

Caio Goto: Conflito de atribuições policiais é questão ainda sem solução

A prática policial muitas vezes traz à luz situações que aparentemente não apresentam solução imediata em virtude da inexistência de previsão legal geral ou específica sobre o caso fático. Não raramente, a decisão quase imediata da autoridade policial (leia-se, do delegado de Polícia Civil ou Federal), em face do caso concreto, exige elevado teor de profundidade na análise da subsunção fato-norma. A escassez natural de tempo, somada à complexidade de algumas questões não regulamentadas expressamente, e a quase sempre concomitante restrição da liberdade de uma pessoa presa em flagrante delito, conduz a autoridade policial a ter que, por dever funcional, formular uma solução juridicamente correta ao problema que lhe é apresentado, em atividade cognitiva muito próxima à proibição do *non liquet* no campo judicial, mas que, no entanto, deve ser concluída em tempo célere e extremamente limitado.

Inserido nesse contexto, também não raramente a autoridade policial se depara com a situação comum de incidência típica de crimes de competência da alçada federal, praticados em concurso com crimes de competência da Justiça estadual. Majoritariamente, resolvem-se tais situações com a aplicação da Súmula 122[1] do Superior Tribunal de Justiça, aplicada analogicamente ao campo da análise jurídica na seara policial, atraindo-se a competência da Justiça Federal (*rectius*: atribuição da Polícia Federal), para que a autoridade policial federal analise a legalidade da lavratura do auto de prisão em flagrante.

Ocorre, também com alguma frequência, que tais casos de concurso entre crimes federais e estaduais são apresentados primeiramente à Polícia Civil, já que a abrangência da autoridade policial estadual, através de todo o território nacional, é consideravelmente maior do que a da Polícia Federal, por razões de opção estrutural discricionária da União em face de sua organização administrativa, bem como em razão de circunstâncias históricas referentes à formação dos órgãos policiais estaduais.

Nessa conjuntura, a apresentação da pessoa ou do grupo de pessoas presas ocorre quase sempre por agentes de segurança pública atuantes no campo ostensivo, tais como as polícias militares e a Polícia Rodoviária Federal (mais raramente, por membros da Força Nacional ou do Exército, como ocorrido no caso da intervenção no Rio de Janeiro). A análise jurídica do fato perfunctoriamente empreendida por tais agentes de segurança em atuação ostensiva não somente não vincula a autoridade policial a quem se apresenta o preso e o caso, como também é autônoma em face da conclusão jurídica da Polícia Civil ou Federal. Pode ocorrer, por exemplo, que a Polícia Militar compreenda tratar-se de tentativa de homicídio, e a autoridade policial atribua ao fato o tipo da lesão corporal leve ou grave.

Em suma, vale dizer que a subsunção do fato típico, quando atinge a cognição da autoridade policial civil ou federal, já foi antecipadamente analisada por outros personagens do cenário jurídico criminal, e a partir dessa análise primeva, resultou na captura, condução e apresentação do preso na delegacia de polícia, dentro de um sistema legal e de um fluxo procedimental estabelecido pela Constituição Federal e pelo Código de Processo Penal.

A análise fático-jurídica, nos casos mais recorrentes e comuns, em que a apresentação do preso ocorre primeiro para a Polícia Civil, permite ao delegado de Polícia Civil a tomada da dianteira acerca da conclusão jurídica sobre o fato. Significa dizer que o delegado de Polícia Civil não somente tem

autonomia em sua conclusão jurídica sobre o caso apresentado como também tem o *dever* de expressar sua decisão jurídica e fazer respeitar e executar os efeitos dela decorrentes.

Na exemplificativa situação em que o concurso entre crimes federais e estaduais é apresentado à Polícia Civil (estadual), pela Polícia Rodoviária Federal, nada obsta, em absoluto, que o delegado de Polícia Civil não lavre a prisão em flagrante, por competir a sua formalização a outra autoridade policial com atribuição específica, como, por exemplo, o delegado de Polícia Federal nos casos de tráfico internacional de drogas. Tal é o caso em que se aplica a Súmula 122 do Superior Tribunal de Justiça, acima referida: apresentado o preso à Polícia Civil, conclui a autoridade policial estadual que o órgão com atribuições legais para a formalização do auto de prisão em flagrante é a Polícia Federal, determinando o encaminhamento do caso ao delegado federal — tudo dentro da legalidade e da distribuição de funções previamente estabelecidas entre os órgãos administrativos policiais da União e dos estados, que tem razão de ser na própria necessidade de segurança jurídica.

Porém, assim como o delegado de Polícia Civil tem autonomia em sua conclusão jurídica, o delegado da Polícia Federal igualmente a possui, baseado na Lei 12.830/13. Nada obsta que sua conclusão seja imediatamente contrária àquela explanada pelo delegado de Polícia Civil, gerando um imediato *conflito de atribuições entre órgão federal e estadual*, sem previsão de resolução legal imediata, tendo que ambas as autoridades dar solução célere e constitucionalmente adequada ao caso, posto que a liberdade de uma pessoa a aguarda.

Diferentemente do sistema judicial processual penal, a fase pré-processual encontra diversas *lacunas sistemáticas*, gerando questionamentos como o presente: *a quem caberia dirimir um conflito de atribuições entre a Polícia Federal e a Polícia Civil, no calor do caso concreto e dentro do prazo de 24 horas imposto pelo CPP, para que se comunique a prisão ao órgão judicial (artigo 306, parágrafo 1º)*[2]? A lei é silente sobre isso, e o sistema não apresenta auxílios muito precisos na solução da questão. Recomendações de órgãos externos, como as do Ministério Público, se prestam apenas temporariamente e não dão uma solução democrática ao caso com a edição de regulação legal, embora sejam úteis no exercício prática policial por indicarem formalmente um caminho a ser seguido.

Em consonância a isso, a maior flexibilidade da *atribuição* policial para lavrar o flagrante ou investigar o caso concreto, em face da inflexibilidade natural à *competência* judicial, permite uma maior gama de possibilidades de análise para dirimir esse conflito imediato entre órgãos policiais, sobretudo em virtude do fato de atribuições administrativas normalmente emanarem da lei *stricto sensu*, e regulações de competência emanarem direta e precipuamente da norma constitucional.

A experiência prática e as circunstâncias dos casos concretos em que esse conflito ocorre levam a crer, *de lege ferenda*, e considerando a grave restrição da liberdade daquele que é conduzido preso, que cabe à *primeira autoridade policial a quem apresentado o caso* explicar sua conclusão jurídica e encaminhar, em seguida, o custodiado e seu caso à autoridade policial que entende detentora de atribuição legal para a lavratura da prisão em flagrante delito, seja ela o delegado de Polícia Federal ou delegado de Polícia Civil.

A autoridade policial receptora do preso e do caso apresentado, remetido pela autoridade policial que analisara a situação com primazia, haveria de deter palavra determinante sobre a sua conclusão, *sem a possibilidade de determinar o retorno do capturado à autoridade policial que já analisara a situação anteriormente*

, na medida em que solução diversa certamente imperaria contra a celeridade que exige a autuação do flagrante e contra a liberdade do conduzido.

Outra solução possível, também em sede especulativa, seria a apresentação imediata da controvérsia ao juízo plantonista para que determine a remessa ou manutenção do caso, dentro de prazo exíguo, à autoridade policial com atribuição adequada ao caso, passando a situação a ser analisada pelo Poder Judiciário, e a partir daí preenchendo essa ausência de regulamentação sobre a solução desse conflito de atribuições policiais e possibilitando que a controvérsia iniciada possua um meio de resolução dentro do sistemas de competências, já que houve intervenção do Poder Judiciário (exceção de incompetência; conflitos negativo e positivo de competência etc.).

Fato é que atualmente visualiza-se verdadeiro limbo nas situações em que nem uma nem outra autoridade policial se presta a se reconhecer como detentora de atribuição para o ato da prisão, permanecendo a situação insolúvel através do sistema processual penal positivado. Não há, de imediato, uma autoridade superior a ambos os órgãos administrativos estadual e federal (com exceção dos conflitos de atribuições internos), que dentro do prazo de 24 horas determine qual órgão policial há de formalizar o flagrante delito. Assim como em sede judicial, a proibição do *non liquet* é obrigatória nessas situações, em que uma solução jurídica há de ser encontrada para a integração normativa no caso de conflitos de atribuições entre órgãos policiais, especialmente entre as polícias Federal e Civil.

Resta construir sistematicamente tal solução dentro dos parâmetros genéricos e abstratos da lei, e não de normativas infralegais ou recomendações ministeriais que inclusive podem ser contraditórias entre si, nas esferas estadual e federal (por exemplo, recomendações do Ministério Público Federal, em um sentido, e do Ministério Público estadual em sentido diametralmente oposto).

A despeito dessa exposição, a título de contribuição para o debate, segue o sistema pré-processual lacunoso nesse ponto (*e em muitos outros*), até a edição de regulamentação em lei de caráter nacional que vincule as autoridades policiais (judiciais e ministeriais) em todo o país e garanta a tão almejada segurança jurídica também no campo da atuação das forças de segurança pública e, consequentemente, no âmbito processual e judicial, onde ao final tudo resvala em sede penal.

[1] Súmula 122 do STJ: Compete à Justiça Federal o processo e julgamento unificado dos crimes conexos de competência federal e estadual, não se aplicando a regra do art. 78, II, a, do Código de Processo Penal.

[2] Art. 306. A prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente, ao Ministério Público e à família do preso ou à pessoa por ele indicada. § 1º Em até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, será encaminhado ao juiz competente o auto de prisão em flagrante e, caso o autuado não informe o nome de seu advogado, cópia integral para a Defensoria Pública. (Redação dada pela Lei nº 12.403, de 2011).

Date Created

29/06/2019