



LEI 12.830/13 – A AUTORIDADE POLICIAL COMO CARREIRA JURÍDICA

Alexandre Augusto Fonseca Bologna¹

Este artigo visa esclarecer algumas alterações jurídicas e doutrinárias acerca da referida lei e suas consequências práticas especialmente acerca do cargo de Delegado de Polícia como carreira jurídica, suas atribuições e avanços que consolidaram essa profissão como uma das mais importantes do Estado Democrático de Direito e mantenedora dos direitos humanos e fundamentais.

Neste sentido, busca-se precipuamente a análise do artigo 2º, caput, da Lei 12.830/13, que assim prevê o seguinte, *verbis*:

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.

Consoante nossa Constituição Federal, “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”.

Na mesma toada, a Constituição do Estado de São Paulo, aduz que “à Polícia Civil, órgão permanente, dirigida por delegados de polícia de carreira, bacharéis em Direito, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”.

De acordo com a maior parte da doutrina pátria, à Polícia incumbem duas funções precípuas, quais sejam:

a) polícia administrativa – atividade de cunho **preventivo**. É, geralmente, exercida pela polícia ostensiva que, em regra é de atribuição, nos Estados, da Polícia Militar;

¹ Delegado de Polícia do Estado de São Paulo. E-mail: alexandre_bologna@yahoo.com.br



b) polícia judiciária – atividade de cunho **repressivo**. É geralmente, exercida pela polícia que tem a função constitucional de investigar crimes que já ocorreram, auxiliando o Poder Judiciário. Em regra, é de atribuição, nos Estados, da Polícia Civil. O objetivo precípua é o de obter justa causa para o oferecimento da ação penal, ou seja, a colheita de indícios suficientes de autoria e prova da materialidade do fato.

Parcela minoritária da doutrina distingue as funções de polícia judiciária e de polícia investigativa, elencando que à POLÍCIA INVESTIGATIVA caberia a função de colher os indícios suficientes de autoria e a prova da materialidade do fato; enquanto que à POLÍCIA JUDICIÁRIA caberia auxiliar o Poder Judiciário, cumprindo as ordens judiciais (exemplo: condução coercitiva de testemunhas, cumprimento de mandados de prisão, etc.).

No entanto, mesmo para os que adotam essa segunda posição, não há dúvidas de que, em regra, a Polícia Civil é a responsável constitucional por exercer ambas as funções.

Extrai-se das mencionadas normas que a Polícia Civil possui duas funções precípua, quais sejam:

- I) Função de polícia judiciária, cujas atribuições refletem no auxílio do Poder Judiciário, como nos cumprimentos dos diversos mandados expedidos pelo juízo, tais como prisão, busca e apreensão, condução coercitiva, etc. e;
- II) Função de polícia investigativa, traduzindo as atribuições relativas ao início da persecução penal, visando a colheita de provas da materialidade do crime e indícios suficientes da autoria delitiva.

Certo é que a doutrina e jurisprudência dominante tratam como sinônimas as expressões Polícia Civil e Polícia Judiciária, pois investigar e auxiliar o juízo estão intimamente ligados à *persecutio criminis*. Assim, ao tomar conhecimento de um crime, o Delegado de Polícia, mediante a instauração de inquérito policial, iniciará buscas por fontes probatórias e elementos informativos, sendo que, ao conseguir provar a prática criminosa e seu provável autor, representará ao juiz competente pela expedição de mandado de prisão, se estiverem presentes o *fumus comissi delicti* e o *periculum in libertatis*, bem como pela expedição do mandado de busca e apreensão domiciliar a fim de verificar a existência de instrumentos e/ou proveitos do crime que eventualmente estejam na casa do suposto autor. Ora, perceba que as duas funções



estão intrinsecamente ligadas e, por essa razão, as expressões sinônimas não causam prejuízos à fiel compreensão da função essencial da Polícia Civil.

Da mesma forma, cumpre destacar que a Emenda à Constituição do Estado de São Paulo nº 35/2012, publicada no Diário Oficial do Estado em 04/04/2012, deu nova redação aos textos relativos à carreira de Delegado de Polícia para conferir-lhes status de carreira jurídica, reconhecendo à Polícia Civil o exercício da atribuição essencial à função jurisdicional do Estado e à defesa da ordem jurídica.

Nesta linha, a Lei 12.830/2013, em seu artigo 2º, além de reproduzir as duas vertentes complementares constantes tanto em nossa Constituição Federal quanto na Constituição Estadual Paulista (polícia judiciária e polícia investigativa), também corroborou que tais funções exercidas pelo Delegado de Polícia, são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

Nem poderia ser diferente. O Delegado de Polícia, com obrigatória formação jurídica, é o primeiro profissional do direito a assegurar aos cidadãos os direitos e garantias fundamentais inerentes à pessoa humana, em quaisquer condições que se encontre, seja como vítima, testemunha, averiguado, indiciado ou preso. E, como tal, exerce juízo de valor, dentro do que preconiza nosso ordenamento jurídico, como um nítido operador do Direito, analisando o caso concreto e trilhando seus contornos jurídicos, não apenas à subsunção fática da tipicidade penal formal, pelo contrário, transcendendo, para devida análise de todas as possibilidades jurídicas, seja restringindo a liberdade do indivíduo em situação flagrancial, seja reconhecendo atipicidade penal em razão do princípio da insignificância, seja reconhecendo eventual excludente de ilicitude ou, até mesmo de culpabilidade, realizando sempre, analítica e sistematizada concreção da persecução penal à luz da nossa Constituição da República Federativa do Brasil.

Nesse mesmo sentido, colaciona-se posição do professor Renato Brasileiro:

Ora, se levarmos em consideração que o cargo de Delegado de Polícia é privativo de bacharel em Direito (Lei nº 12.830/13, art. 3º) e que o exercício de suas funções guarda relação direta com a aplicação concreta de normas jurídicas aos fatos que lhe são apresentados, como ocorre, por exemplo, com a lavratura do auto de prisão em flagrante, indiciamento, representação por decretação de medidas cautelares, é no mínimo estranho admitir que o exercício de tais funções não tenha natureza jurídica. Daí a importância do art. 2º, caput, da Lei 12.830/13, que deixa evidente que as



funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais exercidas pelo Delegado de Polícia são de natureza jurídica.

Examinando o texto da Lei, nos parece que as entidades de classe dos Delegados de Polícia (que lutaram pelo projeto) tinham como objetivo principal com a sua aprovação obter o reconhecimento de que as funções exercidas pelo Delegado de Polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado, devendo, portanto, a classe ser equiparada, para todos os efeitos, com as demais carreiras jurídicas de Estado (Magistratura, Ministério Público, Defensoria Pública etc.).

Consiste em uma importante conquista para a classe de Delegados de Polícia. Havia alguns entendimentos no sentido de que as funções desempenhadas pelo Delegado não poderiam ser classificadas como jurídicas, considerando que seriam atividades materiais de segurança pública, conforme previsão do art. 144 da CF/88.

Tratava-se, contudo, de conclusão muito estreita, tendo em vista que o cargo de Delegado de Polícia é privativo de bacharel em Direito e muitas das funções por ele desempenhadas são atividades de aplicação concreta das normas jurídicas aos fatos apresentados, como é o caso do indiciamento, da representação por medidas cautelares e da elaboração do relatório.

Para uma segunda corrente, a Polícia Civil e a Polícia Federal podem ser “polícia judiciária” ou “polícia investigativa”, a depender da função que estejam exercendo. Assim, a expressão “polícia judiciária” não abrange todas as atribuições da Polícia, mas apenas parte delas. É preciso, portanto, diferenciar: “polícia judiciária” é a Polícia Civil ou Polícia Federal quando estiver praticando atos no auxílio do Poder Judiciário. Por outro lado, quando a Polícia atuar na investigação e coleta de provas sobre a autoria e materialidade de infrações penais, ela é “polícia investigativa” (e não “polícia judiciária”). Esta posição encontra fundamento no art. 144, § 1º, I, da CF/88, que, diferencia a função de “polícia judiciária” da atribuição da Polícia de apurar infrações penais.

O artigo 2º da Lei 12.830/13 colocou uma pá de cal naquela inócua posição defendida por alguns doutrinadores, de que a carreira de Delegado de Polícia não teria natureza de carreira jurídica.

Ao sublinhar o que já era cristalino na legislação vigente, que exige que o cargo de Delegado de Polícia seja exercido por Bacharel em Direito, além de



atribuir ao Delegado de Polícia a função de representar por medidas cautelares, a decisão de indiciamento, a decisão no Auto de Prisão em Flagrante, entre tantas outras atribuições, a referida lei disse, categoricamente, que a natureza jurídica da Carreira de Delegado de Polícia é de carreira jurídica, essencial e exclusiva de Estado.

Por fim, a Medida Provisória 657/2014 foi publicada no dia 14 de outubro de 2014, alterando a Lei nº 9.266/96, que disciplina a carreira da Polícia Federal. A referida Lei passou a contar com 03 novos artigos, sendo válido ressaltar o que consta nos artigos 2º-A e 2º-B:

Art. 2º-A. A Polícia Federal, órgão permanente de Estado, organizado e mantido pela União, para o exercício de suas competências previstas no § 1º do art. 144 da Constituição Federal, fundada na hierarquia e disciplina, é integrante da estrutura básica do Ministério da Justiça.

Parágrafo único. Os ocupantes do cargo de Delegado de Polícia Federal, autoridades policiais no âmbito da polícia judiciária da União, são responsáveis pela direção das atividades do órgão e exercem função de natureza jurídica e policial, essencial e exclusiva de Estado.

Art. 2º-B. O ingresso no cargo de Delegado de Polícia Federal, realizado mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, é privativo de bacharel em Direito e exige 3 (três) anos de atividade jurídica ou policial, comprovados no ato de posse.

Assim, não existe mais dúvida no que tange ao fato de que a carreira de Delegado de Polícia, seja Federal, seja, por simetria, Estadual, integra o ROL DAS CARREIRAS JURÍDICAS.

No mesmo sentido a jurisprudência de lavra do professor Guilherme de Souza Nucci²:

Quanto à afirmada ilegalidade da prisão em flagrante, ante a ausência de imediata apresentação dos pacientes ao Juiz de Direito, entendo inexistir qualquer ofensa aos tratados internacionais de Direitos Humanos. Isto porque, conforme dispõe o artigo 7º, 5, da Convenção Americana de Direitos Humanos, toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais. No cenário jurídico brasileiro, embora o Delegado de Polícia não integre o Poder Judiciário, é certo que a Lei atribui a esta autoridade a função de receber e ratificar a ordem de prisão em flagrante. Assim, in concreto, os pacientes foram devidamente apresentados ao Delegado, não se havendo falar em relaxamento da prisão. Não bastasse, em 24 horas, o juiz analisa o auto de prisão em flagrante.

² NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Processo Penal e Execução Penal*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 545.



E, ainda, conforme bem lembra o mesmo autor, “*o delegado de polícia é o primeiro juiz do fato*”.

Na mesma esteira, cumpre recordar as palavras do ministro Celso de Mello quando diz que “*o delegado de polícia é o primeiro garantidor da legalidade e da Justiça*” (STF, **HC 84.548**, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 21/06/2012).

É no mínimo curioso para não dizer assustador que se viva num país onde é necessária uma lei para dizer o óbvio. Mas, é assim mesmo. Quanto mais atrasado o grau de civilização mais necessidade se tem de regulamentar milimetricamente a tudo. Precisamos, por exemplo, que um Estatuto nos diga que devemos respeitar os idosos, as crianças e os adolescentes. Necessitamos de uma lei que nos indique que a violência doméstica contra a mulher é uma aberração que merece reprimenda. Olhando por esse prisma até que não é tão deprimente que tenha sido necessária tanta discussão e a edição de legislação para reconhecer em texto legal a natureza jurídica da atividade do Delegado de Polícia. Ora, de que outra natureza poderia ser essa atividade exercida exclusivamente por Bacharéis em Direito? De qualquer forma é fato que agora está posto em lei e também na Constituição do Estado de São Paulo em seu artigo 140.

Outro ponto importante são as expressões “essenciais e exclusivas de Estado”. Quando o art. 2º utiliza a palavra “exclusivas”, ele não está afirmando que a apuração de infrações penais, por qualquer meio, é uma atribuição apenas do Estado. O que se preconiza é que a função de apuração de infrações penais exercida por meio do aparato estatal e conduzida por Delegado de Polícia não pode ser transferida à iniciativa privada. Em suma, veda-se a “terceirização” ou “privatização” da atividade investigativa estatal.

Não se pode concluir, ao extremo, que somente o Poder Público possa apurar crimes. A imprensa, os órgãos sindicais, a OAB, as organizações não governamentais e até mesmo a defesa do investigado também podem investigar infrações penais. Qualquer pessoa (física ou jurídica) pode investigar delitos, até mesmo porque a segurança pública é “responsabilidade de todos” (art. 144, *caput*, da CF/88).

Obviamente que a investigação realizada por particulares não goza dos atributos inerentes aos atos estatais, como a imperatividade, nem da mesma força



probante, devendo ser analisada com extremo critério, não sendo suficiente, por si só, para a edição de um decreto condenatório (art. 155 do CPP). Contudo, isso não permite concluir que tais elementos colhidos em uma investigação particular sejam ilícitos ou ilegítimos, salvo se violarem a lei ou a Constituição. É aqui determinada a indelegabilidade dessa função a particulares, à iniciativa privada, o que, diga-se de passagem, seria o cúmulo do absurdo. Seria mesmo inimaginável que a atividade de investigação criminal pudesse ser exercida num futuro medonho por empresas particulares, ainda que sob concessão estatal. Trata-se de função típica de Estado da qual não se pode abrir mão jamais.

Registre-se que o projeto do novo Código de Processo Penal (Projeto de Lei n.º 156/2009) prevê, expressamente, o instituto da “investigação criminal defensiva” que, mesmo sem estar ainda regulamentado, é plenamente possível pelas razões acima expostas, bem como por ser um corolário da garantia constitucional da ampla defesa.

Já a expressão “essenciais”, que não deixa de ser outra obviedade, foi necessário transcrever em letra de lei que a atividade de Polícia Judiciária exercida pelo Delegado é “essencial” tal como ocorre com a advocacia, com o Ministério Público e com o Judiciário. A essencialidade da atividade de Polícia Judiciária se demonstra por si mesma no dia a dia, no Direito Comparado, onde não se encontra lugar civilizado que não seja dotado de uma Autoridade de Polícia Judiciária. A função de apuração das infrações penais e auxílio ao Judiciário no exercício, por exemplo, de cumprimento de Mandados de Prisão e outras diligências é obviamente essencial. Isso se presta por conta do péssimo processo legislativo que possuímos, muitas vezes atécnico e embebido de uma ignorância endêmica com a qual alguns se deleitam, é bom que a lei tenha deixado isso bem claro.

É interessante, porém, notar que a Lei 12.820/13 não entra em colisão com a existência dos chamados “Detetives Particulares”, pois que suas prerrogativas são bastante limitadas e nunca puderam se sobrepor ou mesmo coexistir paralelamente às atribuições da Polícia Judiciária.

Por fim, vale lembrar inúmeras outras hipóteses que demonstram, sem sombra de questionamentos, que a atividade de polícia investigativa é sim jurídica, como na situação de concessão de fiança (dada sem qualquer intervenção jurídica),



sequestro, arresto e hipoteca de bens no curso da investigação, a discricionariedade sobre os atos e a marcha do inquérito policial, entre outras.

Este trabalho não visa esgotar o tema mas sim apontar algumas conclusões e apontar a real importância que a Autoridade Policial tem dentro da sua função intelectual investigativa, agindo com imparcialidade e equidade, prevenindo o crime, trabalhando dentro da legalidade e sendo a resposta cirúrgica do Estado contra aqueles que afrontam seus cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIMA, Renato Brasileiro de. *Curso de Processo Penal*. Niterói: Impetus, 2013.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Processo Penal e Execução Penal*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Processo Penal e execução penal*. São Paulo: RT, 2006.

SÉRGIO SOBRINHO, Mário. *A identificação criminal*. São Paulo: RT, 2003.