criminal para o efeito competentes, no âmbito da autonomia técnica e tática necessária ao eficaz exercício dessas atribuições.

6 — A autonomia técnica assenta na utilização de um conjunto de conhecimentos e métodos de agir adequados e a autonomia tática consiste na escolha do tempo, lugar e modo adequados à prática dos actos correspondentes ao exercício das atribuições legais dos órgãos de polícia criminal.

7 — Os órgãos de polícia criminal impulsionam e desenvolvem, por si, as diligências legalmente admissíveis, sem prejuízo de a autoridade judiciária poder, a todo o tempo, avocar o processo, fiscalizar o seu andamento e legalidade e dar instruções específicas sobre a realização de quaisquer actos.

Portanto, a Polícia Judiciária em Portugal está vinculada administrativamente ao Ministério da Justiça, no entanto atua sob orientação e dependência funcional do Ministério Público, que faz parte da magistratura.

O Inquérito, como meio de investigação, está previsto no artigo 262 do Código de Processo Penal – CPP Português<sup>133</sup>:

## **TÍTULO II**

### **Do inquérito**

#### **CAPÍTULO I**

##### **Disposições gerais**

##### **Artigo 262.º**

##### **Finalidade e âmbito do inquérito**

1 - O inquérito compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação.

---

<sup>133</sup> [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?ficha=201&artigo\\_id=&nid=199&pagina=3&tabela=leis&nversao=&so\\_miolo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=201&artigo_id=&nid=199&pagina=3&tabela=leis&nversao=&so_miolo) disponível em 15 de novembro de 2016.

2 - Ressalvadas as excepções previstas neste Código, a notícia de um crime dá sempre lugar à abertura de inquérito.

Já o artigo 263 do CPP Português estabelece que a direcção do inquérito cabe ao Ministério Público:

**Artigo 263.º**

**Direcção do inquérito**

1 - A direcção do inquérito cabe ao Ministério Público, assistido pelos órgãos de polícia criminal.

2 - Para efeito do disposto no número anterior, os órgãos de polícia criminal actuam sob a directa orientação do Ministério Público e na sua dependência funcional.

No âmbito da Polícia Judiciária existem Unidades Nacionais especializadas: contra o terrorismo, no combate à Corrupção, no combate ao tráfico de estupefacientes e de investigação da criminalidade informática. A Carreira policial é única e os policiais possuem nível superior em diversas áreas (há reserva de 35% das vagas para bacharéis em direito).

Não existe no sistema de Polícia Judiciária Português cargos de natureza jurídica e nem a figura do Delegado de Polícia.

### **4.3 França**

Assim como Portugal, a França adota o modelo de Estado Unitário, que está previsto no artigo 1º da Constituição: “A França é uma República indivisível”<sup>134</sup>. O princípio da indivisibilidade é aplicado ao território, à população e aos poderes públicos. Mas o funcionamento dos serviços do Estado

---

<sup>134</sup> *La France est une République indivisible.*

está baseado na desconcentração, que é um sistema de organização administrativa no qual o Estado, buscando maior eficácia, viabiliza a maior proximidade das autoridades administrativas, que podem agir em espaços geográficos delimitados<sup>135</sup>.

Fazem parte das forças de segurança francesas: a Gendarmeria Nacional e a Polícia Nacional.

Desde a Lei n° 2009-971 de 03 de agosto de 2009, a Gendarmeria Nacional está vinculada à autoridade do Ministro do Interior no que diz respeito à organização, gestão, condições de recrutamento e infraestrutura. Isso, sem prejuízo das atribuições do Ministro da Defesa, responsável pela execução das missões militares, gestão de recursos humanos e atribuições relacionadas à disciplina.

As forças da Polícia Nacional são agrupadas e vinculadas a diversas Direções, que por sua vez são vinculadas à Direção Geral da Polícia Nacional - DGPN. Ela faz parte da estrutura do Ministério do Interior.

A Direção Central da Polícia Judiciária - DCPJ é um dos serviços especializados, de caráter nacional, que tem por missão essencial a prevenção e a repressão das formas especializadas, organizadas ou transnacionais de delinquência e de criminalidade. A DCPJ gere os órgãos centrais de cooperação internacional operacional da Polícia Judiciária. Ela é responsável também pela interação ente os serviços policiais e os serviços de apoio às investigações (polícia técnica, científica, informática e de documentação operacional)<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> DUPIC, Emmanuel. **Droit de la sécurité intérieure**. Issy-les-Moulineaux: Gualino, 2014.

<sup>136</sup> VLAMYNCK, Hervé. **Droit de la police**. 5 édition. Paris : Vuibert. Août 2014.

A definição de Polícia Judiciária é aquela já mencionada e prevista no Código dos Delitos e das Penas<sup>137</sup>, de 25 de outubro de 1795: “A polícia é instituída para manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade, a segurança individual. Seu caráter principal é a vigilância. A sociedade, considerada em massa, é o objeto de sua atenção. Ela se divide em polícia administrativa e polícia judiciária. (...) A polícia judiciária investiga os delitos que a polícia administrativa não pôde impedir de serem cometidos, coleta as provas e encaminha os autores aos tribunais encarregados pela lei de puni-los”.

As atividades de Polícia administrativa e de Polícia Judiciária são exercidas pelo mesmo pessoal, de modo que o critério finalista é que indica a natureza da atividade. E essa distinção é fundamental, já que eventuais lesões/ameaças a direitos no exercício da atividade de Polícia Administrativa são de competência da jurisdição administrativa, enquanto as ações no âmbito do exercício da atividade de Polícia Judiciária ou que ensejam a limitação do exercício de uma liberdade individual, são de competência da jurisdição judiciária.

As missões e a organização da Polícia Judiciária demonstram que essa atividade é, antes de tudo, uma prerrogativa dos Magistrados. O artigo 41 do Código de Processo Penal francês trata das atribuições do Procurador da República (que faz parte da Magistratura). Em resumo, ele procede ou determina que sejam feitos os atos necessários às investigações das infrações à lei penal.

Os atores responsáveis pelo exercício da Polícia Judiciária estão vinculados a diversos serviços e a diferentes Ministérios. Eles compõem uma parte da força pública encarregada da missão de investigação. O Código de Processo Penal - CPP francês adota uma visão transversal, que privilegia a qualidade de Oficial de

---

<sup>137</sup> [http://ledroitcriminel.free.fr/la\\_legislation\\_criminelle/anciens\\_textes/code\\_delits\\_et\\_peines\\_1795/code\\_delits\\_et\\_peines\\_1795\\_1.htm](http://ledroitcriminel.free.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_delits_et_peines_1795/code_delits_et_peines_1795_1.htm), disponível em 03.10.2015.

Polícia Judiciária - OPJ ou de Agente de Polícia Judiciária - APJ, aos quais são deferidas certas prerrogativas.

Os Oficial de Polícia Judiciária praticam os atos mais importantes, que podem, em tese, atentar contra as liberdades. Para exercer essa prerrogativa de OPJ, é necessário: adquirir a qualidade de OPJ (por meio de lei, de prova ou de mérito), exercer as funções de OPJ e obedecer às regras de competência material e territorial.

O Procurador da República possui todos os poderes e prerrogativas inerentes à qualidade de Oficial de Polícia Judiciária previstos no próprio CPP e nas leis especiais.

As investigações são realizadas por meio de *enquêtes*, que são procedimentos específicos, previstos e disciplinados pelo Código de Processo Penal, cuja finalidade (à semelhança do Inquérito Policial) é de determinar se houve uma infração penal. O CPP francês reconhece aos *enquêteurs* (responsáveis pela condução da *enquête*) poderes de investigação e de coação limitados.

Tanto a Polícia Nacional, quanto a Gendarmeria Nacional são responsáveis por *enquêtes*.

A figura do Delegado de Polícia (*Commissaire*) existe no Direito Francês, mas está ligada, tradicionalmente a uma função de direção dos serviços de polícia e não diretamente à Presidência das investigações criminais. Ele deve coordenar a execução das operações de Polícia judiciária efetuadas pelo serviço ao qual está vinculado e garantir a transmissão dos atos praticados à autoridade judiciária.

No entanto, em função do aumento da criminalidade organizada, é

importante ressaltar que existe uma movimentação no sentido de fomentar uma maior proximidade dos Comissários (*Commissaires*) em relação à investigação criminal. Nesse sentido, a formação de Comissários já tem demonstrado adaptações notórias e relevantes.

De acordo com artigo publicado pela revista da Escola Nacional Superior de Polícia - ENSP, o posicionamento do Comissário de Polícia, afetado aos serviços de investigação, modificou-se. Ele adquiriu uma nova legitimidade, enquanto técnico. Espera-se dele que saiba estudar os dossiês judiciais e dar as devidas prioridades de tratamento. Ele deve ser uma verdadeira referência para os OPJs que estão sob sua autoridade.

Ademais, para estabelecer um posicionamento justo, eficaz e digno, o Comissário, além das competências relacionadas à administração e direção judiciária (*management judiciaire*), deve conhecer todas as sutilezas. Inclusive, no que diz respeito às atribuições dos oficiais de polícia. Devem conhecer perfeitamente o procedimento judiciário<sup>138</sup>.

Apesar dessa modernização no que diz respeito à maior participação dos Comissários na atividade investigativa, o sistema francês estabelece que é o magistrado que dispõe das prerrogativas de condução e direção das *enquêtes*. Além disso, o magistrado é o garantidor das liberdades.

Os magistrados podem atuar como *enquêteurs* (responsáveis pela condução da *enquête*) ou como supervisores das *enquetes*. Isso porquê a lei reconhece aos magistrados as prerrogativas gerais de *enquete*. Os artigos 74, 74-1, 74-2, 75, 151 e 152 do Código de Processo Penal confiam ao magistrado (Procurador da

---

<sup>138</sup> ENSP MAG' - Le magazine de l'école nationale supérieure de la police, n°6, 2016, p.10.

República ou Juiz de Instrução) a tarefa de proceder às investigações em todas as hipóteses legais.

## **Conclusão**

As relações humanas marcam o início e a conclusão da presente reflexão. Desde quando consagrou sua supremacia sobre as demais espécies no espaço global, o homem enfrenta dificuldades para interagir com seus próprios pares e estabelecer relações mais ou menos organizada dentro de um contexto social.

Essa organização é, de fato, extremamente complexa. As constantes mudanças na forma de interagir entre os seres humanos e a interdependência entre homem e meio ambiente fazem com que as configurações e os modelos de sociedades assumam formas diversificadas no tempo e espaço.

O sistema político conhecido como democracia já foi reportado como predominante em certos momentos históricos e em determinadas sociedades. Essas democracias apresentaram diferenças colossais, a ponto de gerar dúvidas sobre a existência de convergência entre elas.

Ao buscar algo em comum, observa-se que foram sistemas baseados em situações de convivência em igualdade. Mas essa igualdade há que ser compreendida e contextualizada de acordo com circunstâncias de tempo e lugar.

Pois bem, a noção atual de democracia tem sua origem no século XVIII, quando a ideia de igualdade se associa à de liberdade. Mas foram as guerras do século XX que fomentaram os maiores debates sobre a valorização do homem e deram o sentido de dignidade à vida humana.

O reconhecimento sobre a importância da dignidade da pessoa humana atingiu um estágio universal e os direitos humanos galgaram o status de bem

comum, portanto digno de proteção com abrangência global.

É certo que o reconhecimento desses direitos humanos fundamentais constitui uma etapa importante. Mas sem garantias para sua implementação, não há falar em direitos. Se os homens realmente buscam a manutenção da paz e da harmonia social, então é preciso implementar mecanismos assecuratórios.

Esses mecanismos passaram a ser desenvolvidos pelo Estado, que, no exercício de suas funções de legislar, julgar e administrar tem o dever de observar e implementar os direitos fundamentais.

Mas na prática, esse tem sido o maior desafio. As sociedades atuais demonstram o resultado de uma interação conflituosa e caótica e os medos sentidos pelos cidadãos fomentam o crescimento das expectativas em face do Estado.

Riscos sociais e políticos, que são de natureza complexa e composta e englobam a criminalidade endêmica, causam uma completa sensação de desorientação, aumentando a disposição dos cidadãos de renunciar aos próprios direitos fundamentais.

Com a globalização, os problemas sociais e políticos de um Estado representam riscos sociais e políticos concretos a outros Estados, mesmo que geograficamente distantes e com regimes democráticos consolidados.

Nesse contexto, os cidadãos exigem uma proteção em amplitude jamais pensada. O Estado passa a congrega inúmeras expectativas e traz para si cada vez mais atribuições.

Essa sobrecarga de expectativas, além de negativa, conduz ao enfraquecimento, pois quando amplia as competências, deixa de atender a determinadas esferas que, de fato, constituem atribuições Estatais das mais relevantes.

E nesse contexto está a atividade de Polícia Judiciária. Trata-se de atividade tipicamente Estatal, vocacionada à proteção dos direitos humanos fundamentais nos Estados Democráticos.

Não obstante sua importância para o Estado Democrático de Direito, a atividade de Polícia Judiciária, que de acordo com a Constituição Federal de 1988 é de competência exclusiva da Polícia Federal e das Polícias Cíveis dos Estados, é mencionada apenas superficialmente pela doutrina nacional, sobretudo de uma maneira reducionista e geralmente vinculada exclusivamente ao Inquérito Policial.

Para desenvolver um conceito de Polícia Judiciária, sem incorrer no erro de confundi-la com as autoridades que detêm a atribuição para seu exercício (delegados de polícia federal ou civil) ou com seu principal instrumento (inquérito policial) é necessário recorrer à doutrina alienígena.

Mas é um erro traduzir simplesmente obras sobre Polícia Judiciária e tentar compreendê-las no contexto brasileiro. É necessário contextualizar de acordo com o modelo de Estado, a divisão de poderes e os princípios estabelecidos na Carta Magna.

Nesse sentido, a Polícia Judiciária pode ser compreendida em sentido amplo como a atividade Estatal de investigação criminal e apuração de infrações penais.

Essa atividade envolve a coleta e a produção de provas aptas a demonstrar, ao final de um procedimento preparatório, legalmente previsto e legitimado pelo respeito às garantias correspondentes, conduzido por uma Autoridade Policial constituída e previamente investida no cargo, a autoria e a materialidade, ou as circunstâncias do não cometimento, das respectivas infrações penais.

A omissão na esfera doutrinária pode ser atribuída, em parte, à timidez legislativa para tratar do tema. De fato, os dispositivos legais sobre Inquérito Policial encontram há décadas assento na legislação pátria, mas pouco se menciona sobre a atividade, inclusive o próprio Código de Processo Penal posiciona a polícia judiciária no Título II, do Livro I (Do Inquérito Policial).

Apenas em 2013, com a promulgação da Lei 12.830, o poder legislativo supera a omissão injustificável ao reconhecer que as funções de *Polícia Judiciária* e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

E essa legislação está inserida em um contexto mais amplo, cuja finalidade é de fornecer instrumentos adequados para o combate à criminalidade organizada, endêmica, que é tratada pela criminologia na esfera dos riscos sociais e políticos, típicos do século XX e que se renovam e se fortalecem nesse início do século XXI.

Trata-se de uma criminalidade que se robustece nas últimas décadas, inovando suas atividades e ensejando implicações na esfera do poder público e da violência. Esse poder aumenta de maneira descontrolada e hoje chega a ponto de atentar contra as raízes do Estado e o próprio fundamento democrático.

O medo e a sensação de risco diante das ameaças causadas pelas organizações criminosas contribuem efetivamente para enfraquecer ainda mais a democracia. Reações instintivas para mitigá-los em geral são dirigidas para longe dos perigos originários da suspeita de insegurança.

Nesse contexto de criminalidade grave, a intuição conduz a soluções mágicas como o “direito penal do inimigo”, uma construção jurídica que despreza os direitos humanos fundamentais e desconstrói o próprio Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, o Estado não pode ficar alheio à realidade e deve fortalecer o combate à criminalidade organizada. Além de legislações modernas, é necessário contar com Instituições sérias e bem preparadas. Além de mecanismos jurídicos de cooperação internacional, é preciso dispor de agentes públicos conscientes e preparados para conduzir investigações complexas.

O atual modelo de Estado Democrático exige mais do que leis, é necessário que exista um sistema que assegure um funcionamento correto de uma polícia autônoma, em respeito aos demais poderes do Estado.

A atividade de Polícia Judiciária deve ser respeitada e fortalecida para que seja possível o enfrentamento dessa criminalidade fluida e destrutiva, de modo a robustecer a democracia e reafirmar a dignidade da pessoa humana.

Essa atividade não se reduz a um instrumento de investigação (inquérito policial), não se limita às funções exercidas pela Autoridade Policial (Delegado de Polícia) e nem se restringe a uma finalidade (investigação criminal). Representa sim a conjunção de todos esses elementos no Estado de Direito, que

tem a função primordial de reafirmar o respeito aos direitos humanos no contexto da democracia.

## **Bibliografia**

ADOUMIÉ, Vincent. **Géopolitique du monde contemporain**. Paris: Hachette Supérieur, 2014.

ALEXANDRINO, José Melo. **O discurso dos Direitos**. 1. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 2011.

BADIE Bertrand. **La Diplomatie des droits de l’homme**: entre éthique et volonté de puissance. France: Fayard, 2004.

BARBOSA, Adriano Mendes *in* PEREIRA, Eliomar da Silva (coordenação). **Investigação criminal: conduzida por delegado de polícia** – comentários à lei 12.830/2013. Curitiba: Juruá, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Luis Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo**: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. Disponível em: [http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf). Disponível em: 11 mar. 2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2008.

BECK, Ulrich. **O que é globalização?**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco – rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: editora 34, 2010.

BERLIÈRE, Jean-Marc et LÉVY, René. **Histoire des polices en France** : de l'ancien régime à nos jours. Paris : Nouveau Monde Éditions, 2013.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CAMPOS, Francisco de. **O Estado Nacional**. Versão para eBook: eBooksBrasil.com. 2002.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. São Paulo: Editora Gaia, 2010.

CASTRO, Josué de. **Homens e caranguejos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, Márcia Dometila Lima de. **Fundamentação Constitucional do direito penal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1992.

CHABBI, Mourad et BOURGOU, Taoufik. **Terrorisme** : regards croisés dans l'après-11 Septembre. Paris : L'Harmattan, 2011.

COULANGES, Numa Denis Fustel de. **A Cidade Antiga**: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. 2. ed. Trad. J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou - Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DUPIC, Emmanuel. **Droit de la sécurité intérieure**. Issy-les-Moulineaux: Gualino, 2014.

DURKHEIM, Émile. **As regras do Método Sociológico**. São Paulo: Edipro, 2012.

FARIA, José Eduardo. **O Estado e o Direito depois da crise**. São Paulo : Saraiva. 2011.

FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Madrid : Editorial Trotta. 2008.

FIGUEIREDO, Marcelo. **A Polícia Judiciária no quadro brasileiro e internacional: perspectivas e atualidades** in II Seminário Estadual da Polícia Civil: discutindo o presente e projetando o futuro.

FILHO, Roberto Ciciliati Troncon. **Introdução ao tema** in Revista Criminal: ensaios sobre a atividade policial. São Paulo: Editora Fiuza. Ano 05 – Vol.15 – set/dez 2011.

GORBACHEV, Mikhail. **The Road we traveled, the challenges we face** – speeches, articles, interviews. Moscow: Published by Izdatelstvo VES MIR (IVM) for the Gorbachev Foundation, 2006, p. 71/72. Disponível em:

[http://www.gorby.ru/userfiles/file/gorbaghev\\_book\\_speeches\\_en.pdf](http://www.gorby.ru/userfiles/file/gorbaghev_book_speeches_en.pdf).

Disponível em: 15 abr. 2016.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo II. 5ª edición. Belo Horizonte. Del Rey. 2003.

HARARI, Yuval Noah. **Homo Deus: uma breve história do amanhã**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens – uma breve historia da humanidade**. L&PM editores. Ibooks.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

KAUFMANN, Arthur. **La Filosofía del Derecho en la Posmodernidad**. 3. ed. Trad. Luis Villar Borda. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2007.

LAPLANTINE, François. **Aprender antropologia**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Prefácio** in PEREIRA, Eliomar da Silva e BARBOSA, Emerson Silva (organizadores). *Investigação Criminal conduzida por Delegado de Polícia: comentários à Lei 12.830/2013*. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MIRANDA, Jorge. **A dignidade da pessoa humana e a unidade valorativa do sistema de direitos fundamentais** in MIRANDA, Jorge e SILVA, Marco Antonio Marques da (coordenação). **Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade Humana**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

MORIN, Edgar. Palestra sobre o tema **A ambivalência da globalização: rumo a novos caminhos**, Fronteiras do pensamento, Sala São Paulo, 9 de agosto de 2011.

NAPOLEONI, Loretta. **Economia bandida**. Rio de Janeiro: DIFEL, 2010.

PERAZZONI, Franco. **Da investigação e dos meios de obtenção de prova** in PEREIRA, Eliomar da Silva e BARBOSA, Emerson Silva (organizadores). **Organizações Criminosas: teoria e hermenêutica da Lei nº 12.850/2013**. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 2005.

PEREIRA, Eliomar da Silva e BARBOSA, Emerson Silva (organizadores). **Investigação Criminal conduzida por Delegado de Polícia: comentários à Lei 12.830/2013**. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

PEREIRA, Eliomar da Silva e BARBOSA, Emerson Silva (organizadores). **Organizações Criminosas: teoria e hermenêutica da Lei nº 12.850/2013**. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 2005.

PINTO, Eduardo Vera-Cruz. **Curso de Direito Romano**. Volume I: Programa. Método. História. Fontes. Actores Judiciários. (753 a.C.-395). Cascais: Príncipe Editora, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PIOVESAN, Flavia. Leis de anistia, direito à verdade e à justiça: impacto do sistema interamericano e a experiência brasileira *in* LEITE, George Salomão, SARLET, Ingo Wolfgang e CARBONELL, Miguel (organizadores). **Direitos, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: Editora Jus Podium, 2011, p. 411-425.

SANTOS, Célio Jacinto *in* PEREIRA, Eliomar da Silva e BARBOSA, Emerson Silva (organizadores). **Investigação Criminal conduzida por Delegado de Polícia: comentários à Lei 12.830/2013**. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 9. ed., 2011.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Em face da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público pode realizar e/ou presidir investigação criminal, diretamente?** *in* Revista Criminal: ensaios sobre a atividade policial. São Paulo: Editora Fiuza. Ano 05 – Vol.15 – set/dez 2011, p. 78/79.

SILVA, Marco Antônio Marques da. **A inconstitucionalidade dos Poderes Investigatórios do Ministério Público** in Revista Criminal: ensaios sobre a atividade policial. São Paulo: Editora Fiuza. Ano 05 – Vol.15 – set/dez 2011.

SILVA, Marco Antonio Marques da. **Cidadania e Democracia: Instrumentos para a efetivação da dignidade humana** in MIRANDA, Jorge e SILVA, Marco Antonio Marques da (coordenação). **Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade Humana**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

SILVA, Marco Antônio Marques da. **Igualdade na persecução criminal: investigação e produção de provas nos limites constitucionais** in Processo Penal e Garantias Constitucionais. São Paulo: Quartier Latin, 2006, pp. 469-493.

STRECK, Lenio Luiz. **Bem jurídico e Constituição: da proibição de excesso (ÜBERMASSVERBOT) à proibição de proteção deficiente (UNTERMASSVERBOT) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais.** Disponível em: [http://leniostreck.com.br/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=66&Itemid=40](http://leniostreck.com.br/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=66&Itemid=40). Disponível em: 20 ago. 2011.

TUCIDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Prefácio de Hélio Jaguaribe; Trad. do Grego de Mário da Gama Kury. – 4a Edição – Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

TZVETAN, Todorov. **Os inimigos íntimos da democracia**. Tradução Joana Angélica d'Avila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

VLAMYNCK, Hervé. **Droit de la police**. 5 édition. Paris : Vuibert. Août 2014.

Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Disponível em 14 out. 2011.

<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Lisboa/tratados-TUE-TFUE-V-Lisboa.html> disponível em 12 de maio de 2016.

<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Nice/Carta%20Direitos%20Fundamentais.htm> disponível em 10 de junho de 2016.

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3681-uniao-africana> disponível em 20 de maio de 2016.

<http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr/> disponível em 02 de junho de 2016.

<http://www.unesco.org/culture/ich/es/RL/la-carta-del-manden-proclamada-en-kurukan-fuga-00290> disponível em 12 de maio de 2016.

<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.Carta.OEA.htm> disponível em 23 de junho de 2016.

[http://www.oit.org.br/sites/all/forced\\_labour/oit/relatorio/paises\\_industrializados.pdf](http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/oit/relatorio/paises_industrializados.pdf). Disponível em: 18 out. 2011.

<http://tecnologia.uol.com.br/noticias/redacao/2016/03/25/google-facebook-e-apple-sao-contraprojeto-de-lei-ingles-para-vigiar-web.htm> disponível em 15 de julho de 2016.

<http://www.touteurope.eu/les-politiques-europeennes/justice-et-affaires-interieures/synthese/l-espace-de-liberte-de-securite-et-de-justice.html> disponível em 10 de fevereiro de 2016.

[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU\\_5.12.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.12.1.pdf) disponível em 10 de fevereiro de 2016.

<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/epoca/2011/10/10/o-estado-nacional-nao-atende-a-sociedade/print-nota>. Disponível em: 20 out. 2011.

[http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html), disponível em 03.10.2015.

<http://www.justice.gouv.fr/histoire-et-patrimoine-10050/la-justice-dans-l-histoire10288/loeuvrerevolutionnaire-les-fondements-de-la-justice-actuelle-11909.html>, disponível em 03.10.2015.

[http://ledroitcriminel.free.fr/la\\_legislation\\_criminelle/anciens\\_textes/code\\_delits\\_et\\_peines\\_1795/code\\_delits\\_et\\_peines\\_1795\\_1.htm](http://ledroitcriminel.free.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_delits_et_peines_1795/code_delits_et_peines_1795_1.htm), disponível em 03.10.2015.

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim2033.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2033.htm) disponível em 11 de outubro de 2016.

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DIM/DIM4824.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM/DIM4824.htm) disponível em 14 de outubro de 2016.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

disponível em 17 de outubro de 2016.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/383/texact.htm#7>

disponível em 12 de novembro de 2016

<http://www.policiajudiciaria.pt/PortalWeb/content?id={CBD3F401-5D03-492E-9FCF-9396ED545D27}> disponível em 05 de novembro de 2016.

[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?ficha=201&artigo\\_id=&nid=199&pagina=3&tabela=leis&nversao=&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=201&artigo_id=&nid=199&pagina=3&tabela=leis&nversao=&so_miolo=) disponível em 15 de novembro de 2016.

[http://ledroitcriminel.free.fr/la\\_legislation\\_criminelle/anciens\\_textes/code\\_delits\\_et\\_peines\\_1795/code\\_delits\\_et\\_peines\\_1795\\_1.htm](http://ledroitcriminel.free.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_delits_et_peines_1795/code_delits_et_peines_1795_1.htm), disponível em 03.10.2015.

Notas do curso denominado “Analyse des risques internationaux”, ministrado por Taoufik BOURGOU durante curso de formação para comissários de polícia - ano 2015/2016 - da Escola Nacional Superior de Polícia - ENSP em Lyon/França.

ENSP MAG’ - Le magazine de l’*école nationale supérieure de la police*, n°6, 2016, p.10.