

João Batista Eglor de Souza

A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E A PERSPECTIVA DE COOPERAÇÃO
POLICIAL NOS ESTADOS-PARTES DO MERCOSUL

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Turma Especial da URI - Campus de Frederico Westphalen - como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Odete Maria de Oliveira

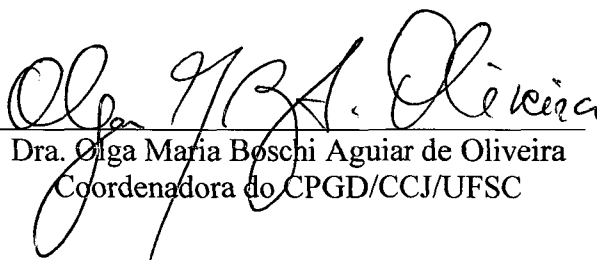
Florianópolis, 2002

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E A PERSPECTIVA DE COOPERAÇÃO POLICIAL
NOS ESTADOS-PARTES DO MERCOSUL

João Batista Eglor de Souza

Dra. Odete Maria de Oliveira
Professora Orientadora



Dra. Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira
Coordenadora do CPGD/CCJ/UFSC

Florianópolis, 2002.

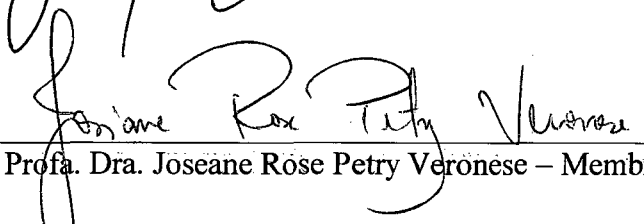
João Batista Eglior de Souza

A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E A PERSPECTIVA DE COOPERAÇÃO POLICIAL
NOS ESTADOS-PARTES DO MERCOSUL

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito
junto ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina pela
Banca Examinadora formada por:



Profa. Dra. Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira – Presidente



Profa. Dra. Joseane Rose Petry Veronese – Membro

Prof. Dr. Carlos Araújo Leonetti – Membro

Profa. Dra. Odete Maria de Oliveira – Suplente

Florianópolis, 2002.

À minha querida mãe, Marcina,
pela visão e obstinação em possibilitar
estudo para seus filhos, numa época e
espaço em que outros valores eram
privilegiados.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sempre estar ao meu lado.

À Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) por viabilizar um curso de qualidade, mesmo fora da sede.

Aos Professores do Curso de Mestrado, pela ampliação de conhecimentos proporcionada.

Aos Professores da Universidade Regional Integrada (URI), campus de Frederico Westphalen, pelo empenho e apoio necessários para o melhor aproveitamento do curso.

À Suleima, minha esposa, pela compreensão e estímulo.

Aos meus colegas, pela amizade e troca de experiências enriquecedoras.

À Professora Doutora e Orientadora Odete Maria de Oliveira, pelos ensinamentos valiosos.

LISTA DE SIGLAS

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA – Associação de Livre Comércio Sul-Americana
CCM – Comissão de Comércio do MERCOSUL
CECA – Comunidade Européia do Carvão e do Aço
CEE – Comunidade Económica Européia
CEEA – Comunidade Européia de Energia Atômica
CEPAL – Comissão Económica para a América Latina
CMC – Conselho do Mercado Comum
CPC – Comissão Parlamentar Conjunta
EUROPOL – Serviço Europeu de Polícia
GMC – Grupo Mercado Comum
FCES – Foro Consultivo Económico-Social
INTERPOL – Organização Internacional de Polícia Criminal
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte
POP – Protocolo de Ouro Preto
SAM – Secretaria Administrativa do MERCOSUL
TA – Tratado de Assunção
TEC – Tarifa Externa Comum
UE – União Européia
ZLC – Zona de Livre Comércio

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo efetuar uma pesquisa sobre a investigação criminal nos Estados-partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), indagando sobre as possibilidades e os meios de estabelecimento de uma cooperação mais eficiente, dirigida a combater a criminalidade que se beneficia das fronteiras territoriais, dificultando a ação da justiça, num momento de impulso da liberdade de circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais, devido ao avanço da integração do Cone Sul.

O primeiro capítulo dedica-se a abordar diversos processos de integração e suas peculiaridades, matérias em negociação e graus de envolvimento pretendidos, verificando-se que na atualidade esses movimentos formam-se ao redor de interesses econômicos.

O segundo capítulo refere-se aos principais contornos da polícia. Iniciando-se por um contexto histórico, segue enfocando os sistemas que enquadram os atos de origem, aprofundando-se no tema da especialização da repressão, versando sobre os propósitos dos caracteres da investigação criminal. Em seguida, passa-se a abordar sobre a cooperação policial internacional, seus níveis, suas formas e exemplos em funcionamento no mundo, com ênfase às propostas na área do MERCOSUL.

Finalmente, o terceiro capítulo tenta comparar as legislações processuais penais dos Estados-partes do Tratado de Assunção, privilegiando a dimensão específica da investigação criminal, analisando: as estruturas policiais, suas intervenções, os meios de prova, a situação do imputado e o desenvolvimento dos procedimentos próprios estabelecidos como elementos de regulação, observando-se que as categorias aqui apontadas para análise comparativa, foram consideradas teoricamente no contexto desse trabalho.

RESUMEN

Esta disertación tiene como objetivo efectuar una pesquisa sobre la investigación criminal en los Estados partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), indagando sobre las posibilidades y los medios de establecimiento de una cooperación más eficiente, dirigida a combatir la criminalidad que se beneficia de las fronteras territoriales, dificultando la acción de la justicia, en un momento de impulso de la libertad de circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, debido al avance de la integración del Cono Sur.

El primer capítulo dedicase a abordar diversos procesos de integración y sus peculiaridades, materias en negociación y grados de involucramientos pretendidos, verificándose que en la actualidad esos movimientos se forman alrededor de los intereses económicos.

El segundo capítulo refiere a los principales contornos de la policía. Iniciándose por un contexto histórico, sigue enfocando los sistemas que cuadran los actos de origen, profundizándose en el tema de la especialización de la represión, versando sobre los propósitos de los caracteres de la investigación criminal. Enseguida, pasase a abordar sobre la cooperación policial internacional, sus niveles, sus formas y ejemplos en funcionamiento en el mundo, con énfasis a las propuestas en la área del MERCOSUR.

Finalmente, el tercer capítulo intenta comparar las legislaciones procesales penales de los Estados partes del Tratado de Asunción, privilegiando la dimensión específica de la investigación criminal, analizando: las estructuras policiales, sus intervenciones, los medios de prueba, la situación del imputado y el desarrollo de los procedimientos propios establecidos como elementos de regulación, observándose que las categorías acá apuntadas para análisis comparativa, fueron consideradas teóricamente en el contexto de ese trabajo.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	6
RESUMO.....	7
RESUMEN.....	8
INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO I – PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO.....	14
1.1. <i>Contextualização Histórica e Aspectos Conceituais</i>	14
1.2. <i>A Integração e o Papel do Estado</i>	18
1.3. <i>Tipos de Integração</i>	20
1.4. <i>Graus de Integração Econômica</i>	21
1.5. <i>Processos de Integração Regional e Sub-Regional</i>	24
1.5.1. <i>A União Européia</i>	24
1.5.2. <i>Tentativas de Integração na América</i>	28
1.6. <i>Principais Movimentos da Trajetória da Integração do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)</i>	34
1.7. <i>A Instituição do MERCOSUL</i>	42
CAPÍTULO II - A INSTITUIÇÃO DA POLÍCIA E A COOPERAÇÃO POLICIAL	55
2.1. <i>Contextualização Histórica</i>	55
2.2. <i>Tentativa Conceitual</i>	61
2.3. <i>Funções ou Especializações</i>	62
2.4. <i>Os Sistemas dos Atos Policiais</i>	65
2.5. <i>Os Sistemas Processuais Penais</i>	66
2.6. <i>A Investigação Criminal</i>	69
2.7. <i>Cooperação Policial Internacional</i>	73
2.7.1. <i>Questões Controvertidas</i>	73
2.7.2. <i>Formas Principais</i>	75
2.7.3. <i>Organizações Principais</i>	80
2.7.4. <i>Tratados Principais</i>	83
2.7.5. <i>Acordos e Normas de Assistência Jurídica no MERCOSUL</i>	84

CAPITULO III - AS INSTITUIÇÕES POLICIAIS E A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL NOS ESTADOS-PARTES DO MERCOSUL.....	89
3.1. <i>A Legislação do Brasil</i>	90
3.1.1. Instituições Policiais e suas Competências.....	90
3.1.2. Elementos da Investigação Criminal e a Intervenção Policial	90
3.2. <i>A Legislação da Argentina</i>	95
3.2.1. Instituições Policiais e suas Competências.....	95
3.2.2. Elementos da Investigação Criminal e a Intervenção Policial	96
3.3. <i>A Legislação do Paraguai</i>	102
3.3.1. Instituições Policiais e suas Competências.....	102
3.3.2. Elementos da Investigação Criminal e a Intervenção Policial	103
3.4. <i>A Legislação do Uruguai</i>	109
3.4.1. Instituição Policial e suas Competências.....	109
3.4.2. Elementos da Investigação Criminal e a Intervenção Policial	110
3.5. <i>Abordagem Comparativa do Estudo Realizado</i>	114
3.5.1. As Instituições Policiais e suas Competências	114
3.5.2. Elementos da Investigação Criminal e a Intervenção Policial	117
3.6. <i>Termos para uma Aproximação de Cooperação Policial</i>	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	129

INTRODUÇÃO

A finalidade da presente dissertação concentra-se na realização de um estudo sobre a investigação criminal junto aos Estados-partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e na tentativa de apontar, se for o caso, termos de aproximação plausíveis ao estabelecimento de uma cooperação mais eficiente, direcionada a combater à criminalidade, num momento em que se observa maior circulação de pessoas, bens e capitais, em consequência do avanço do processo de integração regional do Cone Sul.

O enfrentamento do tema da investigação criminal transcorre ante ao exame das legislações constitucional e ordinária nos quatro Estados-partes do MERCOSUL, dando ênfase ao desenvolvimento dos procedimentos, à coleta das provas, aos direitos e obrigações correspondentes aos atores que se apresentam nesse certame.

Para tanto, utiliza-se o método indutivo, observando-se os subsídios teóricos dos processos de integração experimentados em nível mundial e, em específico, no âmbito regional, neste caso, a partir do período desencadeador das independências sul-americanas; os elementos constitutivos das instituições policiais e os esforços empreendidos em torno da cooperação interestatal nas investigações das infrações penais que ultrapassam as fronteiras territoriais. A análise é procedida por intermédio de pesquisa bibliográfica e documental.

Com o objetivo de constatar a atuação dos organismos policiais no processo penal, bem como, para reunir doutrinas originais e informações pertinentes a cooperação policial internacional e ao MERCOSUL, foram efetuadas visitas à sede desse Bloco, em Montevideu, a repartições policiais, a bibliotecas e a livrarias nos quatro Estados-partes: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, determinação que permitiu uma aproximação à realidade das questões investigadas, resultando em potencial contribuição ao estudo.

Para a consecução do fim projetado, o trabalho foi composto em três capítulos distintos. O primeiro representa uma exploração a respeito dos processos de integração levados a efeito em distintas áreas globais e espaços temporais, com entonação ao processo de integração em andamento no Cone Sul.

No exame desses movimentos integracionistas são destacadas a abrangência e a tendência das matérias concertadas, especialmente entre os Estados-partes, primordialmente na atualidade ocupando-se em torno de interesses de ordem econômico-comerciais, bem como, dos graus de profundidade a que podem atingir as tentativas de enlace. Os experimentos europeus e outros semelhantes, gerados nos mais variados lugares, ao mesmo tempo em que auxiliam na compreensão do fenômeno, servem de combustível para o direcionamento dos planos do processo de integração do MERCOSUL.

Quanto a esse projeto de mercado comum, cuida-se de seus antecedentes, formação, complexo organizacional, princípios, trajetória, avanços e retrocessos, do caráter intergovernamental que substancia suas decisões e tem sido alvo de severas críticas de especialistas no assunto devido a sua inaplicabilidade direta, diferentemente do que acontece na União Européia, onde foi adotado o mecanismo supranacional, representado pela cessão de parcelas de soberania efetuadas pelos Estados-partes em favor do organismo formado e, por conseguinte, carregando suas disposições de faculdade direta, imediata e obrigatória nas matérias correspondentes.

No segundo capítulo, em sendo a Polícia o organismo que em primeiro lugar tem contato com o evento criminoso, que detém os arquivos de informação e que realiza, em maior ou menor grau, atividades de caráter investigatório, procura-se proporcionar o conhecimento de pontos específicos, partindo-se do uso do método histórico para mostrar seu remoto nascimento, sua evolução e os sistemas que glosam e coligem suas atribuições. Ainda, são trabalhados os contornos da investigação criminal, cujos legitimados para exercer sua presidência, Polícia Judiciária, Juiz de Instrução e Ministério Público, encaminham a procedimentos distintos, aplicáveis naquela etapa da demanda penal.

Também, fixa-se esse capítulo no obstáculo que representam as fronteiras dos Estados-partes ao seguimento das investigações criminais, pois a criminalidade é agravada pelos movimentos de integração, em face das liberdades de circulação de pessoas, bens, capitais e serviços, progressivamente implantadas, e na amostra de instrumentos empregados na produção de gestões cooperativas policiais de alcance transnacional, detalhando seus níveis e formas e abordando os pleitos mais significativos em andamento no MERCOSUL.

O terceiro e definitivo capítulo da pesquisa discorre, por meio de uma análise comparativa, sobre as legislações constitucionais e processuais penais dos Estados-partes do MERCOSUL, na parte dedicada à investigação ou instrução criminal, de lugar antes do ingresso no estágio da ação penal. São privilegiadas nesse exame as seguintes categorias, consideradas teoricamente no texto da presente dissertação: estruturas policiais, mediante o exame de suas legislações organizacionais e suas respectivas intervenções nos processos; os meios de prova; a situação do imputado; e o desenvolvimento dos procedimentos estabelecidos para regular a fase, próprios de cada um dos países. Por intermédio do uso de abordagem comparativa é possível visualizar aspectos comuns ou contrastantes, as diferenças e as semelhanças existentes nos ordenamentos jurídicos processuais penais. Não sendo meta desse trabalho, entretanto, debates sobre temas de ordem de direito material ou substantivo.

Por fim, é feita breve abordagem sobre o mecanismo mais apropriado e sobre alguns termos que poderiam orientar a elaboração de um acordo entre os Estados-partes do MERCOSUL para o fomento da cooperação investigatória criminal, levando-se em conta a situação atual do Mercado Comum do Sul e o fato de que a segurança é um campo pertencente e da essência do Estado, portanto, não exposto à alienabilidade, sucedendo-se então, considerações finais e a seguir as referências bibliográficas utilizadas junto à pesquisa.

O estudo sustentou-se em obras de autores nacionais e de autores de língua espanhola. A tradução dessas obras e citações no texto dissertativo é de total responsabilidade do presente pesquisador.

Basicamente, pretende-se com este trabalho colaborar com o processo de integração regional que ora se vivencia e, ao mesmo tempo, com as propostas de intensificação dos relacionamentos dos órgãos policiais e das demais entidades que laboram na elucidação dos fatos criminosos, visando atacar a impunidade que se beneficia dos marcos fronteiriços para evadir-se das cominações da justiça.

CAPÍTULO I

PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO

1.1. Contextualização Histórica e Aspectos Conceituais

“No período Neolítico da Pré-História o homem passa à exploração da agricultura fixando-se à terra em abandono à vida nômade, cujas conseqüências são o surgimento da necessidade de estruturar a organização social e dos esforços coletivos, por exemplo, na defesa das aldeias. O impulso para tal comportamento, num primeiro estágio, era procedente do instinto de sua própria preservação.”¹

No entanto, o homem primitivo, na interpretação de Chiarelli e Chiarelli¹, buscava além de segurança, descobrir-se, pois mesmo ignorante, compreendia que a condição para tanto estava no convívio com seu semelhante. Conhecendo-o, iria conhecer-se. Integra ao seu juízo a afirmação de que agora, “(...) o homem vive em função do outro homem, agregando-se, seja na competição [...] seja na associação propriamente dita”².

Assim, os bens e a propriedade e, por conseqüência, as diferenças de posses e de criação, esta decorrente da natureza de cada pessoa, requereram a edificação de sistemas capazes de controlar, de forma ordenada, os desníveis e as disputas emergentes.

¹ CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes; CHIARELLI, Matteo Rotta. **Integração: direito e dever**. São Paulo: LTr, 1992, p. 24.

² Idem, p. 36.

Remota forma de integração registrada na Pré-História deu-se no plano da solução de conflitos, segundo se extrai da obra de Fentanes³. Narra o escritor que naquela época as disputas internas dos clãs eram resolvidas em observância ao Código da *Themis* (deusa grega da justiça familiar e clânica) que se compunha de normas não escritas, místicas e costumeiras. Devido sua finalidade, não estava apto à aplicação para assuntos de dimensão extraclânica. Isso e o fato de não haver uma autoridade superior a, dos clãs, idealizaram os procedimentos da Justiça da *Diké* (deusa grega da justiça interclânica). De fundamentos sagrados, originava-se também nos costumes e operacionalizava-se por meio de um tribunal arbitral de assento aos chefes dos clãs. A resolução do embate dava-se por composição, procedido de um compromisso de amizade e de um banquete ritual.

Daquele tempo coleta-se o esforço do após cizânia na tentativa de manter a paz, procurando, na integração pacífica, evitar que a ambição, a sede de poder e as divergências de pensamento entre os grupamentos humanos conduzissem à guerra. Não se esquecendo, esta também leva à integração, é bem verdade não voluntária, opção que nos dias de hoje assusta e deve ser renunciada a todo custo, pelo risco de aniquilamento do homem pelo próprio homem, devido ao poderio destrutivo das armas disseminadas por numerosos Estados.

Mais à frente, a História prossegue oferecendo inúmeros exemplos de integração. Alguns chegaram a completa amalgamação conforme leciona Deutsch⁴, como foram os casos dos Cantões Suíços, entre o início do século XIV e fim do Século XV; da União Aduaneira da Alemanha no Século XIX; da Inglaterra e País de Gales e Inglaterra e Escócia, dos séculos XV e XVI.

Em outros esforços de integração, a ótica estava direcionada ao campo econômico, como são os exemplos da união econômica entre a Bélgica e Luxemburgo de 1921, coligando os Países Baixos, formando então o BENELUX, em vigor a partir de 1º de janeiro de 1948, cujo objetivo era alcançar a união aduaneira e após, a união econômica; o Tratado de Roma, em vigor desde 1º de janeiro de 1958, instituidor da Comunidade Econômica Européia (CEE), o primeiro dos três tratados que fundamentaram a criação da Comunidade Européia, após denominada de União Européia (UE)⁵; e, em nosso âmbito, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criado em 1991, modelo aspirante a um mercado comum.

³ FENTANES, Enrique. *Compendio de ciencia de la policia*. Buenos Aires: Editorial Policial, 1979, p. 20.

⁴ DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Análise das relações internacionais*. Traduzido por Maria Rosinda Ramos da Silva. 2.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 276.

⁵ Os demais foram: Tratado da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), de 1951 e da Comunidade Européia de Energia Atômica (CEE), de 1957.

Com o escopo voltado primordialmente para a segurança coletiva mediante a preservação da paz, diversos países no ano de 1920 fundaram a Liga das Nações, que posteriormente, em 1945, foi sucedida pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Por outro lado, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), criada no ano de 1948, agregada até por países geograficamente distantes, como exemplo os Estados Unidos, Canadá, Grã-Bretanha e países Europeus, possui como alvo empregar a força militar associada, em certas situações definidas no documento criador, inicialmente constituindo-se preocupação, uma possível invasão soviética à Europa.

A Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), em vigor desde a assinatura do Tratado de Paris, julho de 1952, apresentou como Estados-partes a França, Alemanha, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Itália, mesclando interesses econômicos, de segurança e paz. Conforme anota Soder⁶, graças ao projeto de Jean Monnet, chefe do Planejamento de Reconstrução e Modernização da França e da adesão do ministro francês das Relações Exteriores, Robert Schumann, a Alemanha passou à situação de igualdade de direitos, evitando assim, o nascer de novas disputas, ao mesmo tempo em que se podia controlar a sua indústria e evitar uma supremacia econômica no continente, bem como, o temor da cogitada invasão da União Soviética na Europa, de regime comunista, o que tornava importante o rearmamento da Alemanha, pois, nessa condição, poderia estar apta a opor a primeira resistência caso houvesse invasão.

A diversidade de aplicação do termo integração é um dos seus constitutivos e, destacadamente, a finalidade (sobrevivência, militar, segurança, econômica, etc.), conforme até pode ser extraído do tópico anterior, é o pilar principal a fomentá-la.

De definições gerais, que abrangem a maioria dos acontecimentos, a restrita finalidade, destinada a fenômeno específico, como processos de integração econômica, o termo pode abrigar distintos enfoques.

De modo geral a integração conforme ensina Deutsch “(...) é um relacionamento entre unidades, no qual elas são mutuamente interdependentes e em conjunto produzem propriedades de sistema que isoladamente não teriam”⁷.

Embora comumente usado o termo integração para descrever o processo de integração, com este não se confunde. A integração é o processo acabado, é a conseqüência. Processo de integração é o como proceder, divide-se em etapas a serem cumpridas até a integração final.

⁶ SODER, José. **A União Européia**. São Leopoldo: UNISINOS, 1995, p. 28-29.

⁷ DEUSTCH, K. W. Op. cit., p. 223. Exemplifica esse autor, que a chave ao se adaptar à fechadura forma um sistema integrado pois a ação de girar a chave aciona a fechadura para abertura ou fechamento de uma porta. Isoladamente chave e fechadura não podem fazê-lo.

Para a amalgamação plena devem estar presentes, na visão de Chiarelli e Chiarelli⁸, a combinação simultânea e contínua entre as proximidades geográfica e cultural e os interesses econômicos. Assim, na medida em que quanto mais destacados apareçam esses fatores, mais intensa se dará a conexão.

Arbuet-Vignalli, voltando sua idéia sobre o fenômeno à extensão interestatal, define o processo de integração, como:

(...) todo aquele que favoreça a atitude cooperadora dos Estados independentes, apenas transcenda a mera coordenação espontânea e possua algum grau de institucionalização formal e até que o aprofundamento do processo abandone o âmbito das relações internacionais regradas a partir do princípio de independência próprio do atributo da soberania, para ingressar no campo do direito político interno no marco de uma idéia de supremacia própria do poder central do Estado (federal ou não)⁹.

Nesse sentido, a integração interestatal distingue-se de outros tipos de integração fundamentalmente pela intensidade do comprometimento das soberanias, caracterizado este pelo nível de cedência de competências, indo desde o ausente, quando o trâmite das matérias rege-se pelas normas do Direito Internacional Público clássico; até o presente, passando por uma significativa transferência de poderes das unidades ao organismo criado, regulando seus acordos pelos preceitos do Direito Comunitário.

Oliveira¹⁰, abordando o tema em dimensão especificamente econômica, atenta quanto ao uso recente do termo integração, a partir de meados do século XX, no sentido de denominar a supressão das barreiras ao avanço das economias de um certo número de nações, a todos os recantos do bloco em formação.

A autora alerta para a diferença entre cooperação e integração. Enquanto na primeira, os Estados participantes visam redução dos níveis de discriminação, na integração, o esforço é para supressão de formas específicas de discriminação. Nesta, os Estados ficam sujeitos à “(...) cessão significativa de suas soberanias ou na adoção ou reforço de políticas frente a terceiros países”¹¹.

⁸ CHIARELLI, C. A. G; CHIARELLI, M. R. Op. cit., p. 41.

⁹ ARBUET-VIGNALI, Heber. Soberania e integración ¿Conceptos opuestos o complementarios? In: CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes (coord.). **Temas de integração com enfoques no MERCOSUL**. São Paulo: LTr, 1997. Volume I, p. 94. No original: “(...) todo aquel que favorezca la actitud cooperaria de los Estados independientes, apenas trascienda la mera coordinación espontánea y posea algún grado de institucionalización formal y hasta que la profundización del proceso abandone el ámbito de las relaciones internacionales regladas a partir del principio de independencia propio del atributo de la soberanía, para ingresar en el campo del derecho político interno, en el marco de una idea de supremacia propia del poder central del Estado (federal o no)”.

¹⁰ OLIVIERA, Odete Maria de. **União Européia: processos de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 1999, p. 33.

¹¹ Idem, *ibidem*.

Assim, o alcance da integração fica, principalmente, na pendência dos fins que se pretenda atingir, na atualidade, com ênfase à economia, mas em seu avanço levando consigo outras dimensões; e na dependência de quanto seus integrantes estão dispostos a ceder, até onde pretendem curvar a sua vontade em favor da entidade que planejam formar.

1.2. A Integração e o Papel do Estado

Como já observado, o homem primitivo abandonou a vida individual e isolada por instinto de preservação de sua espécie, formando os primeiros grupos comunitários, decorrendo daí, principalmente, a necessidade de implantação de mecanismos organizados e eficientes a garantir, inicialmente, a propriedade. Essa configuração vai ao encontro das conclusões de Dallari, “(...) não basta uma reunião de pessoas para que se tenha por constituída uma sociedade, sendo indispensável, entre outras coisas, que essas pessoas se tenham agrupado em vista de uma finalidade”¹².

E, assim, numa estrutura mais elevada, é que aparece o Estado. Como ensina Della Torre¹³, é no momento em que a sociedade atinge um certo grau de desenvolvimento, que representa para a sociologia o nascimento do Estado¹⁴.

No desenvolvimento do tema da integração, constata-se estarem os Estados presentes na grande maioria desses movimentos, sendo então fundamental excursionar sobre o seu papel, pois cada qual estende em seu território e sobre o povo e anseios deste, maior ou menor ingerência, dependendo do lugar e do tempo a que se referem.

Deixando de lado a discussão doutrinária sobre a questão da função do Estado, porquanto polêmica, os estudiosos do fenômeno procuram deixar claro que a finalidade do Estado é o bem comum, invariável em todos os espaços temporais. Todavia, o conceito de bem comum, em razão das individualidades de cada povo, não pode ter a mesma extensão “(...) pois, o desenvolvimento integral da personalidade dos integrantes desse povo é que deve ser o seu objetivo (...)”¹⁵.

Numa definição geral de bem comum devem estar presentes, no entendimento de Azambuja¹⁶, dois elementos: segurança e progresso. Implicam esses conceitos no exercício

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19.ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 21.

¹³ DELLA TORRE, M. B. L. **O homem e a sociedade – uma introdução à sociologia**. 6.ed. São Paulo: Nacional, 1997, p. 200.

¹⁴ Idem, *ibidem*. Assinala o autor que a origem do Estado é atribuída também à família, à imposição dos mais fortes pela força, ao poder divino e ao contrato social.

¹⁵ DALLARI, D. de A. Op. cit., 20.ed., p. 103.

¹⁶ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 35.ed. São Paulo: Globo, 1996, p. 126-127.

do controle social pelo Estado. Ele talvez não seja o mais poderoso, mas é o maior responsável pelo controle social¹⁷, proporcionando através deste, a ordem social ou pública, a posição de equilíbrio e harmonia na coexistência coletiva¹⁸, entre outras atividades, emanando normas regulamentadoras da vida em sociedade, função legislativa; garantindo proteção social, mediante órgãos de segurança e tranqüilidade do indivíduo, quer evitando a ação de malfeitores, quer reprimindo suas condutas pelo isolamento ou eliminação, funções policial e judicial; e oferecendo eficiência social adequada ao progresso do homem, permitido pela vida social ordenada e segura.

Na obrigação de gerarem o bem comum, os Estados avocam funções em maior ou menor número, deixando parte delas aos particulares. Neste campo há teorias que propõem desde intervenção mínima estatal até as que defendem total interferência, mas todas consideram a segurança função exclusiva, essencial, sequer cogitando a sua transferência para qualquer ente que não o Estado soberano, sobre seu povo e território.

Desse modo, pode-se encontrar nas mãos de Estados, tarefas como as relacionadas a serviços de fornecimento de energia elétrica, água, saúde, ensino, enquanto que outras atividades ou parte delas são transferidas para a exploração de particulares. Noutra extremidade encontram-se países em que as funções são todas de competência estatal, nenhuma iniciativa restando aos particulares.

Entretanto, a manutenção da segurança interna tem para o Estado um significado muito mais além de promover a ordem, a proteção e a eficiência. É nessa direção a lição de Brunet, quando afirma constituir ela “(...) parte essencial do fim último do Estado, uma vez que configura o núcleo de seu poder”¹⁹. Assim, a segurança desdobra-se em dois sentidos para o Estado, num deles impondo-lhe uma obrigação e noutro, representando a própria essência existencial.

Tal fator é um componente limitador do alcance de uma integração da qual faça parte um Estado. A segurança diz respeito ao núcleo, a parte dura, a razão mais profunda de ser do Estado e, desta forma, ante a mínima chance dela situar-se em risco, inviabilizará, no que diz respeito, eventual proposta de integração.

Os Estados quando trocam informações, conhecimentos e prestam auxílios, mútuos ou não, nos assuntos relativos a área de segurança, tanto interna como externa, estão

¹⁷ O controle social é exercido também pela Igreja, escola, moral, moda, opinião, costumes, ideais.

¹⁸ SEDEH, Salim. **Princípios de sociologia geral**. 5.ed. São Paulo: Difusora Cultural, 1967, p. 169.

¹⁹ BRUNET, Amadeu Recasens i. Soberanía, aparato policial e integración europea. In: BERGALLI, Roberto; RESTA, Eligio (comps.). **Soberanía: un principio que se derrumba: aspectos metodológicos y jurídico-políticos**. Barcelona: Paidós Ibérica, 1996, p. 92. No original: “(...) parte esencial del fin último del Estado, a la vez que configura el núcleo de su poder”.

promovendo cooperação e, assim, não envolvem qualquer forma de repasse de parcela de soberania por mínima que seja. Ao falar-se em integração econômica, somente quando esta se elevasse ao nível total, em princípio, é que se tornaria factível uma política comum para área de segurança. Mas, nesse patamar, os Estados deixariam de existir unitariamente, formando um novo ente, talvez sob a forma de uma federação.

1.3. Tipos de Integração

A doutrina vem dividindo a integração em dois tipos: o *Internacional* e o *Regional*. Produz-se a primeira forma de integração citada, com a constituição de organismos internacionais acessíveis a nações, de caráter governamental ou não-governamental. Destes, é exemplo a Cruz Vermelha Internacional, gerada em Genebra no ano de 1863, cuja dedicação vai de socorro a vítimas de calamidades a feridos em guerra. Daqueles, o mais expressivo é, sem dúvida, a Organização das Nações Unidas (ONU), de junho de 1945, cuja finalidade precípua está voltada para a paz.

Na dimensão econômica, conforme ensina Faria²⁰, a integração internacional é basicamente a promoção das atividades empresariais, transnacionais, como as corporações econômicas produzidas à margem do controle das diretrizes estatais. Refletem essa modalidade, segundo ele, “(...) as características e tendências da economia capitalista global, impulsionada pela interação e pela interdependência”²¹.

No que se refere à *Integração Regional*, ela está intimamente ligada a dois fatores: Estado e região. Assim, tal tipo de integração decorre da pré-existência de laços que permitem afirmar que um determinado número de países pertence a uma mesma região. Essa ligação pode derivar de laços geográficos, culturais, religiosos, econômicos, políticos, ideológicos, ou pela combinação de um ou mais elementos.

Os espaços de surgimento de integrações regionais também estão abertos a variadas finalidades. No meio militar encontramos a formação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), reunindo inclusive países não próximos geograficamente, Estados Unidos, Grã-Bretanha, Canadá e países europeus, alguns até distantes do próprio oceano objeto do tratado, como são o caso de Grécia e Turquia, criado com fim, como já foi visto, de evitar um ataque soviético. Por sua vez, os Estados comunistas do Leste europeu e URSS

²⁰ FÁRIA, José Ângelo Estrella. **O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção**. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993, p. 25-26.

²¹ Idem, p. 25.

integraram-se militarmente mediante o Pacto de Varsóvia, para proteção em caso de ofensiva ocidental.

Entretanto, nos últimos tempos, a integração regional de maior profundidade tem sido a de fins econômicos. Ela se forma, essencialmente, por países geograficamente próximos e mediante costuras políticas, objetivando vantagens comerciais, quais sejam, segundo Faria²²: a) especialização nas economias, em face da exploração das vantagens comparativas; b) redução dos custos de produção e exploração de economia de escala, com racionalização da produção e geração de recursos para modernização tecnológica; c) incremento da competitividade das empresas; d) geração de uma base de sustentação o mais ampla possível no mercado interno, para gerar exportações para terceiros países; e) a diminuição de medidas restritivas aos demais países envolvidos.

Ginesta²³ classifica nessa espécie de integração a União Européia, Zona de Livre Comércio de América do Norte e o espaço econômico Japão-Sudeste Asiático, porque atendem o perfil aproximado exigível, que dentre outras exigências requer: a) entre 15 e 25% do PBI mundial; b) manejo de 12 a 22% do comércio internacional; c) população entre 150 e 300 milhões de habitantes; d) estrutura empresarial moderna e eficaz; e) capacidade para processos de inovação científico-tecnológica em setores de ponta, de rápido desenvolvimento produtivo e elevado valor de mercado.

Quanto aos demais blocos, como por exemplo o Mercado Comum do Sul e o Pacto-Andino, têm sido, pela doutrina, referenciados como organismos sub-regionais.

1.4. Graus de Integração Econômica

Os modelos de integração econômica seguem, no que for adequado, como paradigma de sua maior expressão, a União Européia, um movimento ascendente em termos de complexidade, indo do expurgo das barreiras para a livre circulação de mercadorias dentro do espaço territorial dos seus Estados participantes, até a transferência de parcelas de soberanias ao ente formado, objetivando vantagens econômicas, em última linha, em favor de melhorias na condição de vida da população envolvida. Em seu processo de integração, esse fenômeno poderá ultrapassar, progressivamente, várias etapas, a seguir focalizadas.

A *Zona de Livre Comércio (ZLC)* é o modelo menos complexo e se resume na formação de um novo espaço físico proporcionado por um acordo entre dois ou mais países,

²² Idem, p. 26-27.

²³ GINESTA, Jacques. *El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción*. Porto Alegre: UFRGS, 1999, p. 21-22.

onde não haverá qualquer impedimento tarifário e não-tarifário (técnico, sanitário, quantitativo, etc.)²⁴, para a importação dos produtos de origem dos países signatários.

Sublinhe-se que um bem ingressado no território de um dos parceiros, provindo de terceiro, não usufruirá a isenção para transferência no interior do grupo. Almeida²⁵ anota que é condição para a livre circulação das mercadorias a apresentação de certificado de origem, indicando que a maior parte da mão-de-obra e das matérias-primas é oriunda do bloco, controle denominado regime de origem.

A eliminação dos obstáculos à livre circulação de mercadorias na esfera da zona de livre comércio ocorre de forma gradual, chegando a zero em se tratando de tarifa, simétrica ou não, e deve atingir todos os produtos. Alguns são considerados essenciais à economia dos países e, às vezes, há entre os associados aqueles de menor potencial econômico. Uma vez afastadas as barreiras tarifárias, a importação de igual artigo de qualquer dos sócios obtido a preço menor, por exemplo, em face do baixo custo de produção, poderá ocasionar elevados danos àqueles. Para evitar esse quadro, são estipulados prazos para a tomada das medidas rumo à competitividade.

Faria²⁶ informa haver na zona livre de comércio tanto a criação quanto o desvio de comércio. Aquela é fruto da substituição da produção nacional, sustentada até antes pelas tarifas aduaneiras, por um dos integrantes, decorrente de um preço mais em conta. O desvio, acontece quando o importador passa a buscar o bem dentro do esquema regional formado, por tornar-se mais barato diante da eliminação da tarifa, em prejuízo do fornecedor antigo, estabelecido fora das fronteiras desse espaço, embora o seu preço de custo seja menor, mas que em razão dos impostos de importação, resulta superior.

São exemplos deste grau de integração, a Associação Européia de Livre Comércio (EFTA), constituída por Islândia, Noruega e Suíça (1960) e o Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), formado por Estados Unidos, Canadá e México.

Já, a *União Aduaneira (UA)*, caracteriza-se por uma política comercial comum, na qual os países associados adotam uma Tarifa Externa Comum (TEC) para importação extracomunidade. Significa dizer que o bloco define para os produtos importados de terceiros, idêntico índice, independentemente do lugar por onde nele ingressem. Assim, o

²⁴ CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: exigências e perspectivas: integração e consolidação de espaço econômico (1995 – 2001 – 2006)*. São Paulo: LTr, 1996, p. 34

²⁵ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 1996, p. 18-19.

²⁶ FARIA, J. Â. E. Op. cit., p. 36-37

regime de origem fica depreciado em sua utilidade, facilitando o comércio interno. É bom lembrar que à união aduaneira, desde logo, pressupõe a superação da zona de livre comércio.

De forma simplificada, esse grau de integração difere do anterior, pois “enquanto a Zona de Livre Comércio nasce para fixar comportamentos intracomunidade, a União Aduaneira estipula-se para normatizar a convivência extracomunitária”²⁷.

Igualmente, neste grau de integração se faz necessário, às vezes, privilegiar participantes menos desenvolvidos com prazos maiores para ajustamento à nova política comercial acordada.

Na prática, segundo Faria²⁸, as uniões aduaneiras, em geral, têm favorecido ao protecionismo, porque a unificação tarifária é estabelecida pelos percentuais da média para cima, ignorando-se os índices mais baixos, indo de encontro à eficiência, por outro lado, há um ganho dos países decorrente da negociação em grupo, cuja consequência são condições mais vantajosas.

São exemplos deste modelo: a comunidade Econômica da África Ocidental (1974); a União Aduaneira da Turquia; a Comunidade Européia (1968)²⁹; o BENELUX – Bélgica, Holanda e Luxemburgo; e a *Zollverein* alemã (1834 a 1870)³⁰.

O *Mercado Comum (MC)* representa a liberdade de circulação de bens, de capitais, de pessoas e de serviços, fatores de produção requeridos para o pleno funcionamento do mercado comum. Também se faz imprescindível à coordenação e harmonização de políticas econômicas.

O fim dos impedimentos à circulação das mercadorias, representados pela inexistência de barreiras aduaneiras no plano interno, desígnio da zona de livre comércio, mais a estipulação da taxa externa comum, para a importação de mercadorias de entes alheios ao esquema regional, indicativo da união aduaneira, restam na livre circulação de bens.

A livre circulação de serviços abre a opção de eleição do lugar onde a pessoa pretenda exercer sua atividade profissional, advogados, médicos, engenheiros, transportes rodoviários, etc., para toda a área do mercado comum, garantidas as mesmas condições asseguradas aos nacionais do Estado escolhido, sem qualquer discriminação em razão da nacionalidade.

A livre circulação de capitais oportuniza à pessoa buscá-lo dentro da região onde melhor lhe convir, bem como, diz respeito aos pagamentos entre os Estados-partes e entre os

²⁷ CHIARELLI, C. A. G; CHIARELLI, M. R. Op. cit., p. 57.

²⁸ FARIA, J. Á. E. Op. cit., p. 38.

²⁹ OLIVEIRA, O. M. de. Op. cit., p. 37. A autora não menciona data da União Aduaneira da Turquia.

³⁰ D'ANGELIS, Wagner Rocha. *Mercosul: da intergovernabilidade à supranacionalidade?* Curitiba: Juruá, 2000, p. 30. O autor não cita a data do BENELUX.

Estados-partes e outros países, para tanto, dependendo, segundo Almeida³¹, da unificação da moeda.

O MERCOSUL objetiva alcançar essa espécie de integração, sendo outros representantes a Comunidade Européia (1957), o Pacto Andino (1969), o CARICOM (1973) e o Conselho de Cooperação do Golfo (1981)³².

A *União Econômica (UE)* representa a agregação dos elementos formadores do mercado comum, políticas econômica e fiscal únicas, além de políticas específicas para os setores agrícola, ambiental, industrial, transporte, comunicações, social etc.

Exemplos, de acordo com Oliveira³³, são: o BENELUX (1948), o Plano de Ação de Lagos (1944), a União Econômica dos Países da Comunidade de Estados Independentes (1993), a União de Rio Mano (1973), a União Econômica Rússia, Bielo-Rússia (1994) e a União Européia.

Por fim, para atingir o nível da *União Econômica Total (UET)* exige-se que política, social e economicamente os Estados-partes estejam unificados. De outro modo, é preciso a estruturação de comuns parlamento, justiça, política externa, política exterior de defesa, etc. É o ápice dos modelos de integração econômica. As federações, dentre as quais, os Estados Unidos, são o que se encaixam na definição deste grau de integração³⁴.

1.5. Processos de Integração Regional e Sub-Regional

1.5.1. A União Européia

O receio de eclosão de uma nova guerra na Europa propiciou a concretização do projeto de Jean Monnet, chefe do Planejamento de Reconstrução e Modernização da França, assumido por seu ministro das Relações Exteriores, Robert Schumann, visando à construção de uma Comunidade Européia do Carvão e do Aço. Com essa instituição era possível inserir a Alemanha, já em franca recuperação econômica ao pós-guerra, ao nível dos demais Estados no continente, acabando com as restrições de direitos que ainda lhe eram impostas e desestimulando novos conflitos, ao mesmo tempo em que se exercia um controle da produção proveniente dessas matérias primas. Havia também medo quanto a uma invasão soviética na Europa e, portanto, era capital o rearmamento da Alemanha, para o fim de enfrentamento.

³¹ ALMEIDA, E. A. P. de. Op. cit., p. 25.

³² OLIVEIRA, O. M. de. Op. cit., p. 39.

³³ Idem, *ibidem*.

³⁴ Idem, *ibidem*.

O *Tratado de Paris*, conhecido também por *Tratado da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA)*, foi firmado em Paris no dia 18 de abril de 1951, pela Alemanha, França e Itália e pelos países do BENELUX, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, entrando em vigor em 23 de julho de 1952, por um período de 50 anos.

Quatro eram os seus objetivos principais: a) a criação de um mercado comum para os setores do carvão e do aço; b) extinção das restrições aos fatores produtivos respectivos; c) ajuda política ao desenvolvimento africano para sua revitalização; d) elaboração de uma federação européia³⁵.

A Comunidade Econômica do Carvão e do Aço é presidida por um dos integrantes da Comissão da Alta Autoridade, órgão executivo e normativo, cujo primeiro presidente foi Jean Monnet, comendo-se ainda de um Conselho de Ministros, de uma Assembléia Parlamentar e de um Tribunal de Justiça, instituições de caráter supranacional, implicando em transferência, pelos Estados-partes, de parcelas de soberania.

Os mesmo sócios da CECA firmaram em 25 de março de 1957, no Capitólio de Roma e em vigor a partir de 1º de Janeiro de 1958, os *Tratados de Roma* para a instalação da *Comunidade Econômica Européia (CEE)* e da *Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA)* ou *EURATOM*, esta cuja meta principal era fomentar o desenvolvimento de indústrias nucleares, através de um mercado comum.

A Comunidade Econômica Européia representa a integração de maior abrangência em comparação com as outras Comunidades (CECA e CEEA), estas direcionadas a setores específicos, pois buscavam a formação de mercados comuns, antes efetivando a fase da união aduaneira, num prazo previsto de doze a quinze anos.

Não escapavam ao Tratado da Comunidade Econômica Européia preocupações respeitante aos níveis de emprego e melhor qualidade de vida, sem afastar-se ou esquecer-se de seu objetivo central, a manutenção da paz.

A retirada dos gravames dentro da união aduaneira começou seu caminho no dia 1º de janeiro de 1959, quando caíram os primeiros 10% das tarifas e chegou ao seu destino em 1º de julho de 1966, com a retirada dos últimos gravames aduaneiros no interior da CEE para todos os produtos mercantis³⁶. Ela exauriu-se em 18 de julho de 1968, com a implantação da tarifa externa comum (TEC)³⁷.

³⁵ Idem, p. 94.

³⁶ SODER, J. Op. cit., p. 40.

³⁷ OLIVEIRA, O. M. de. Op. cit., p. 101.

O Tratado, na mira de seus intentos, baseava-se nas quatro liberdades de circulação: de bens, pessoas, serviços e capitais e na gradual e ascendente fusão das políticas econômicas.

Institucionalmente, a CEE e a CEEA tinham estruturas semelhantes às da CECA, todas três sem guardar qualquer dependência entre elas e constituídas, cada qual, de Comissão e Conselho, mas se beneficiando do mesmo Tribunal de Justiça e Assembléia Parlamentar. Esta separação institucional durou até 1965, ano em que houve a unificação por intermédio do Tratado de Fusão dos Executivos ou Tratado de Bruxelas. Essa fusão não implicava adesão das funções de cada Comunidade, mantidas divididas e com suas finalidades inerentes individualizadas³⁸.

Nas décadas de 70 e 80 ocorreram adesões de novos sócios ao esquema europeu de integração. No dia 22 de janeiro de 1972, em Bruxelas, foi assinado o Tratado de Adesão da Noruega, Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, em vigor desde 1º de janeiro de 1973, com exceção a Noruega, pois no referendo popular a opção não, foi a vitoriosa, impedindo a adesão.

Depois foram às vezes da Grécia, pelo Tratado de Adesão firmado em Atenas, em 28 de maio de 1979 e em vigor a partir de 1º de janeiro de 1980; de Portugal e Espanha, respectivamente, em Lisboa e Madri, Tratados de Adesão celebrados no dia 12 de junho de 1985, em vigor no dia 1º de janeiro de 1986.

Em vésperas do ajuste do Tratado do Ato Único Europeu, mobilizou-se, por igual, um movimento em torno do Acordo Schengen, assinado em 14 de junho de 1985, pela França, Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, em direção à livre circulação de pessoas ante a eliminação paulatina dos controles de fronteiras, complementado em 19 de junho de 1990, por meio de convenção igualmente realizada na cidade de Schengen, em Luxemburgo, aderida por outros sócios, mas ainda não ratificada por todos. Para a população dos Estados que já ratificaram, não há exigências policiais na travessia das fronteiras conveniadas³⁹.

Na década de oitenta, diante da situação delicada que se encontrava a Comunidade Européia, eis que as metas traçadas no Tratado de Roma pareciam então distantes, a Comissão da Comunidade elaborou o *Livro Branco*, tratando sobre a consolidação do mercado interno, publicado em 1985, contendo os seguintes fundamentos centrais: a) eliminação dos entraves comerciais de ordem técnica; b) proteção jurídica nos setores da indústria e dos direitos autorais; c) liberalização do setor de encomendas públicas; d)

³⁸ STELZER, Joana. *União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?* Curitiba: Juruá, 2000, p. 34.

³⁹ D'ANGELIS, W. R. Op. cit., p. 91.

reorganização da telecomunicação; e) liberdade de residência; f) liberdade na circulação de capitais; g) mercado comum da prestação de serviços; h) liberação dos transportes; e i) harmonização fiscal. Para atingir tais propostas, o prazo estipulado foi até fins de 1992⁴⁰.

Decorreu dessa circunstância a adoção do *Ato Único Europeu*, celebrado em fevereiro de 1986, em Luxemburgo, em vigor a partir de 1º de julho de 1987, dirigido ao florescimento do mercado comum, disciplinando uma reformulação dos Tratados de Roma, com a retomada de várias políticas, fortalecimento dos órgãos comunitários e instituição do Sistema Monetário Europeu.

Os exatos objetivos do Tratado do Ato Único Europeu são sintetizados por Oliveira em cinco ícones: “a) estabelecimento de um grande mercado sem fronteiras, como meta maior; b) adoção das políticas estruturais e de apoio às regiões mais atrasadas; c) cooperação monetária e de investigação e tecnologia; d) dimensão social; e) proteção ao meio ambiente”⁴¹.

O *Tratado de Maastricht* que também recebeu o nome de *Tratado da União Européia*, firmado em 7 de fevereiro de 1992, na cidade de Maastricht, Holanda, e, em vigor desde 1º de novembro de 1993, refere-se a uma revisão profunda, alterando a designação do processo de integração para União Européia, manto sob o qual estão abrigadas as Comunidades fundadoras da integração européia CECA, CEE e CEEA, ainda plenas de capacidade jurídica e de independência.

Ao aproximar-se o final do ano de 1992, segundo Soder⁴², mais de 95% das propostas comunitárias do *Livro Branco* de 1985 estavam efetivadas, embora os Estados-partes tivessem internalizado três quartos das diretivas da Comunidade, em desobediência ao prazo fixado.

Oliveira⁴³ explica estar a construção da União Européia sustentada por três pilares, como a seguir abordados:

O primeiro pilar está representado pelas Comunidades Européias e seus objetivos. Diz respeito às metas perseguidas pelos Tratados de Roma (1957) e do Ato Único Europeu (1986), denotando ausência de fronteiras no interior do bloco, favorável à livre circulação de bens, pessoas, capital e serviços; harmonia econômica e social, implantação da união econômica e monetária com a criação de um Banco Central Europeu (BCE), o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e sua moeda única (Euro), em circulação desde janeiro de 2002 em todo o território.

⁴⁰ SODER, J. Op. cit., p. 52.

⁴¹ OLIVEIRA, O. M. de. Op. cit., p. 116.

⁴² SODER, J. Op. cit., p. 146.

⁴³ OLIVEIRA, O. M. de. Op. cit., p. 118-119.

O segundo pilar consolida a Política Exterior e de Segurança Comum (PESC) como um espaço único em nível internacional, cujo caráter negocial rege-se por via intergovernamental e a meta está na formação de um exército comum, para a defesa de todos.

Por fim, o terceiro pilar abrange a Política de Cooperações Judiciais e os Assuntos de Interior, igualmente orientando-se pelo regime intergovernamental, em prol dos interesses dos cidadãos da União Européia. Assinala ainda, a autora, quanto ao cuidado dispensado pelo Tratado de Maastricht à cooperação judicial e policial, direcionadas a políticas de asilo, controle de fronteiras, imigração, combate às drogas, ajuda em matéria civil e penal e formas graves de criminalidade.

Institucionalmente, a União Européia mantém em atividades o Conselho Europeu, o Conselho da União Européia, a Comissão Européia e o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Contas. Além desses, existem outros órgãos de escalões subalternos.

Pouco menos de um ano após a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, mais precisamente em 24 de junho de 1994, em Corfú, foi firmado o Tratado de Adesão da Áustria, Noruega, Finlândia e Suécia, em vigor a partir de 1º de janeiro de 1995, menos para Noruega, haja vista nova derrota no referendo popular, isto é, a população disse não ao ingresso de seu país na União Européia.

Finalmente, o *Tratado de Amsterdam*, assinado em 02 de outubro de 1997, ratificado em maio de 1999, resumidamente busca: a) priorizar a questão do emprego e dos direitos dos cidadãos; b) implementar por completo a livre circulação de pessoas e reforçar a segurança; c) ter mais influência no mundo; d) melhorar a organização institucional diante da expansão futura⁴⁴.

1.5.2. Tentativas de Integração na América

As propostas e as ações em torno de uma integração política e econômica americana, disseminaram-se nas cinco primeiras décadas do ano de 1800, momento histórico das emancipações coloniais, deliberações voltadas, principalmente, pelo medo de reconquistas espanholas ou intervenções européias⁴⁵.

O expoente no processo de integração na América Latina foi o general venezuelano Simón Bolívar (1783-1830), que sonhava e lutou por uma América independente e solidária,

⁴⁴ STELZER, J. Op. cit., p. 40.

⁴⁵ D'ANGELIS, W. R. Op. cit., p. 33-34.

por uma espécie de confederação de Estados latino-americanos, possibilitada pela congruência de diversos fatores comuns da região, sobretudo a língua espanhola. Como leciona o professor Santos, a ideal Comunidade de Estados de Bolívar estava

(...) assentada sobre normas comuns e universais, devidamente codificadas, garantidoras dos princípios da liberdade e autodeterminação dos povos, da igualdade e equilíbrio dos Estados e do poder de inserção desta Comunidade nas decisões a serem adotadas pela Sociedade Internacional⁴⁶.

Com esse desejo, Bolívar promoveu o Congresso do Panamá de 22 de junho a 15 de julho de 1826, resultando no *Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua* entre as Repúblicas da Colômbia, Centro-América, Peru e México⁴⁷. O acordo estabelecia defesa comum e integridade territorial dos parceiros. No entanto, não prosperou em face da ratificação isolada pela Colômbia⁴⁸.

A idéia de aproximação na América recebeu contribuição advinda do movimento conhecido por *pan-americanismo*, cuja primeira conferência foi realizada do dia 02 de outubro de 1889 a 19 de abril de 1890, em Washington. A meta sofreu um novo direcionamento, o ideal de confederação foi trocado pela busca da sedimentação dos relacionamentos intergovernamentais⁴⁹. O comércio, a produção, a legislação e as tarifas alfandegárias dos países americanos formavam a pauta de debates⁵⁰.

Por ocasião da realização da 9ª Conferência Interamericana, ocorrida na cidade de Bogotá, fundou-se em 30 de abril de 1948 a *Organização dos Estados Americanos (OEA)*, com validade a partir de 13 de novembro de 1951, sendo seus fins a paz, a segurança e o desenvolvimento do continente americano, sob abrigo da Organização das Nações Unidas (ONU). Um dos motivos de sua ineficiência, apontado por D'Angelis⁵¹, é a disposição dos próprios participantes no sentido de extrair soluções para seus problemas específicos em acordos regionais ou sub-regionais.

No mesmo ano (1948), dia 24 de junho, visando impulsionar as relações econômico-comerciais na América Latina, criou-se junto ao Conselho Econômico e Social da ONU, a *Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)*, com sede fixada em Santiago do Chile. Diante dela, o pensamento integracionista regional prosperou. Consta de algumas de suas resoluções o projeto de uma união aduaneira e de uma união de pagamentos na América

⁴⁶ SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. **MERCOSUL e arbitragem internacional comercial: aspectos gerais e algumas possibilidades**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 26.

⁴⁷ JAEGER JUNIOR, Augusto. **Mercosul e a livre circulação de pessoas**. São Paulo: LTr, 2000, p. 19.

⁴⁸ D'ANGELIS, W. R. Op. cit., p. 35.

⁴⁹ SANTOS, R. S. S. dos. Op. cit., p. 34.

⁵⁰ D'ANGELIS, Op. cit., p. 36.

⁵¹ Idem, p. 37.

Latina, inaugurando o conceito de cooperação regional⁵² “(...) baseado num sistema de preferências comerciais como meio para acelerar o desenvolvimento econômico”⁵³.

Com apoio da CEPAL, países latino-americanos ventilavam a possibilidade de uma zona de livre comércio e de um mercado comum. Esse trabalho foi base para um tratado que veio criar a *Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)*. A partir dele é que houve mais conformação na intenção de integração na América Latina. O Tratado de Montevideú, criador da ALALC, datado de 18 de fevereiro de 1960, aspirava a um mercado comum regional, antes implantada a zona de livre comércio no prazo de 12 anos. Compunha-se, no princípio, pela Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, México e Uruguai, aos quais se juntaram, posteriormente, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

São apontadas como causas principais de seu esmorecimento, levado a termo no ano de 1980, a ambição exagerada em contrapartida à inflexibilidade dos dispositivos chaves, bem como, a ascensão de ditaduras na maioria dos Estados-partes, a crise do petróleo que levou à recessão e ascensão de políticas protecionistas. “Todos os países queriam abrir o mercado dos demais para seus produtos, mas nenhum queria abrir o seu próprio mercado”⁵⁴.

Mesmo com esse quadro, em 1967, na Conferência de Punta del Este, houve a propositura da instalação do Mercado Comum Latino-Americano, a partir de 1970, com o prazo de 15 anos. Não passava de um “(...) projeto manifestamente irrealista em vista das tendências claramente centrífugas das relações econômicas externas dos países da região”⁵⁵.

No entanto, países andinos entenderam mais interessante instituírem um subgrupo regional, o que aconteceu em 1969. Decorreu que os entendimentos guinaram para o abandono da pretensão primeira da inauguração da integração mediante uma zona de livre comércio e, outras possibilidades mais simples e menos abrangentes, passaram à mesa de discussões.

Diante da inércia da ALALC, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru, sem dela afastarem-se formalmente, decidiram formar a integração sub-regional batizada de *Pacto Andino* através do Acordo de Cartagena, firmado na cidade de Bogotá (Colômbia) em 26 de maio de 1969, em vigor a partir de 16 de outubro de 1969, com a adesão da Venezuela em 1973, confirmada em 1º de janeiro de 1974, e o afastamento do Chile em 1976, complementado posteriormente por outros acordos.

⁵² ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O MERCOSUL no contexto regional e internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 1993, p. 63.

⁵³ Idem, *Ibidem*.

⁵⁴ FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **MERCOSUL hoje**. São Paulo: Alfa Omega, 1996, p. 35.

⁵⁵ ALMEIDA, P. R. de. Op. cit., p. 65.

Sucintamente, sua pretensão compreende a harmonização das políticas econômicas; programa de industrialização; programa de liberação comercial; estabelecimento de tarifa externa comum; direcionamento de recursos para investimentos na organização; integração física; privilégios à Bolívia e ao Equador para alcançarem os níveis dos demais.

A constituição institucional do Pacto Andino, em sua forma substancial, está representada pela Comissão, Junta, Tribunal de Justiça e Parlamento Andino. Destes, a Junta e o Tribunal têm caráter supranacional, sendo que o Parlamento sofreu um esvaziamento de poder.

O processo integrativo andino enfrenta refreamentos ocasionados pela tentativa de golpe na Venezuela (1992), golpe do presidente peruano Fujimori (1992), disputa de fronteiras entre Peru e Equador, além de outros reveses oriundos de dissonâncias de vontades quanto às metas do próprio esquema regional.

Na avaliação de Casella, com a troca por uma dimensão geográfica menor e por um programa mais coeso, “(...) o Pacto Andino ainda não pode ser colocado como mercado comum pleno – como o reconhecem mesmo publicações oficiais -, embora seja a experiência, neste continente, até o momento, tecnicamente mais bem aparelhada para alcançar tal patamar”⁵⁶.

Finalmente, o Pacto Andino, na Reunião do Conselho Presidencial, ocorrida em 06 de setembro de 1995, na cidade de Quito, Equador, foi rebatizado, passando a chamar-se de Sistema Andino de Integração (SAI)⁵⁷.

Os signatários da ALALC em 12 de agosto de 1980 assinaram um novo Tratado de Montevideu, instalador da *Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)*. Continuavam tais Estados-partes a almejar a liberação do comércio entre eles e, de forma gradual e progressiva, alcançar um mercado comum. Porém, a rigidez dera lugar a mecanismos flexíveis, afastando a condição de tempo pré-determinado para o alcance do pretendido.

De inovador, o Tratado trouxe o incentivo para execução de acordos sub-regionais ou bilaterais, promovendo a área de preferências tarifária. “(...) significava que qualquer país podia entrar em acordo com outro da região e intercambiar concessões recíprocas nos níveis de tarifas aplicadas à importação sem nenhuma obrigação de estendê-las aos demais países da ALADI”⁵⁸. Objetivos mais amplos são os apreciados no artigo 1º: promoção do

⁵⁶ CASELLA, P. B. Op. cit., p. 140-141.

⁵⁷ D'ANGELIS, W. R. Op. cit., p. 54.

⁵⁸ ALMEIDA, P. R. de. Op. cit., p. 66.

desenvolvimento econômico-social, harmonia e equilíbrio regional. No entanto, “a ALADI não é propriamente uma zona de livre comércio, mas um foro de cooperação em cujo bojo os Estados-partes negociam variadas formas de preferências econômicas e comerciais”⁵⁹.

Positivamente, nesse período, reinicia-se a redemocratização da América com o fim gradual dos governos militares, mas no Continente, por outro lado, o vilão da vez passa a ser o endividamento externo, decorrente das crises do petróleo (1973 e 1979) e do aumento estratosféricos dos juros sobre os empréstimos tomados.

A fragilização da ALADI, de acordo com D’Angelis⁶⁰, resta da soma dessas crises com: a) o caráter exclusivamente diplomático das relações; b) disposições de cunho apenas programático; c) ausência de metas quantitativas e de prazos para a conclusão de objetivos específicos; d) inexistência de coordenação e harmonização das políticas econômicas dos países.

Em dezembro do ano de 1992, Estados Unidos, Canadá e México assinaram o *Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)*⁶¹, em vigor desde de 1º de janeiro de 1994, aberto à adesão de outros países.

A negociação esteve fundamentada no Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos e Canadá, válido desde janeiro de 1989, que regia a circulação de bens e determinados serviços entre os associados.

A meta do NAFTA funda-se na formação de uma zona de livre comércio, processada através da exclusão de obstáculos tarifários e da maior parte dos não-tarifários ao comércio regional, com previsão de complementação do programa num interregno de dez e quinze anos, sendo o período mais extenso destinado à adequação de alguns setores, protegidos pelo regime de exceção.

Seus órgãos, Comissão de Livre Comércio e Secretariado, não foram dotados do caráter comunitário, sendo assim organismos exclusivamente de administração intergovernamental.

Além do empenho para a supressão dos entraves aduaneiros, sua proposta prega, dentre outras medidas, combater à concorrência desleal; incentivar os investimentos regionais; velar pelos direitos de propriedade intelectual.

O NAFTA surge com o diferencial de unir economias de desenvolvimento marcadamente assimétricas, notadamente, de um lado Estados Unidos e Canadá e, de outro, o

⁵⁹ D’ANGELIS, W. R. Op. cit., p. 42.

⁶⁰ Idem, p. 44.

⁶¹ O acordo foi assinado em cidades diferentes, ou seja, Washington, Ottawa e Cidade do México, no mesmo período, em face de determinações legais.

México. Casella faz uma previsão otimista sobre a integração regional norte-americana, diz ele:

pele peso específico dos participantes, que lhe confere sua *vis attractiva*, pode-se imaginar essa zona de livre comércio norte-americana ampliando-se, nos próximos dez ou quinze anos, até atingir escala continental, mas atuando a partir de bases mais detalhadas e realistas que confirmam efetiva operacionalidade à empreitada⁶².

A aproximação pactuada no NAFTA tem como alvo o desenvolvimento do México, implicando em desmobilização da imigração de mexicanos aos Estados Unidos e a supressão dos problemas ambientais nas fronteiras com a Califórnia e com o Texas, ao mesmo tempo, alargando o mercado aos produtos americanos⁶³.

A *Associação de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA)* trata-se de uma proposta brasileira apresentada pela primeira vez em outubro de 1993 na Reunião de Cúpula do Grupo do Rio, realizada em Santiago e amadurecida em outros encontros. Em oposição à Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), privilegia negociações para liberação do comércio entre o MERCOSUL e outros países sul-americanos, o que já ocorre com Chile e Bolívia. O motivo para a instalação da ALCSA decorria do temor da perda de mercado na América Latina.

Não passa de uma “atitude política”⁶⁴ com planejamento para entrada em vigor em dez anos contados a partir de 1º de janeiro 1995, cujas medidas previstas aproximam-se daquelas dos modelos ALALC e ALADI e, portanto, desacreditadas pelos entendidos. Casella⁶⁵ conceitua como uma medida inadequada, ironicamente referindo-se a ela como uma “retaliação” à “traição” mexicana, mas, pior que isso, inerte se levada a cabo diante da “(...) indefinição estrutural e de propósitos, colocando-se mesmo a dúvida em relação a sua continuidade, (...)”⁶⁶.

O acordo para o estabelecimento da *Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)* é produto da Conferência da Cúpula das Américas realizada em Miami, Estados Unidos, em dezembro de 1994, da qual participaram trinta e quatro chefes de Estados do Continente Americano, proposição originada no governo do presidente Bill Clinton.

A criação de uma zona de livre comércio desde o Norte até o Sul do Continente Americano já havia sido cogitada anteriormente pelo governo americano. A primeira

⁶² CASELLA, P. B. Op. cit., p. 144.

⁶³ D'ANGELIS, W. R. Op. cit., p. 59.

⁶⁴ Idem, p. 61.

⁶⁵ CASELLA, P. B. Op. cit., p. 278

⁶⁶ Idem, p. 131.

tentativa surgiu com um plano do presidente George Bush rotulado de “Iniciativa para as Américas”, que acabou naufragando devido ser muito mais voltado aos interesses de seu criador.

Um Plano de Ação foi elaborado constituindo doze Grupos de Trabalho “(...) que, basicamente, radiografaram a região, o que servirá hoje como marco para começar as negociações para a criação de uma Zona Hemisférica para 2005”⁶⁷.

As negociações têm o fim de alcançar uma zona de livre comércio em todo o Continente Americano com prazo máximo estipulado para o ano de 2015, obviamente mediante a eliminação dos entraves comerciais. Igualmente, este tratado objetiva o combate ao narcotráfico.

De forma geral, frise-se que os países não ficam impedidos de negociar individualmente com terceiros países, podendo participar como membros de outros acordos, portanto, sem inviabilizar a proposta MERCOSUL, ou as demais em evolução no Continente.

No entanto, a ALCA é vista com certa receiosidade, pois entre outras opiniões negativas, emergem “(...) desde as que apontam a ausência de mecanismos de procedimento comunitário até aquelas que alertam para a excessiva proeminência dos Estados Unidos, que sempre buscaram e buscam preservar sua hegemonia política e econômica no continente”⁶⁸.

1.6. Principais Movimentos da Trajetória da Integração do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

Antes do surgimento do MERCOSUL muitas negociações estiveram em foco ao redor dos Estados-partes, indo da guerra à coesão, de momentos de iminentes combates, àqueles de apoio em questões frente a terceiros, situações mais presentes entre o relacionamento de Brasil e Argentina, como se sucedeu com a Guerra do Paraguai, os desdobramentos da questão nuclear, o apoio brasileiro à Argentina na Guerra das Malvinas, etc. Por isso, antes da abordagem do Mercado Comum do Sul, é fundamental uma incursão, ainda que de forma sintética, pelos fatos precedentes mais expressivos.

Entre os acontecimentos mais significantes envolvendo os sócios do MERCOSUL, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, destaca-se a *Guerra do Paraguai*, perdurando do ano

⁶⁷ HEGUABURO, Marieham Russo. **Puesta a punto 1999 – integración MERCOSUR**. Montevideo: Amalio M. Fernandez, [s.d.], p. 44. No original: “(...) que, básicamente, radiografiaron la región, lo que servirá hoy como marco para comenzar las negociaciones para la creación de una Zona Hemisférica para el 2005”.

⁶⁸ D’ANGELIS, W. R. Op. cit., p. 64.

de 1864 a 1870. Brasil, Argentina e Uruguai uniram-se formando a denominada Tríplice Aliança para enfrentamento ao Paraguai⁶⁹.

O fato de o Paraguai ter interesses comerciais no Porto de Montevidéu e necessitar de uma saída para o mar como forma de expandir-se comercialmente e, desse modo, continuar desenvolvendo-se, direcionou suas intenções à anexação ao seu Estado do território uruguaio e também de Entre Rios e Corrientes, na Argentina.

O Brasil teve seus interesses na Bacia do Prata igualmente feridos, motivo pelo qual interveio no Uruguai mediante uso de força militar, apoiando a instalação de um governo cujos mandos favorecia-lhe. Em represália, o Paraguai invadiu tanto o Brasil quanto à Argentina, dando início à guerra.

Assim, conforme explica Bandeira:

a necessidade de estruturação nacional de Estados viáveis, que unificassem espaços econômicos e garantissem a circulação de capitais e mercadorias, mediante a ampliação da malha ferroviária, contribuiu, ao impulsionar outros fatores regionais de conflito, para desencadear a Guerra da Tríplice Aliança⁷⁰.

Como resultados, ao Paraguai foi infligida uma retumbante destruição. O Brasil apenas obteve a abertura do Rio Paraguai à navegação, necessária ao abastecimento e à defesa da província de Mato Grosso e a anexação da área litigiosa entre o rio Iguaré e Serra do Maracaju, rica em ervatais. Por outro lado, para manter a frente de batalha, necessitou de empréstimos, aumentando sua dívida externa⁷¹. A Argentina avançou economicamente pois seus produtos abasteciam as forças aliadas e politicamente, diante do afastamento das ameaças de secessão, porque até então havia lutas para unificar e integrar o território; e da constituição de um exército nacional e permanente, posto que se formava somente para fins específicos⁷².

No princípio do século XX o Brasil gozava de papel preponderante no hemisfério Sul. Na visão do então ministro das Relações Exteriores, Barão do Rio Branco, deveriam ser afastadas as influências norte-americanas na região⁷³. Para tanto fomentou a aliança com Argentina e Chile, chamada de *Pacto do ABC*, cujo acordo foi firmado em 1914, o qual não decolou por falta de aprovação no Congresso argentino.

⁶⁹ BANDEIRA, L. A. Moniz. As relações regionais no Cone Sul: iniciativa de integração. In: CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (orgs.). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan, 1998, p. 290.

⁷⁰ Idem, p. 292.

⁷¹ Idem, p. 292-293.

⁷² Idem, p. 294-295.

⁷³ Idem, p. 309.

A idéia foi retomada nos anos 50 pelo presidente argentino Juan Domingo Perón, agora com vistas à formação de uma união aduaneira. Imaginava a efetivação de uma união bem maior, haja vista que em seu entendimento, pelo contexto econômico da época, no futuro não sobraria opção a outros países da região, a não ser unirem-se ao grupo⁷⁴. O projeto novamente não se concretizou pois, de acordo com Heguaburo, as idéias “(...) são sabotadas pelos grupos anti-argentistas da política brasileira”⁷⁵.

Um traço constante na história do relacionamento entre os países vizinhos, Brasil e Argentina, é a instabilidade. Passam de iniciativas de integração, com grande ênfase aos negócios comerciais, por atitudes de solidariedade, a instantes de tensão iminente, e à guerra.

Por exemplo, no final do século passado, a Argentina reclamava o *território das Missões*. Para o Brasil, a perda dessas terras significava risco de isolamento para o Rio Grande do Sul e, por consequência, fragilização de sua segurança. Em 1882 o Brasil instalou bases militares na área e a Argentina, em contrapartida, instalou a província de Misiones, gerando protestos do Brasil⁷⁶. O Brasil nada queria perder do território em litígio, enquanto a Argentina satisfazia-se com a divisão.

Por fim, no dia 7 de setembro de 1889, em Buenos Aires, os países firmaram um acordo para que a questão fosse resolvida pelos Estados Unidos mediante arbitragem, ratificado dois meses após, no Rio de Janeiro.

Com o advento da Proclamação da República no Brasil, a Argentina não só de imediato reconheceu o regime, como também colaborou agindo contra os movimentos de resistência. A monarquia solitária do Brasil no continente sul-americano “(...) constituía um dos principais, senão o principal fator de tensão com seus vizinhos,”⁷⁷.

Devido à ajuda, o Brasil resolveu por aceitar a proposta de divisão da região das Missões, assinando com a Argentina um tratado em 23 de janeiro de 1890, regularizando a situação. Todavia, no Brasil houve rejeição ao tratado, não sendo aprovado pelo legislativo⁷⁸. Assim, a situação retornou ao estado anterior, ou seja, submissão do conflito à arbitragem norte-americana, decidido em 1895, em favor do Brasil⁷⁹.

⁷⁴ Idem, p. 316.

⁷⁵ HEGUABURO, M. R. Op. cit., p. 16. No original: “(...) son saboteadas por los grupos anti-argentistas de la política brasileña”.

⁷⁶ BANDEIRA, L. A. M. Op. cit., p. 296.

⁷⁷ Idem, p. 299.

⁷⁸ Idem, p. 300.

⁷⁹ BANDEIRA afirma ter influenciado a decisão, o voto argentino contrário à instalação de uma união aduaneira proposta pelos Estados Unidos na Primeira Conferência Pan-Americana (1889-1890), realizada em Washington, aprovada pelo Brasil. Idem, p. 300-301.

Houve a partir do alvorecer do conflito das Missões uma corrida armamentista entre o Brasil e a Argentina. Conforme leciona Bandeira, não pela disputa em si, mas pelo marketing das indústrias bélicas da Alemanha e da França, alimentando as discórdias em todo o mundo, concluindo que “(...) tanto isto é certo que ela não só não cessou como recresceu, mesmo depois que os dois países equacionaram a questão e aquele pretexto desapareceu”⁸⁰.

Por outro lado, o comércio entre os países andava em expansão, chegando o Brasil ser o terceiro maior importador de produtos da Argentina no ano de 1901, favorecendo um bom relacionamento entre eles⁸¹, situação que tomou um caráter duradouro.

No ano de 1941 Brasil e Argentina através do *Tratado sobre Livre Intercâmbio*, pretenderam conformar uma união aduaneira por meio de redução ou supressão de obstáculos ao comércio. Não se fez realidade pois os contratantes incompatibilizaram-se diante dos caminhos diferentes que decidiram tomar frente à Segunda Guerra Mundial que começava a eclodir.

As tratativas decorrentes de um encontro dos presidentes da Argentina, Arturo Frondizi e Jânio Quadros, do Brasil, realizado nos dias 20 a 22 de abril de 1961, resultaram em duas *Declarações de Uruguaiana*. A primeira criava um sistema permanente de consulta e informações, buscava integração em campos como o Judiciário e em legislação que permitisse a livre circulação de pessoas dentro da esfera territorial dos declarantes, idéias que não evoluíram, pela renúncia de Quadros ocorrida meses depois e pela deposição de Frondizi em 1962, pelas Forças Armadas⁸².

Os programas destinados à absorção dos experimentos decorrentes da *exploração da energia nuclear* tiveram impulsos significativos de parte da Argentina com a compra de uma usina nuclear da Alemanha no ano de 1968 e, do Brasil, no ano de 1975, com um acordo com o mesmo país europeu. Tal acerto “(...) definiu a tecnologia do urânio enriquecido e água leve ao Programa Nuclear Civil (...)”⁸³.

No Brasil, o Programa Nuclear Militar gerado em 1979, ao contrário do Programa Nuclear Civil, caminhava a passos largos dominando o enriquecimento do urânio, preparando um terreno para testes com armas nucleares⁸⁴, causando ojeriza no meio militar argentino⁸⁵.

⁸⁰ Idem, p. 298.

⁸¹ Idem, p. 304.

⁸² BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina**. Brasília: Universidade de Brasília, 1987, p. 38-39.

⁸³ OLIVEIRA, Odete Maria de. **A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul**. *Revista de Política Internacional*. Brasília, n. 1, p. 6, 1998.

⁸⁴ Idem, p. 8. Segundo a autora, o local escolhido foi a Serra do Cachimbo (PA), onde foram realizadas perfurações subterrâneas, uma das quais com 320m de profundidade por um de diâmetro.

⁸⁵ Idem, *ibidem*.

O ponto de partida em direção à integração nuclear deu-se longe dos meios oficiais, por intermédio de troca recíproca de conhecimento pelos cientistas. A corrente favorável na conjugação dos esforços para o desvendamento da nova tecnologia foi beneficiada pelo final dos desentendimentos originários da construção da hidroelétrica de Itaipu, com a celebração do Tratado Tripartite Itaipu-Corpus, em 1979.

A partir daí, progressivamente ajustes foram sendo pactuados entre os Estados, no intuito de colaboração no desenvolvimento dessa tecnologia e de sua utilização tão somente para fins pacíficos, principiando pelo Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, assinado em 17 de maio de 1980.

Entretanto, devido a regimes ditatoriais que perduraram até 1985 e o convívio de um regime democrático na Argentina com um regime militar no Brasil, conforme assinala Oliveira⁸⁶, representou um “período difícil” para a integração.

Ainda na década de 80, dois entendimentos entre Brasil e Argentina colocaram na mesa de negociações temas da área nuclear. Na Declaração de Iguazu, firmada no dia 30 de novembro de 1985, objetivava-se, entre outros, o compromisso de cooperação nuclear pacífica. Por ocasião do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), de julho de 1986, dentre os protocolos firmados, havia um criando o sistema de informações imediatas e assistência recíproca em caso de acidentes nucleares e emergências radiológicas.

Na década de 90 foram oficializados vários pactos entre os dois países vizinhos como a Declaração de Fiscalização Mútua, celebrada em 28 de novembro de 1990, estabelecendo regras para o controle recíproco das atividades nucleares de ambos os países, efetivada juridicamente diante do Acordo para Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, assinado em 18 de julho de 1991, na cidade mexicana de Guadalajara.

Nesse ato, também foi criada a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), munida de personalidade jurídica e sediada no Rio de Janeiro, atribuindo a seus funcionários, mediante um protocolo adicional, imunidade para exercício de suas funções. Sinteticamente, “(...) o Acordo de 1991 concede às partes o direito inalienável ao desenvolvimento da pesquisa, produção e utilização de energia nuclear com fins pacíficos, preservando os segredos industriais, tecnológicos e comerciais de ambos os países”⁸⁷.

A Declaração de 1990 obrigava a formalização de um acordo de salvaguardas, que tomou corpo em 13 de dezembro de 1991 com a assinatura do Acordo Quatripartite, em

⁸⁶ Idem, p. 14.

⁸⁷ Idem, p. 16.

Viena, deste modo “(...) Brasil e Argentina colocaram sob vigilância todas suas instalações e materiais nucleares. [...] Entretanto, o acordo prevê o uso do material nuclear para fins de propulsão de submarinos atômicos”⁸⁸.

A *construção da Hidroelétrica de Itaipu*, cujo tratado entre Brasil e Paraguai foi firmado em meados do ano de 1970, criou uma situação perigosa entre Brasil e Argentina, porque esta tinha interesse nos usos das águas a jusante.

(...) alegava não apenas a necessidade de consulta prévia aos países ribeirinhos para a realização de obras em rios internacionais de curso sucessivo como também possíveis prejuízos à navegação e à futura construção de hidroelétricas de Corpus e Yaciretá-Apipé, ao modificar o curso normal das águas da Bacia do Prata⁸⁹.

A informação prévia, conforme esclarece Caubet, está ligada ao interesse em não provocar um prejuízo eventual. O tamanho do prejuízo previsto determinaria obrigações diferentes e escalonadas. “A um prejuízo mínimo e/ou eventual corresponderia um dever de notificação, enquanto que um prejuízo grave ou anormal, e certo, seria acompanhado de uma obrigação de negociação prévia, com vistas a determinar eventuais compensações”⁹⁰.

O problema só foi resolvido definitivamente em 1979, com o Acordo Tripartite Corpus-Itaipu, equilibrando-se a utilização dos recursos hídricos a contento das partes.

Dos anos de 1970, quando os países eram conduzidos por regimes ditatoriais e mantinham um relacionamento precário, residindo em desconfianças recíprocas, pois “(...) não tinham sido enterrados de vez os fatores de uma histórica, mesmo irracional, competição pelo prestígio e poder regionais”⁹¹, para os anos de 1980, que em decorrência da crise econômica sentida na América do Sul, em face da dívida externa e o protecionismo dos mercados desenvolvidos e, de outro lado, o fim dos regimes autoritários, observou-se um movimento orientado para a cooperação.

Questões extracomerciais foram as geradoras dos conflitos mais intensos entre Brasil e Argentina, como a inclinação dos militares à guerra mesmo que desmotivada, o conflito territorial, demandas energéticas, com mais ênfase as derivadas da construção da Hidroelétrica de Itaipu e da exploração da tecnologia nuclear. Foram solucionadas, uma a uma, diluindo a probabilidade de um enfrentamento armado entre os dois vizinhos do Sul do Continente Americano, promovendo, a partir de então, a abertura para uma ação mais incisiva de integração, operada pelo viés econômico-comercial.

⁸⁸ Idem, p. 17.

⁸⁹ BANDEIRA, L. A. M. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*, p. 48.

⁹⁰ CAUBET, Christian Guy. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1989, p. 159.

⁹¹ ALMEIDA, P. R. Op. cit., p. 72.

Em suma, muitas vezes, as posições entre Brasil e Argentina cambiaram da aproximação ao desentendimento, “(...) conforme as afinidades ou os antagonismos dos grupos detentores do poder nos dois Estados, em função de suas políticas internas ou posições ideológicas”⁹², situação persistente até o presente, no entanto, há tempo, distante dos temores de deflagração de um conflito armado.

Mais recentemente os presidentes do Brasil, José Sarney e da Argentina, Raul Alfonsín, convencionaram o *Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE)*, em 29 de julho de 1986, instituído pela Ata de Iguazu de novembro de 1985, cujos desígnios deveriam coordenar-se de acordo com os princípios da gradualidade, flexibilidade e do equilíbrio.

Os protocolos acordados, inicialmente em número de doze, basicamente se referiam à definição de uma lista comum de produtos, isentados de carga tributária e das demais barreiras aduaneiras; aquisição de trigo argentino pelo Brasil; abastecimento de alimentos entre os países; formação de empresas binacionais; intercâmbio industrial, principalmente no setor aeroespacial; temas financeiros; nucleares; etc.

Como resultado, colheu-se bons frutos, registrando-se um aumento do comércio entre Brasil e Argentina⁹³.

Com base na ALADI, Brasil e Argentina em 29 de novembro de 1988 assinaram o *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICD)* visando ao estabelecimento de um mercado comum num prazo de dez anos, abrangendo a eliminação de barreiras comerciais, tarifárias e não-tarifárias, e de serviços, sem listas de exceção; o emprego de uma Tarifa Externa Comum; e a harmonização de políticas macroeconômicas.

Em 06 de julho de 1990 os presidentes dessas duas nações firmaram a *Ata de Buenos Aires*, que impunha o prazo até 31 de dezembro de 1994 para o alcance das metas de integração estipuladas no Tratado Brasil-Argentina de 1988, ou seja, reduzindo o tempo em quatro anos. Na mesma data, foi assinado o Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro/Argentinas, facilitando a vida dos empresários e à integração em formação⁹⁴.

A iniciativa da redução do prazo “(...) responde à tomada de consciência de que a modernização econômica bem como a inserção competitiva na econômica mundial seriam

⁹² BANDEIRA, L. A. M. As relações regionais no Cone Sul: iniciativas de integração. In: CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (orgs.). *História do Cone Sul*, p. 312.

⁹³ ALMEIDA, P. R. Op. cit., p. 77.

⁹⁴ Idem, p. 78

grandemente facilitadas, nos dois países, por uma complementaridade ampliada entre as duas economias”⁹⁵.

No mês de dezembro de 1990, os presidentes brasileiro e argentino assinaram o *Acordo de Complementação Econômica (ACE-14)*, visando à redução linear das tarifas até 31 de dezembro de 1994. Alguns produtos estariam protegidos pelas listas de exceção, mas linearmente dela seriam riscados, item por item, até a sua extinção em 31 de dezembro de 1994.

Políticas macroeconômicas e setoriais do mesmo modo tinham sua orientação no acordo, as quais eram coordenadas por um Grupo Mercado Comum, subdivididas em onze subgrupos sobre temas: comercial, aduaneiro, normas técnicas, políticas fiscal e monetária relacionadas com o comércio, transportes terrestre e marítimo, política industrial e tecnológica, política agrícola, política energética, coordenação de políticas macroeconômicas e relações trabalhistas, emprego e seguridade social.

Em síntese, o Acordo de Implementação Econômica regulou as relações econômicas entre 1991 e 1994, cujos resultados foram positivos, ou seja, registrou-se um aumento significativo das exportações de ambos os países⁹⁶. É “o esqueleto sobre que se construiu o Tratado de Assunção”⁹⁷, assim assinalada a importância desse documento para a instalação do MERCOSUL.

Faria assegura que:

(...) em toda a extensão da matéria regida pelo AC-14, liberação do comércio de todo universo tarifário, as disposições pertinentes dos acordos e protocolos anteriores, ainda que eles não tenham sido expressamente revogados, encontram-se derrogadas pelo AC-14, salvo quando os referidos atos já houvessem antecipado, ao menos parcialmente, o objetivo final do AC-14. Quanto ao resto, porém, os acordos e protocolos não expressamente revogados permanecem em vigor, na extensão em que regulem matéria estranha ao AC-14⁹⁸.

A aceleração do projeto de integração bilateral Brasil-Argentina e a conseqüente perda de privilégios ditada pelas condições de acesso preferencial⁹⁹ levaram, primeiro o Uruguai e, em seguida, o Paraguai a negociarem seus respectivos ingressos no empreendimento, levados a termo com assinatura do Tratado de Assunção de março de 1991.

⁹⁵ Idem, *ibidem*.

⁹⁶ SOARES, Esther Bueno. *Mercosul: desenvolvimento histórico*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997, p. 25.

⁹⁷ BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998, p. 35.

⁹⁸ FARIA, J. Â. E. Op. cit., p. 165.

⁹⁹ BANDEIRA, L. A. M. As relações regionais no Cone Sul: iniciativa de integração. In CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (orgs.). *História do Cone Sul*, p. 332.

1.7. A Instituição do MERCOSUL

As razões determinantes do nascimento do MERCOSUL foram fundadas na situação geográfica dos Estados-partes e na tentativa da atenuação das rivalidades pelo entendimento político que suplantava as discórdias e, principalmente, diante da necessidade de os países participarem em melhores condições no mercado internacional, disso implicando num maior poder de barganha. Essa última linha se vê confirmada no próprio preâmbulo do Tratado de Assunção (TA), onde se afirma que “(...) *a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico (...)*”. No mesmo sentido Almeida escreveu:

A decisão pela implementação e desenvolvimento de novo esquema integracionista foi essencialmente de natureza política, ou mais exatamente uma opção geopolítica – no bom sentido da palavra –, derivando da superação de décadas de hostilização ou afastamentos recíprocos entre seus dois principais parceiros, Brasil e Argentina, e sua substituição pela cooperação econômica em lugar do conflito ou da disputa pela hegemonia regional¹⁰⁰.

Cientes da hipótese de reedição de insucessos de experiências passadas, os governos dos Estados-partes entenderam por bem que as negociações deveriam respeitar aos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio. Assim, a consecução dos objetivos dar-se-ia de etapa em etapa, embora ambicionasse alcançar as metas em prazo extremamente exíguo, evitando-se a formulação de regras capazes de engessar o processo, contendo mais compromissos do que os Estados-partes estivessem dispostos a assumir em dado momento, deixando-se um espaço de manobras para ajustar o projeto quando e se necessário, sem perder de vista os fins da integração, e, por fim, pregando-se o auxílio mútuo em detrimento à competição, onde todos terão um saldo, talvez menor, porém, certamente positivo, motivação reconhecida desde a partida, frente à condição inferior das economias do Uruguai e Paraguai, com a concessão a eles de benefícios conforme se verifica no artigo 6º do Tratado de Assunção.

Firmado em 26 de março de 1991, na cidade paraguaia de Assunção, o *Tratado de Assunção*, apoiado juridicamente na ALADI, registrado nela com a designação ACE-18, de vertente bilateral e política e de vigência provisória, tendo como objeto a integração, prioritariamente econômica, entrou em vigor em 29 de novembro de 1991, vindo unificar as vontades do Brasil, Argentina e agora também do Uruguai e do Paraguai, na formação, até 31

¹⁰⁰ ALMEIDA, P. R. de. Op. cit., p. 14.

de dezembro de 1994, do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), preceituada nos artigos 1º e 18.

Este é o objetivo dos Estados-partes, constituir um mercado comum, mas o Tratado não é o criador do mercado comum, contém apenas a receita, o rol de tarefas e mecanismos necessários para a sua produção. Portanto, outros objetivos anteriores são almejados, dos quais o primeiro é ditado pela implementação de uma zona de livre comércio e o segundo, da adoção de uma união aduaneira para só então se alcançar a meta final, ou seja, o mercado comum.

Caracterizou-se esse período do Tratado de Assunção, transitório, por uma zona de livre comércio. A transitoriedade reside na validade de seus órgãos e do programa de liberalização comercial, entre outras prescrições, estipulada até 31 de dezembro de 1994¹⁰¹.

O artigo 1º do Tratado define a conformação de seu mercado comum que se pretende formar com a liberação comercial, mediante um programa para redução tarifária progressiva, linear e automática até chegar a zero e a eliminação de qualquer outro gravame ou restrição à circulação de mercadorias; na fixação de uma tarifa externa comum (TEC), com uma política comercial comum; na coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais; e na obrigação de procederem à harmonização legislativa necessária.

Como conseqüência do programa de liberação comercial aumentou o volume das transações comerciais entre os quatro países¹⁰².

A estrutura orgânica, inserida no capítulo II do Tratado, assinala a existência de dois órgãos importantes: o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC).

O CMC, na esfera superior, compunha-se pelos Ministros de Relações Exteriores e pelos Ministros de Economia. A este órgão esteve a cargo a política e as decisões pertinentes para atingir ao mercado comum. Ao menos uma vez ao ano os presidentes dos Estados-partes ficariam obrigados a participar das reuniões, bem como, outros ministros poderiam ser convidados a tomar assento nelas.

Faria¹⁰³ critica a expressão “órgão superior do Mercado Comum” pois leva a supor a existência de um mercado comum. A qualificação mais adequada, segundo ele, seria “Conselho do Tratado de Assunção.” Em se tratando de Tratado de Assunção, segue o autor, os atos do Conselho são atos das partes contratantes, regidas pelas normas de direito

¹⁰¹ Idem, p. 83.

¹⁰² FLORÊNCIO, S. A. e L.; ARAÚJO, E. H. F. Op. cit., p. 42.

¹⁰³ FARIA, J. Â. E. Op. cit., p. 65

internacional e portanto devem ser internalizadas em cada Estado, para então gerarem direitos e obrigações, pois não há organização internacional para reclamá-los devido à inexistência de personalidade jurídica. Até o processamento de atos para a própria constituição do MERCOSUL fica sob a mesma pendência, ou seja, introdução no direito interno, como acontece com qualquer tratado para passar a ser exigível.

O GMC, comandado pelos Ministérios das Relações Exteriores compunha-se por representantes destes, dos Ministérios da Economia ou seus equivalentes e dos Bancos Centrais. Sua função, executiva, tinha o propósito de zelar e criar programas de trabalho para o cumprimento do Tratado e adotar demais medidas cabíveis ao encontro dos objetivos deste.

As políticas macroeconômicas e setoriais, conforme o Anexo V do Tratado, estavam sob coordenação do GMC através dos subgrupos de trabalho: 1) Assuntos Comerciais, 2) Assuntos Aduaneiros, 3) Normas Técnicas, 4) Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio, 5) Transporte Terrestre, 6) Transporte Marítimo, 7) Política Industrial e Tecnológica, 8) Política Agrícola, 9) Política Energética, 10) Coordenação de Políticas Macroeconômicas e 11) Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, este acrescido posteriormente.

Além disso, a Secretaria Administrativa, artigo 15 do tratado, pertencia ao GMC, cuja sede situa-se em Montevidéu e suas atividades mais importantes eram a guarda de documentos e divulgação das decisões tomadas no Mercado.

As decisões tanto do CMC como do GMC deveriam ser tomadas por consenso e com a presença de todos os acordantes, na forma da imposição do artigo 16.

A Comissão Parlamentar Conjunto (CPC) é criação do artigo 24, com o objetivo de facilitar a implementação do mercado comum, entretanto, sem dizer de que forma, apenas salientando que os Poderes Legislativos dos Estados-partes seriam informados da evolução desse mercado.

No artigo 18 do Tratado encontra-se prevista a realização de uma reunião aos 31 dias do mês de dezembro do ano 1994 para a escolha da estrutura definitiva dos órgãos de administração do MERCOSUL e suas respectivas atribuições.

Previu ainda o Tratado, a possibilidade de adesão dos demais Estados-partes da ALADI, o que veio a acontecer com as solicitações do Chile e da Bolívia e suas associações, respectivamente, em 01 de outubro de 1996 e 01 de março de 1997, colimando chegar a uma área de livre comércio num prazo de dez anos, porém, não na qualidade de Estados-partes, mas na, de associados.

Em havendo conflito, o Anexo III do Tratado, estabeleceu o Sistema de Solução de Controvérsias, determinando que, primeiramente, lançar-se-ia a oportunidade de serem resolvidas as questões mediante negociação direta. Num segundo momento, o GMC seria chamado a elaborar recomendação para resolução do problema. Em não havendo a composição das partes, caberia ao CMC a adoção das recomendações para o caso. Diante da celebração do Protocolo de Brasília, em de 16 de dezembro de 1991, a Solução de Controvérsias sofre ampla reforma, à frente melhor detalhada.

Salientando o emprego do princípio do equilíbrio, valorizado no preâmbulo do Tratado, o artigo 6º, expressa benefícios ao Paraguai e ao Uruguai em face do atraso no desenvolvimento econômico desses países, como exemplo, suas listas de exceção, conforme consta do Programa de Liberação Comercial, Anexo I do Tratado, obtiveram um ano a mais de prazo para eliminação tarifária.

Dos documentos acertados durante a existência do Tratado de Assunção cabe também destacar o Cronograma de Las Leñas, aprovado em 27 de junho de 1992, sistematizador de medidas e prazos para o caminho da zona de livre comércio até o mercado comum; e o Protocolo de Las Leñas, de mesma data, tratando sobre cooperação e assistência jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa.

Ainda é importante ressaltar que o Tratado de Assunção não aborda nenhum procedimento comunitário, nem contempla órgão de caráter supranacional, ou seja, suas decisões atenderiam o critério de cunho intergovernamental.

Em 16 de dezembro de 1991, na cidade de Brasília, os contratantes do Tratado de Assunção firmaram o *Protocolo de Brasília sobre Solução de Controvérsias*, correspondente à Decisão nº 01/1991 do CMC, o qual foi, em princípio, por orientação do TA e por disposição própria em seu Preâmbulo, confeccionado para atividade transitória até 31 de dezembro de 1994, porém sua vigência foi prorrogada até completar o processo de Convergência da Tarifa Externa Comum, com algumas alterações no que concerne à eleição de nova instância, Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) e ampliação de competência.

O campo de sua aplicação está estabelecido no primeiro artigo desse protocolo, prevendo que as questões a serem dirimidas deverão resultar de disposições do TA, dos acordos celebrados em seu âmbito, das Decisões do CMC, das Resoluções do GMC e das diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL, conforme estabelece o artigo 43 do Protocolo de Ouro Preto.

As negociações diretas são a primeira instância a ser percorrida em busca da solução do conflito, a qual se processa por meios diplomáticos tradicionais¹⁰⁴ trazendo para os Estados-partes a obrigação de informarem ao GMC sobre as gestões que realizarem durante as negociações e os seus resultados. Tal procedimento deve ser esgotado em quinze dias a contar da data em que a contestação foi apresentada.

Não chegando a um acordo ou tendo esse abrangência parcial, o segundo passo, facultativo às partes, é levar o caso para a consideração do GMC. Em trinta dias o Grupo deve formular recomendações aos Estados litigantes.

Resultando ainda sem resolução o problema, podem as partes recorrer ao procedimento arbitral, mediante anúncio à Secretaria Administrativa. Esse procedimento irá transcorrer ante um Tribunal *ad hoc* constituído por três árbitros, tornando a decisão obrigatória para os Estados-partes, sem direito a recurso.

Cada parte irá escolher um árbitro de uma lista de dez, devidamente cadastrados pelas partes, juristas de reconhecida competência na área da demanda. A exigência de um jurista não se destina às demandas de particulares. Um terceiro, não nacional das partes, escolhido de comum acordo ou por sorteio pela Secretaria Administrativa, de uma lista de dezesseis, elaborada pelo GMC, irá presidir o Tribunal.

Pelo Protocolo de Brasília, numa feição alternativa, a sede poderia ser instalada em qualquer dos Estados-partes, de caso para caso. Mas, com o advento do Protocolo de Ouro Preto, a Decisão nº 28/94 do CMC designou a cidade de Assunção como sede oficial. O Tribunal não segue regramento outrora definido, senão que escolhe o seu próprio procedimento para conduzir-se à sentença.

Medidas preventivas poderão ser determinadas pelo Tribunal caso haja requerimento das partes, quando a manutenção da situação possa causar dano grave e irreparável.

A decisão da controvérsia terá como base as normas dos institutos legais previstos no âmbito de aplicação, acima mencionadas, e dos princípios e disposições de direito internacional aplicáveis à matéria, a qual deve ser fundamentada e manifestada no prazo de sessenta dias, prorrogável por mais trinta, a partir da designação do presidente.

O prazo para o cumprimento da sentença, laudo, é de quinze dias e em caso de não cumprimento até trinta dias, a outra parte poderá adotar medidas compensatórias temporárias, “(...) o que é de valor no mínimo duvidoso – dada a disparidade das dimensões das economias dos países do MERCOSUL”¹⁰⁵.

¹⁰⁴ ALMEIDA, P. R. de. Op. cit., p. 92.

¹⁰⁵ D'ANGELIS, W. R. Op. cit., p. 138.

Para as reclamações de particulares, pessoas físicas ou jurídicas, o rito definido é mais célere. Abrange sanção ou aplicação pelos Estados-partes, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação de todas aquelas normas contidas nos institutos do âmbito de aplicação do próprio protocolo, antes listadas.

As reclamações devem ser apresentadas pelos particulares nas Seções Nacionais do GMC. Esta seção, de início, promoverá um contato com a Seção Nacional da outra parte para através de consulta, equacionar o problema num prazo de quinze dias ou elevá-lo ao GMC.

O GMC convocará um grupo de três peritos ou, por falta de acordo quanto a estes, os peritos serão escolhidos por votação realizada pelos Estados-partes, elegendo dentre os integrantes de uma lista de vinte e quatro nomes, para a emissão de um parecer sobre a procedência da reclamação, num prazo de trinta dias a contar da designação. Reconhecida a procedência, a qualquer outro Estado-parte fica facultado requerer ao desfavorecido pelo resultado, medidas corretivas ou a anulação das medidas questionadas. Não sendo atendido, o requerente pode recorrer diretamente ao procedimento arbitral.

Assim, o Protocolo de Brasília, seguindo a mesma linha estipulada no Tratado de Assunção para os demais órgãos definidos no TA, não optou para a adoção de uma estrutura comunitária, deixando as soluções a cargo de negociações diretas ou por arbitragem de um Tribunal *ad hoc*.

O *Protocolo de Ouro Preto (POP)* assinado em 17 de novembro de 1999 na cidade de Ouro Preto, Brasil, tem recebido a denominação de fase da união aduaneira imperfeita, em face, entre outros, do privilégio de um certo número de produtos protegidos contra a incidência da TEC, o chamado regime de exceções. Segundo Lecube¹⁰⁶, o que falta, e muito, para a consolidação da união aduaneira é a livre circulação de mercadorias entre os Estados-partes.

Prevê também esse instrumento legal, personalidade jurídica de direito internacional para o MERCOSUL, personalidade esta, de acordo com Casella, de “(...) caráter derivado, dotada de poderes restritos, conferidos em caráter excepcional, pelos Estados, enquanto sujeitos originais de direito internacional, teleologicamente restrita à consecução dos fins a que se destina”¹⁰⁷.

Poderá assim, conforme prescrição do artigo 35 do Protocolo em estudo, realizar

¹⁰⁶ LECUBE, Alejandro Freeland López. **Manual de derecho comunitario: análisis comparativo de la Unión Europea y el Mercosur**. Buenos Aires: Ábaco, [s.d], p. 102.

¹⁰⁷ CASELLA, P. B. Op. cit., p. 270.

(...) todos os atos necessários à consecução de seus objetivos representar os governos nacionais em determinados relacionamentos externos, em especial contratar, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, comparecer em Juízo, conservar fundos, fazer transferências e acordos de sede.

A partir desse Protocolo, o MERCOSUL passou da fase de livre comércio, ainda não implementada em sua totalidade, para a fase de união aduaneira, as quais convivem simultaneamente. Por outro lado, para o futuro ficaram as questões inerentes a um mercado comum.

As disposições jurídicas do MERCOSUL produziram escassas referências próprias para uma integração em nível de mercado comum. Dito de outra forma, o que há escrito não é muito mais do que um desejo de concretizar um mercado comum, mas o que não existe, até então, no direito mercosulino, é um detalhamento de objetivos, embora no artigo 1º do TA, conste a livre circulação de bens e serviços e fatores produtivos e a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e outros traços indicadores de como proceder para chegar nesse patamar integracionista. Todavia, “a vaga referência a ‘serviços e fatores produtivos’ não chega para caracterizar doutrinariamente um mercado comum”¹⁰⁸. Continuando, Baptista¹⁰⁹ entende que o que temos, ou é uma diferente concepção de mercado comum ou uma zona aduaneira. Crítica no mesmo sentido está contida no trabalho da empresa Simonsen e Associados sobre o tema subtulado, *O Desafio do Marketing da Integração*, do qual Lipovetzky e Lipovetzky citam a seguinte conclusão: “(...) as linhas básicas para a criação de um mercado comum foram abordadas apenas, como objetivo dos países, de forma genérica e superficial”¹¹⁰.

Embora tal visão, deve-se constar que uma parcela da doutrina entende ser este o compasso mais adequado à integração do Cone Sul, pois respeita as características regionais e, na gradualidade de seu progresso, vai se conformando com os arranjos que vão surgindo, ou seja, o MERCOSUL cria o seu próprio ritmo.

“Reafirmando os princípios e objetivos do Tratado de Assunção (...)”, preâmbulo do POP, e atendendo ao disposto no artigo 18 do TA, os contratantes acordaram a estrutura institucional permanente dos órgãos de administração do mercado comum, mas não definitiva, conforme se percebe na leitura dos artigos 44 e 47, mesmo que aquele ordenasse maneira diferente.

¹⁰⁸ BAPTISTA, L. O. Op. cit., p. 52.

¹⁰⁹ Idem, p. 53.

¹¹⁰ LIPOVETZKY, Jaime César; LIPOVETZKY, Daniel Andrés. **MERCOSUL, estratégia para a integração: mercado comum ou zona de livre comércio?: análise e perspectivas do tratado de Assunção**. São Paulo: LTr, 1994, p. 39.

Ao exame do POP, no capítulo I e em suas diversas seções, encontra-se a composição da estrutura institucional do MERCOSUL, da seguinte forma: 1) Conselho do Mercado Comum (CMC); 2) Grupo Mercado Comum (GMC); 3) Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM); 4) Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); 5) Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); 6) Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).

Os três primeiros têm competência decisória de natureza intergovernamental, artigo 2º. Já, na leitura do artigo 37, observa-se a imposição do consenso e da presença de todos os Estados-partes nas decisões de seus órgãos. “A decisão por consenso, entenda-se bem, não exige que todos os Estados-membros votem favoravelmente à medida, bastando que não haja oposição daquele que se abstém de votar (...)”¹¹¹. Outra questão é o caráter obrigatório que nela reside. Logicamente contém o substantivo definição de abrangência relativa, pois exige o artigo 40 do Protocolo que a norma aprovada deva ser incorporada ao direito interno e, sabe-se, que para tanto, terá de percorrer os trâmites dos poderes constituídos dentro de cada país, obedecendo a seus ritos próprios.

O CMC (Seção I), o GMC (Seção II), o CPC (Seção IV), foram preservados pelo POP na estrutura do MERCOSUL, nas mesmas posições estabelecidas pelo TA, com praticamente as mesmas atividades, mas com mais detalhamento, bem como, a SAM (Seção VI), esta assumindo a condição de servir não só ao GMC, como previa o TA, mas a todo o complexo MERCOSUL.

Ao CMC cabe agora também o exercício da titularidade da personalidade jurídica do MERCOSUL, instituída conforme artigo 34 desse mesmo Protocolo, assim capacitado e autorizado a negociar e firmar acordos. Ainda continua ligado às Reuniões de Ministros de outras pastas, tais como: de Justiça, Trabalho, Agricultura e Educação, nas quais são debatidos assuntos específicos. A obrigatoriedade da participação dos presidentes dos Estados-partes nas reuniões, aumentou para duas vezes, uma a cada semestre.

O GMC exterioriza-se por resoluções. Pode, dentre outras, guardada porém sua atuação nos limites de sua competência, criar, extinguir órgãos como Subgrupos de Trabalho e Reuniões especializadas; promover acordos em nome do MERCOSUL, por mandato expresso do CMC; adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária.

Os Subgrupos vêm essencialmente funcionando para “(...) relevar as legislações dos Estados-membros, identificar as assimetrias existentes e elevar propostas normativas ao Grupo com o fim de harmonizar ou unificar legislações, segundo corresponda, nas

¹¹¹ROSA, Luís Fernando Franceschini da. **Mercosul e função judicial: realidade e superação**. São Paulo: LTr, 1997, p. 89.

respectivas áreas de competência”¹¹². Hoje com as revisões promovidas, os subgrupos de trabalho resultaram com a seguinte conformação: 1) Comunicações (Resolução nº 20/95), 2) Aspectos Institucionais (Decisão nº 59/00), 3) Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade (Resolução nº 77/98), 4) Assuntos Financeiros (Resolução nº 20/95), 5) Transportes (Resolução nº 20/95), 6) Meio Ambiente (Resolução nº 20/95), 7) Indústria (Resolução nº 20/95), 8) Agricultura (Resolução nº 20/95), 9) Energia e Mineração (Decisão nº 59/00), 10) Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social (Resolução nº 20/95), 11) Saúde (Resolução nº 151/96), 12) Investimentos (Resolução nº 13/00), 13) Comércio Eletrônico (Decisão nº 59/00) e 14) Acompanhamento da Conjuntura Econômica e Comercial (Decisão nº 59/00)¹¹³.

Além dos Subgrupos de Trabalho, foram criados no GMC oito Reuniões Especializadas nas áreas de ciência e tecnologia, turismo, comunicação social, da mulher, autoridades de aplicação em matéria de drogas, prevenção do uso indevido e reabilitação de dependentes de drogas, promoção comercial, municípios/intendências, infraestrutura da integração; quatro grupos “*ad hoc*,” abordando sobre açúcar, relacionamento externo, compras governamentais e concessões; dois grupos, um reservado para serviços e outro para aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias; e, por fim, três comitês: cooperação técnica, diretores de aduana, sanidade animal e vegetal. Esses órgãos têm basicamente função de assessoramento técnico ao GMC¹¹⁴.

A CCM (Seção III), originada ainda durante a vigência do TA, mediante a Decisão nº 9/94 do CMC, funciona assistindo ao GMC, com obrigações mais dirigidas à devida observação às medidas comerciais combinadas entre Estados-partes, a fazer proposições ligadas à política comercial, bem como, apreciar reclamações daqueles ou em demandas de particulares ligadas às disposições dos artigos 1 e 25 do Protocolo de Brasília, dentre as tarefas de mais destaque. Tal como o GMC, será composta por membros coordenados pelos Ministérios das Relações exteriores. Suas manifestações dar-se-ão por intermédio de Diretrizes ou Propostas.

A CPC é o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados-partes, obviamente dele fazendo parte legisladores de cada país. É de sua responsabilidade a agilização dos procedimentos internos dos associados para a pronta entrada em vigor das normas acertadas

¹¹²LECUBE, A L. Op. cit., p. 168. No original: “(...) relevar las legislaciones de los Estados miembros, identificar las asimetrías existentes y elevar propuestas normativas al Grupo con el fin de armonizar o unificar legislaciones, según corresponda, en las respectivas áreas de competencia”.

¹¹³GRUPO MERCADO COMUM (GMC). Disponível em:

< <http://www.mercosur.org.uy/portugues/sinf/varios/GMC.HTM> > Acesso em: 10 set. 2001.

¹¹⁴Idem, *ibidem*.

no âmbito do MERCOSUL e o auxílio à harmonização legislativa necessária frente à evolução do processo de integração. Sua atividade será externada através do GMC por Recomendações ao CMC.

O FCES (Seção V), como o próprio nome induz, terá função consultiva, representando setores econômicos e sociais, integrados por pessoas indicadas pelos países que compõe o MERCOSUL. As Recomendações ao GMC, serão sua forma de manifestação.

E, por fim, a SAM, baseada em Montevideu, prestará serviços, dentre os quais guarda de documentos e comunicação de atividades aos demais órgãos do MERCOSUL, a cargo de um diretor.

No que tange ao Sistema de Solução de Controvérsias, artigo 43, serão observados os procedimentos estipulados no Protocolo de Brasília, acrescidos de poucas mudanças instituídas pelo POP. Esta fórmula tem duração limitada diante do compromisso assumido, artigo 44, de uma revisão para a conformação futura de um sistema permanente.

Ainda, e finalmente, salienta-se a definição no protocolo das fontes jurídicas, artigo 41, que a doutrina tem classificado em originárias e derivadas, sendo aquelas o TA e os protocolos acordados em seu âmbito e estas, as decisões dos órgãos estruturais do MERCOSUL. Não se esqueça, também são fontes acessórias os princípios gerais do direito e os laudos do Tribunal Arbitral.

Sem dúvida, trata-se de um projeto ambicioso, no qual um dos temas mais polêmicos, a escolha da dotação de poder decisório de natureza intergovernamental em preterimento do poder de natureza supranacional, para os órgãos do MERCOSUL, tem provocado frenesi a grande parte dos escritores de obras mercosulinas, por entenderem não haver condição de se processar uma integração em nível de mercado comum, sem dotação de caráter comunitário para os seus órgãos, situação que impele a algumas considerações.

A competição comercial global já há algum tempo vem impondo uma relativização do conceito de soberania, porquanto os governos nacionais, por vezes, em situações de risco até de sobrevivência, obrigam-se a tomar medidas internas ásperas, em acompanhamento aos desígnios do mercado.

Observando o modelo europeu de integração – União Européia – não há como concordar que se possa chamar o que restou individualmente em seus Estados-partes de soberania, consoante a clássica definição de um poder uno, indivisível e inalienável, em particular, diante da cedência do poder de decisão sobre determinadas materiais até então exclusivas do Estado, em favor do organismo supranacional criado.

Esse organismo elegeu a natureza supranacional para a condução do processo de integração. Para Stelzer:

A origem da supranacionalidade encontra-se na transferência de parcelas soberanas por parte dos Estados nacionais em benefício de um organismo que, ao fusionar as partes recebidas, avoca-se desse poder e opera acima das unidades que o compõem, na qualidade de titular absoluto¹¹⁵.

Um determinismo assim implica na prevalência do interesse comunitário sobre o individual dos Estados-partes e na superioridade hierárquica do direito comunitário, produzido pelo bloco, em relação ao direito interno de cada Estado-parte. Vale dizer que norma comunitária tem validade obrigatória, direta e imediata tanto para os Estados comunitários quanto para as pessoas físicas e jurídicas pertencentes à área de abrangência do organismo, ainda que em contradição com a regra de ordem interna, bem como, órgãos de competência supranacional gozam de independência suficiente para dominar a vontade quanto a normatização da integração, obviamente abalizados por votações de maioria qualificada de seus integrantes, dentro dos critérios impostos e nas áreas delegadas pelos sócios do bloco.

Porém, quando os organismos fazem a opção pelo mecanismo intergovernamental, mantém a criação normativa de acordo com a vontade unânime dos próprios governos dos Estados-partes. Fica afastado o princípio da primazia da norma comunitária sobre o direito nacional e também a aplicabilidade dela (norma comunitária) de forma direta, obrigatória e imediata nos territórios dos associados.

Florêncio e Araújo distinguem, de forma bastante límpida, a diferença entre instituições intergovernamentais e supranacionais:

Órgãos intergovernamentais são aqueles formados por representantes dos governos – funcionários que exercem uma função no quadro administrativo interno de cada país e que são encarregados, também, de participar das negociações; a decisão de um órgão intergovernamental é simplesmente uma decisão conjunta dos órgãos nele representados. Já os órgãos supranacionais são formados por um quadro próprio de funcionários, desvinculados dos governos dos países membros, e suas decisões são autônomas em relação a esses governos¹¹⁶.

O artigo 2º do POP dotou os órgãos do MERCOSUL de poder de decisão de natureza intergovernamental. Descontente e expressivo segmento da doutrina tem apontado como sendo esta adoção inviabilizadora do avanço da integração, tendo em vista a escolha pela formação de um mercado comum, a qual culminaria na delegação de parcelas de soberania.

Nessa linha, Casella milita:

¹¹⁵ STELZER, J. Op. cit., p. 69.

¹¹⁶ FLORÊNCIO, S. A. e L.; ARAÚJO, E. H. F. Op. cit., p. 69.

Não se sustenta a argumentação de tempo: o MERCOSUL ainda se configura como zona de livre comércio, esboçando união aduaneira em implantação, através da adoção de código aduaneiro e tarifa externa comum, porque ainda não teve tempo de ser verdadeiro mercado comum. A tese é tão falaciosa como a pretensão de manter intocada a soberania estatal, enquanto se afirma querer a integração; (...) ¹¹⁷.

Mas, tanto numa integração de natureza comunitária quanto numa intergovernamental, não haverá relações somente de sede comercial e, suas regulamentações, igualmente são imprescindíveis para o fim da aproximação dos povos e obtenção das demais metas tratadas.

De tudo quanto se expôs no presente capítulo, um pormenor deve ser destacado. Os interesses decorrentes das vantagens propiciadas pelas atividades do comércio internacional, saltaram de elemento base de formação de conflitos interestatais, levando exércitos a empunharem armas em defesa de rotas mercantis, para fundamento de governos a barrar vontade de certos nacionais dirigida a conflitos armados. Isso se deve a crescente elevação dos intercâmbios de produtos entre países, principalmente vizinhos, a ponto de ocupar um lugar fundamental para as economias de todos os Estados. Portanto, somente atos de incoerência justificariam confronto entre parceiros diante da maioria das questões que entre eles surgem no decorrer dos relacionamentos.

Muito mais que isso, a interação entre os Estados, via comércio, além de desacelerar significativamente a probabilidade de um conflito armado, na atualidade tem conduzido à integração ante a formação de blocos econômicos, fortalecendo, na união de políticas comerciais, as unidades como meio de aumentar suas participações no mercado mundial em melhores condições.

O comunicado conjunto de Ouro Preto de 17 de dezembro de 1994, afirma que:

o projeto de integração do MERCOSUL transcende os aspectos exclusivamente comerciais e econômicos, abrangendo crescente número de áreas, tais como nos campos da educação, cultura, ciência e tecnologia, justiça, meio ambiente, infra-estrutura física e comunicações.

Nesse sentido, porque se decidiu na direção de um mercado comum, as livres circulações de bens, de pessoas, de capital e de serviços, por refletirem conseqüências noutros campos, educação, saúde, cultura, justiça, trabalho, segurança, imporão ao Cone Sul caminhar mais além de seu objetivo econômico, utilizando-se de instrumentos de harmonização legislativa, cooperação, coordenação, políticas comuns etc. Assim, como a aproximação já se encontra em construção noutras áreas, a atuação policial e nesta, mais especificamente a investigação

¹¹⁷ CASELLA, P. B. Op. cit., p. 43.

criminal, urge também se submeter ao mesmo processo, já que uma vez implementada a livre circulação de pessoas, com certeza, a necessidade em segurança irá ser mais enfatizada.

Por isso, abordar-se-á, no capítulo seguinte os elementos próprios da organização policial, funções que lhe são cometidas e instrumentos utilizados para erigir a cooperação policial internacional.

CAPÍTULO II

A INSTITUIÇÃO DA POLÍCIA E A COOPERAÇÃO POLICIAL

2.1. Contextualização Histórica

O início da história da Polícia remonta ao período Pré-Histórico. Fentanes¹¹⁸ o denomina de *Era do sincretismo funcional* porque o chefe do clã acumulava as atribuições religiosas, de segurança e de justiça, com objetivo único de manter a paz interna mediante aplicação do *Código da Themis*, conjunto não escrito de regras místicas e costumeiras. Nesse contexto está inserida a função de polícia, tanto a investigativa como a preventiva, o que se pode deduzir pelo caráter da prevalência criminal desse instrumento ordenatório.

Na Civilização Egípcia¹¹⁹, o nomarca, magistrado administrativo e judicial, nomeado pelo faraó, recebia a assistência de um chefe de polícia, ao mesmo tempo juiz de instrução, policial e carrasco, denominado de *sab heri seker*, chefe dos espancadores¹²⁰. Le Clère¹²¹ narra que o Faraó Menés promulgou um código, cujo primeiro mandamento obrigava as pessoas a dirigirem-se ao magistrado para declarar o nome, profissão e sua fonte de subsistência, medida destinada ao controle fiscal para a cobrança de impostos. Ao detentor da função policial estava afeto o recolhimento das provas dos fatos tidos como ilícitos e a

¹¹⁸ FENTANES, E. Op cit., p. 19.

¹¹⁹ MORAES, Alberto Motta. Polícia: problemas e soluções. *Separata da Revista Arquivos da Polícia Civil*, São Paulo, v. XXXVI, p. 97, 1981. Narra que no Egito 1000 a. C. um tipo de guardas, com atividade policial, usavam um bastão com bolas de metal nas pontas com o nome do Faraó, o que teria originado o cassetete utilizado pelas atuais polícias.

¹²⁰ LE CLÈRE, Marcel. *História breve da polícia*. Tradução de Noémia Franco Cruz. Lisboa: Verbo, 1965, p. 12.

¹²¹ Idem, *ibidem*.

apresentação delas ao nomarca. Ditada a sentença, ao chefe de polícia caberia aplicar ao infrator a pena imposta¹²², podendo ser de chibatadas, mutilações, morte, dependendo da norma violada.

Quando os clãs iniciaram o abandono ao nomadismo, surgiu a cidade (*asty*, grega; *urbis*, latina), então se uniram à religião e à política (*pólis*, grega; *cívitas*, latina), representando um enlace entre os clãs existentes na cidade e seus arredores e os que continuavam nas aldeias. A concentração urbano-territorial foi chamada de *sinecismo*, elemento formador da Cidade-Estado, variando seu início no período antes de Cristo, em cada cultura. Nessa época começou a ser empregado o termo *polícia*, do grego *politeía*, utilizado por Plantão e Aristóteles para designar a constituição política, a forma de governo, o governo e a administração do Estado¹²³, ou seja, não em sentido como o que se conhece por polícia na atualidade, embora muitos autores façam tal relação.

Mais tarde começaram a ser individualizadas as funções do Estado, uma das quais a *polícia de segurança* que deveria abranger a ordem pública, segurança do Estado, prevenção e a repressão de delito. Em Atenas, essa função cabia aos *arcontes*, magistrados superiores. Não havia ainda uma instituição corpo, tratava-se de cargos exercidos por períodos curtos¹²⁴.

A forma utilizada pelos hebreus de policiar Jerusalém, com resultados mais eficazes, foi a divisão da cidade em quatro partes, origem do termo *quarteirão*¹²⁵, encarregando para cada uma delas um intendente de polícia, *sar pelek*, do encargo da vigilância¹²⁶. Observa-se que a preocupação maior estava dirigida às atividades de prevenção.

Moraes¹²⁷, em resumo a história da Polícia, faz referência a registros bíblicos, dentre eles o contido nos capítulos 37 e 38 do Livro de Jeremias, no Velho Testamento. Remete esse texto para aproximadamente o ano 600 a. C. e à prisão desse profeta por um capitão da guarda, pois ele pretendia passar para o lado dos caldeus e havia aconselhado o povo a fazer o mesmo, já que o Deus de Israel dissera-lhe que a Judéia iria cair nas mãos dos caldeus. O próprio rei, após Jeremias ser levado à cisterna, concedeu-lhe a transferência para o pátio do cárcere, o que significou a preservação da vida do profeta, pois impossível seria sustentar-se

¹²² Idem, *ibidem*. Revela o autor a dureza de certas penas como o nariz cortado para as mulheres adúlteras e o membro viril ao violador de menores, mas ao gatuno havia benevolência. As vítimas de roubo deveriam, antes de qualquer queixa, procurar os ladrões para que fosse verificada a lista dos saques. Recebiam um quarto do roubo se constante das listas.

¹²³ FENTANES, E. Op. cit., p. 21-23.

¹²⁴ Idem, p. 25.

¹²⁵ VIEIRA, Hermes. **Formação histórica da polícia de São Paulo**. São Paulo: Serviço Gráfico da Secretaria da Segurança Pública, 1965, p. 2.

¹²⁶ LE CLÈRE, M. Op. cit., p. 13.

¹²⁷ MORAES, Bismael B. **Direito e polícia: uma introdução à polícia judiciária**. São Paulo: RT, 1986, p. 15.

naquele lugar. Isso estaria a evidenciar a atividade policial e o feixe de poderes, executivo e judicial, que o rei detinha em suas mãos.

Cada rua das cidades importantes na Antigüidade chinesa era vigiada por um funcionário policial, cujo ofício resumia-se em manter os habitantes cientes dos preceitos legais, registrá-los e observar as pessoas duvidosas. Deviam obediência aos chefes de bairros, que por sua vez acatavam determinações de um magistrado responsável pela ordem pública¹²⁸. Aqui também sobressai a ação antecipatória do Estado para evitar a ocorrência de fatos delituosos.

Na América, enquanto que na civilização Inca os *mayoc* eram os responsáveis pela vigilância de cada grupo de dez famílias, para os Astecas havia uma espécie de guardas, sob ordens de um juiz de primeira instância, com a obrigação de manter a paz interna, com competência para prender¹²⁹.

Le Clère¹³⁰ relata que na Grécia cada cidade dispunha de um prefeito incumbido da ordem pública, representado em cada bairro por um *nomophulaxe*, defensor das leis, que comandava *curadores da virtude das mulheres* e *sofronistas* encarregados da condução dos bêbados, atividade despida de delicadeza.

Na Roma republicana, onde com o mesmo sentido grego foi usada a palavra *politia*, os magistrados detinham o poder sobre as atividades executiva, judicial e militar, decorrendo daí tanto a prevenção quanto à investigação criminal a cargo de agentes daquele, (prosseguimento do sincretismo funcional). A competência em ordem pública e segurança do Estado recaía sobre *cônsules*, enquanto a repressão ficava a carga dos *pretos*¹³¹.

Já na fase imperial romana, o imperador Augusto organizou a Polícia instituindo o cargo de *praefectus urbis*, prefeito da cidade e dividiu a cidade em quatorze bairros, cada um sob o comando de um *curator urbis*, curador da cidade, com funções semelhantes a que tem no Brasil um delegado de polícia. A ele estavam subordinados os agentes de investigações: *denuntiatores*, *irenarchoe*, *curiosii* e os *stationarii*, estes que permaneciam nos postos policiais, aos quais acompanhavam dois *lictos*, que davam crédito à autoridade delas e prestavam a força para proceder detenções de culpados. O prefeito de Roma comandava três *cohortes urbanae*, que totalizavam em torno de mil e oitocentos homens, representando

¹²⁸ LE CLÈRE, M. Op. cit., p. 13.

¹²⁹ Idem, p. 14. Os *mayoc* fiscalizavam a pontualidade no trabalho, as relações de amizade, os ritmos dos partos e havia proibição de fechar as portas das habitações. Curiosas punições aplicavam os Astecas: a adúltera era lapidada, um roubo importante tornava o autor escravo da vítima, o homem embriagado era chibatado até a morte, o historiador que falseasse a verdade era morto.

¹³⁰ Idem, p. 15.

¹³¹ FENTANES, E. Op. cit., p. 25.

corpos policiais num sistema militar. As funções de bombeiro e de vigilante policial noturno, eram executadas por sete *cohortes de vigilis*, subordinados a um prefeito dos vigilantes, *praefectus vigilum*, obediente ao prefeito da cidade. Por fim os *vicomagistri*, ligados ao curador, podiam fazer cumprir a lei em sua jurisdição e auxiliavam à Polícia¹³².

Num resumo desse período, constata-se que não havia divisão entre executivo e Judiciário. Estes eram somente braços do homem que estava reinando sobre o povo, assemelhando-se a qualquer outro ramo da administração e, portanto, aos interesses dele é que servia. Outra característica marcante dessa época é a função de polícia sob controle do Judiciário destacando-se a tônica do trabalho policial mais fortemente dirigido a prevenir as ocorrências de delitos.

A era medieval experimentou um regresso à etapa clânica. O senhor feudal, dentro de seu território, enfeixava vários poderes em suas mãos, dentre os quais o *direito de justiça* e os exercia sem qualquer contraste, com emprego de seus próprios soldados, com exceção ao *juicio de los pares* como leciona Fentanes¹³³, onde se vislumbram traços da *Diké*, deusa grega da justiça interclânica, com aplicação dos institutos da ordália, juízo de Deus, duelo judicial e da compensação.

No século XI, com a formação de novas cidades, surgiu a Polícia Municipal subordinada ao município, sem adoção nas capitais nacionais, cuja jurisdição estava afeta à Polícia Real, essa que resultou na polícia do Estado¹³⁴. A Polícia Municipal serviu como utilitário para o rei assumir aos poucos a soberania plena em todo o território.

Na França, até o século XVI, resistiu a denominação comissários-inquiridores adotada em 615, para designar o responsável pela tarefa de manter a ordem. No ano de 1032, em Paris, Henrique I instituiu o cargo de *preboste* que englobava funções de juiz, governador militar, administrador dos domínios reais e chefe da polícia do viscondado, auxiliados pelos *missi discussores*, encarregados da preservação da ordem, da investigação de delitos, da inquirição dos presos em flagrante e da vigilância de estrangeiros¹³⁵.

Em Portugal, no ano de 1383, o rei D. Fernando instituiu o cargo dos *quadrilheiros*, destinados a efetuar prisões para posterior apresentação à justiça dos corregedores. Em 1418, a ronda da cidade foi transmitida aos *alcaides*¹³⁶.

¹³² Idem, p. 26-27.

¹³³ Idem, p. 28.

¹³⁴ Idem, p. 29.

¹³⁵ LE CLÈRE, M. Op. cit., p. 21

¹³⁶ Idem, p. 145-146.

A partir de 1526, ainda na França, juntou-se ao preboste o *tenente de robe*, para a investigação e captura de criminosos. Era mais militar do que um magistrado. Ainda segundo Le Clère, é ele “o embrião da atual polícia judiciária”¹³⁷. Antes mesmo, o preboste já era acompanhado por um *tenente civil*, encarregado de julgar os processos em primeira instância e, da direção da Polícia e, de um *tenente criminal*, juiz de todos os crimes.

Somente no ano de 1546 é que se exigiu aos candidatos a policial um certo grau de conhecimento e informação de seus antecedentes moral e cívico. Em seguida, em 1583, passou a ser condição para o cargo de comissário a formação na Faculdade de Jurisprudência e exames de direito e processo perante o Parlamento, isso em decorrência de édito do Rei Henrique III¹³⁸.

A História, em diferentes períodos, tem mostrado que quando os administradores desleixam nos cuidados com a função policial, quer na ausência ou insuficiência de investimentos na instituição, quer pretendendo utilizá-la com fins ideológicos; quando os líderes afrouxam na repressão ao delito, a segurança das pessoas de bem registram os índices mais pálicos, beirando níveis insuportáveis. É, nesse momento, que as lideranças sentem seu poder enfraquecer e, por conseguinte, alteram o quadro para medidas ásperas até o saneamento da situação. Hoje há procura do ponto de equilíbrio entre a rigidez no combate ao crime e a preservação dos direitos e garantias do acusado e o respeito à dignidade humana.

É um ciclo que continuamente vem se repetindo e, como exemplo, a narrativa de Le Clère¹³⁹ sobre a França de 1668, ilustra bem tal afirmativa. Paris contava com 520.000 habitantes e o pouco caso com a justiça chegou a ponto de haver um reino interior interdito à Polícia, denominado Corte dos Milagres, escola de crimes e depósito de marginais, misturados a 30.000 mendigos. A Polícia, com carta branca recebida do rei, invadiu o lugar utilizando-se do elemento surpresa e, mesmo assim, foi recebida a pedradas e por pessoas armadas. La Reynie, tenente de polícia, ordenou silêncio e disse que podia castigar a todos pela revolta, mas que iria perdoar e, por três aberturas nas muralhas, poderiam fugir, somente pagando por todos, os doze últimos a saírem. Resultado: em vinte minutos a área estava vazia e em seguida o número dos crimes experimentaram uma sensível redução. Hoje, no Brasil, infelizmente, Corte dos Milagres andam em ritmo de epidemia. A partir de 1674, o cargo de tenente de polícia passou oficialmente a tenente-geral, com *status* de ministro.

¹³⁷ Idem, p. 29.

¹³⁸ Idem, p. 31.

¹³⁹ Idem, p. 39.

Reforçando tal idéia, a situação de penúria do reino de Portugal na área de segurança pública, agravada pelo cataclismo de 1755 e pela insensibilidade dos bandidos, que, aproveitando-se da situação de pânico, roubavam e matavam com mais intensidade, resultou na enérgica ação do Marquês de Pombal ao determinar o enforcamento dos ladrões e assassinos presos em flagrante delito. Nesse espaço de crise, em 1760, o Marquês criou um organismo denominado Intendência da Polícia¹⁴⁰ da Corte e Reino, cujo intendente-geral, em se tratando de segurança pública, mandava mais que os governantes. Inicialmente não teve êxito, posto que servia como polícia dos interesses do governo, circunstância alterada somente vinte anos mais tarde com a rainha D. Maria I¹⁴¹.

A organizada Polícia francesa, que segundo Le Clère, “(...) mau grado alguns excessos e contrariedades, soube conquistar a estima das populações (...)”¹⁴², por força da Revolução de 1789 foi extinta e o país ficou nas mãos de delações e dos assaltantes.

Fentanes define como característica geral desse período, a personalização da função na figura de um magistrado. Conceitua a Polícia como “*instituição-órgão personalizada*”¹⁴³. Pode-se constatar que no final do século XVIII é que aparecem as primeiras formas de polícia institucionalizada, diante da formação de quadros de duração permanente.

Mais tarde, em 1790, Paris foi dividida em 48 circunscrições policiais sob administração de um comissário, eleito para um exercício de dois anos, auxiliado por um secretário-escrivão¹⁴⁴. Houve, mediante o Código do 3 de Brumaire do ano IV, a divisão entre Polícia Administrativa e Polícia Judiciária.

D. Luís em 02 de julho de 1867, criou em Portugal, a Polícia Cívica, sob o mando de um comissário-geral, passando no ano de 1927 a ser chamada de Polícia de Segurança Pública, período em que foi transferida a Polícia de Investigação Criminal para o Ministério da Justiça¹⁴⁵.

No século XIX, concretiza-se a etapa institucional da polícia então prerrogativa do Estado, iniciada pela Prefectura de Polícia de Paris em 1800; pela Polícia de Buenos Aires,

¹⁴⁰ Idem, p. 147-148. Em Portugal, somente depois de 1760, o termo “polícia” passou a ser usado porque anteriormente chamava-se nocturnos, sisudos e morcegos, visto que o trabalho era só à noite.

¹⁴¹ Idem, p. 148.

¹⁴² Idem, p. 59.

¹⁴³ FENTANES, E. Op. cit., p. 30.

¹⁴⁴ LE CLÈRE, M. Op. cit., p. 64.

¹⁴⁵ Idem, p. 154, 157.

em 1821; pela Polícia Metropolitana Inglesa, Scotland Yard em 1829¹⁴⁶; pelo Federal Bureau of Investigation (FBI), 1905, nos Estados Unidos. Destaca-se também em 1923 a criação em Viena, Áustria, da Comissão Internacional de Polícia Criminal, INTERPOL, que mais adiante será objeto de maior reflexão¹⁴⁷.

O Brasil, naturalmente, recebeu na época colonial a influência portuguesa do seu regime policial-judiciário, aqui operante na qualidade de colônia, tendo perdurado até 1871, quando as atividades foram desvinculadas¹⁴⁸.

2.2. Tentativa Conceitual

Vários são os conceitos de polícia apresentados pela doutrina. Tourinho Filho destaca Roma como o primeiro lugar em que o termo polícia, *politia*, refletia o seu significado atual, inicialmente, no sentido de ação do governo para manter a ordem pública, a tranqüilidade e a paz interna e, mais tarde, indicando o órgão estatal destinado a garantir a segurança do povo. Dessa maneira acaba por definir Polícia como órgão estatal “(...) incumbido de manter a ordem e a tranqüilidade públicas”¹⁴⁹.

Igualmente trabalhando o tema conceitual, inclusive sobre a ótica de outros juristas, Marques conceitua a Polícia como função essencial do Estado. Prossegue sua explanação assinalando que, “dela se serve a Administração para limitar coercitivamente o exercício de atividades individuais, a fim de garantir o bem geral e o interesse público”¹⁵⁰.

Para Tornaghi¹⁵¹, na atualidade, o termo polícia designa uma função negativa, ou seja, a de evitar a alteração da ordem jurídica, realizada por suas divisões de segurança, preventiva e judiciária.

Com seu modo especial de versar sobre o tema polícia, Fentanes a define da seguinte forma: “A idéia de polícia, pois, em seu sustento mais elementar, se refere à proteção, tutela e garantia pública, exercidas em uma esfera de fatores naturais primários da vida individual,

¹⁴⁶BASTOS JUNIOR, Edmundo José de. **A Organização policial e o combate à criminalidade**. [Florianópolis]: UFSC, 1984. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas), Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 1984, p. 61-62. Atribui esse autor a origem dessa denominação ao fato de na sua fundação ter instalado-se num prédio particular, antiga residência dos reis da Escócia (Scotland), quando em visita à Inglaterra, onde havia, nos fundos, um grande pátio (yard).

¹⁴⁷FENTANES, E. Op. cit., p. 31.

¹⁴⁸MORAES, B. B. Op. cit., p. 25.

¹⁴⁹TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**, 13.ed. São Paulo: Saraiva, 1992. Volume 1, p. 169.

¹⁵⁰MARQUES, José Frederico. **Elementos de direito processual penal**. 2.ed. Campinas: Millennium, 2000. Volume I, p. 158.

¹⁵¹TORNAGHI, Hélio. **Instituições de processo penal**. Rio de Janeiro: Forense, 1959. Volume II, p. 93.

social e política, e orientadas pelo fim de ‘segurança’, em vinculação com os fins ‘Ordem’ e ‘Justiça’”¹⁵².

Cretella Junior, um dos autores que tratou do tema com grande profundidade, salientou a dificuldade de se chegar a um conceito genérico, suficiente a reunir todas as modalidades de polícia. Concluiu seu trabalho com uma definição das mais esclarecedores, entendendo por Polícia “(...) a atividade concreta exercida pelo Estado para assegurar a ordem pública através de limitações legais impostas à liberdade coletiva e individual”¹⁵³.

Pelo visto, na consecução da segurança interna ou pública, o Estado utiliza-se da instituição polícia, cuja função, de natureza administrativa, repete em parte as funções do próprio Estado, servindo-se disso para definir-se, de forma geral, como órgão responsável pela ordem social, mantendo-na e apurando as condutas delituosas não barradas no controle preventivo.

Desse modo, o indivíduo em sociedade aceita restringir os seus direitos de liberdade e de propriedade em troca de segurança, de paz, de tranquilidade, em seu próprio favor e do coletivo, o que, por outro lado, possibilita o avanço da humanidade.

2.3. Funções ou Especializações

Essa divisão de funções preventiva e judiciária que outrora poderia gerar alguma dúvida quanto a segunda não se referir à polícia administrativa, hoje é questão superada. Ambas as funções ou especializações tem caráter administrativo, pois a Polícia não está situada dentro dos contornos da instituição jurisdicional, mas acha-se abrangida no interior dos limites do poder executivo, tratando-se a denominação de polícia judiciária, apenas de uma impropriedade terminológica.

Fentanes¹⁵⁴ entende essa dicotomia como um puro anacronismo, ou seja, na visão desse autor a função policial é única, indivisível, admitindo-se, todavia, especializações orgânicas por matérias, porém somente enquanto satisfaça os fins do ordenamento legal, do estudo doutrinário ou da estruturação orgânica, considerando inadmissível a formação de instituições distintas para cada uma delas.

¹⁵²FENTANES, E. Op. cit., p. 19. No original: “La idea de policía, pues, en su sustento más elemental, se refiere a la protección, tutela y garantía pública, ejercidas en una esfera de factores naturales primarios de la vida individual social y política, y orientadas por el fin de ‘seguridad’, en vinculación con los fines ‘Orden’ y ‘Justicia’”.

¹⁵³ CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. 16.ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999, p. 532.

¹⁵⁴FENTANES, E. Op. cit, 36-37.

O tratamento da função preventiva remonta ao ano de 1794, quando, no direito francês, mais precisamente no Código do 3 Brumaire do ano IV, em seus artigos 19 e 20 dispõe que “(...) A polícia administrativa tem por objeto a manutenção habitual da ordem pública em cada lugar. Tende principalmente a prevenir os delitos”¹⁵⁵.

É muito semelhante o conceito de Noronha. Diz ele que a polícia preventiva “(...) garante a ordem pública e impede a prática de delito”¹⁵⁶.

Tourinho Filho define como polícia de segurança, aquela que “(...) tem por objetivo as medidas preventivas visando à não-alteração da ordem jurídica”¹⁵⁷. Comenta quanto ao caráter discricionário e a desnecessidade de autorização judicial para a ação que desenvolve.

Para Boschi, a atuação em caráter preventivo da polícia administrativa ocorre quando tem como sua finalidade a vigilância, através do patrulhamento ostensivo “(...) mantendo a ordem pública, promovendo e zelando pelo bem-estar da sociedade”¹⁵⁸.

Tornaghi¹⁵⁹ ensina que as medidas da polícia de segurança ela mesma estabelece dentro de um critério de prudência, a fim de afastar o dano ou perigo às pessoas. Concorda então com Tourinho Filho ao dizer que essa polícia atua independente de autorização judicial, diante do arbítrio de que desfruta para aplicação de suas medidas, obviamente limitadas pela lei.

À polícia preventiva, esclarece Cretella Junior, “(...) incumbe, em geral, a vigilância, proteção da sociedade, manutenção da ordem e tranqüilidade públicas, bem assim, assegurar os direitos individuais e auxiliar a execução dos atos e decisões da Justiça e da Administração”¹⁶⁰.

Dessa forma, a especialização preventiva ou de segurança tem por meta impedir a quebra da ordem pública, mediante restrições a direitos do homem, fundadas no poder de polícia da administração pública, atuando de forma mediata, evitando ocorrência de infrações por meio de prevenções exteriorizadas no patrulhamento de ruas, estradas, mares, garantindo a incolumidade física de pessoas e patrimônios envolvidos na realização de eventos, em vigílias para a proteção do meio ambiente, especialmente como modo de desencorajar a atitude criminosa; e de, imediata atuação para impedir qualquer infração logo em seguida ao início do desenvolvimento, procurando interrompê-la, mantendo o local, socorrendo pessoas,

¹⁵⁵ Idem, p. 36. No Original: “(...) La policía administrativa tiene por objeto el mantenimiento habitual del orden público en cada lugar. Tiende principalmente a prevenir los delitos ”.

¹⁵⁶ NORONHA, E. Magalhães. **Curso de direito processual penal**. 19.ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 17.

¹⁵⁷ TOURINHO FILHO, F. da C. Op. cit., p. 170-171.

¹⁵⁸ BOSCHI, José Antônio Paganella. **Persecução penal; inquérito policial, ação penal e ministério público**. Rio de Janeiro: Aide, 1987, p. 35.

¹⁵⁹ TORNAGHI, H. Op. cit., p. 94.

¹⁶⁰ CRETELLA JUNIOR, J. Op. cit., p. 534.

salvando patrimônios, prendendo os culpados, enfim, buscando remediar ao máximo o mal causado e na medida do possível reverter as coisas ao estado anterior, bem como, fazendo, com a força que dispõe, cumprir as decisões da justiça e da administração, com um nicho de poder discricionário na ação, sem que isso implique autorização ao arbítrio além das fronteiras da lei.

O Código do 3 Brumaire assinala igualmente o que entende por Polícia Judiciária: “A polícia judicial investiga os delitos cujo cometimento a polícia administrativa não pode impedir, reúne as provas e leva seus autores aos tribunais encarregados pela lei de castigá-los”¹⁶¹. Talvez daí que alguns autores façam confusão ao denominar a especialização repressiva também de judiciária como se administrativa não fosse.

A função judiciária labora “(...) após a prática do crime, colhendo os elementos que o elucidam e evitando que desapareçam, para que mais tarde possa haver lugar a ação penal”¹⁶².

A polícia judiciária é para Tourinho Filho¹⁶³, aquela de intervenção após o fato não evitado ou sequer imaginado pela polícia preventiva, no sentido de apurá-lo e também sua autoria. Tem mesmo sentido para Boschi¹⁶⁴, que diferentemente da polícia de segurança, a vê como órgão auxiliar da justiça.

Críticas são feitas às denominações repressiva e judiciária empregadas à Polícia. Cretella Junior¹⁶⁵ discorda do primeiro termo porque os agentes não estariam a reprimir delitos, mas sua ação é de auxiliar do judiciário nesse mister. Da mesma forma, Marques¹⁶⁶ é contrário ao segundo porque não há exercício de atividade judiciária pela polícia, apenas a prática do poder de polícia do Estado na investigação, pertinente ao preparo da ação penal e com o objetivo de evitar o sumiço das provas comprovadoras do delito acontecido.

Em suma, a especialização repressiva ou judicial, instituto também conhecido por investigação criminal, é definida como aquela que passa a ter ação após a ocorrência do fato criminoso não barrado pela atividade preventiva ou de segurança, e que observa o conjunto de medidas estipuladas pelo direito processual penal, para o recolhimento das provas de existência do delito, de sua autoria e de suas circunstâncias, para posterior remessa ao Ministério Público ou Poder Judiciário, possibilitando a propositura da ação penal, ou seja, é atividade administrativa auxiliar da justiça.

¹⁶¹ FENTANES, E. Op. cit., p. 36. No original: “La policía judicial investiga los delitos cuya comisión la policía administrativa no ha podido impedir, reúne la pruebas y libra sus autores a los tribunales encargados por la ley de castigarlos”.

¹⁶² NORONHA, E. M. Op. cit, p. 17.

¹⁶³ TOURINHO FILHO, F. da C. Op. cit., p. 171.

¹⁶⁴ BOSCHI, J. A. P. Op. cit., p. 35.

¹⁶⁵ CRETELLA JUNIOR, J. Op. cit., p. 535.

¹⁶⁶ MARQUES, J. F. *Tratado de direito processual penal*. São Paulo: Saraiva, 1980. Volume I, p. 187.

2.4. Os Sistemas dos Atos Policiais

Procurando situar o assunto, Moraes leciona que a sistematização em matéria policial, serve para “englobar o conjunto de elementos que formam a sua razão de ser, tendo por base a sua finalidade e a abrangência dos seus atos”¹⁶⁷.

Voltando sua atenção para considerar a Polícia sobre bases processuais criminais, ALMEIDA JUNIOR¹⁶⁸ aponta brilhante síntese a respeito da classificação dos atos de polícia nos quatro sistemas: político, jurídico, eclético e histórico, a qual serve de base para o estudo a seguir.

O *Sistema Político* vê como objetivo da polícia, a ordem pública e a segurança individual, de dupla concretização, evitando a ocorrência de delitos e a fuga dos criminosos da atuação da Justiça. A Polícia pode prender tanto em flagrante quanto preventivamente, investigar o local do crime, tomar as primeiras informações, todas essas ações sem a necessidade de autorização judiciária. No entanto, este sistema impede a tomada de depoimentos. Em suma, não se “(...) pratica qualquer outro acto que acarrete contestação - ou que importe em directa acusação”¹⁶⁹. Restringe-se assim a ação policial ao trabalho de prevenção, efetuando prisões, e no de recolhimento do material probatório para remessa ao Poder Judiciário. A desnecessidade de autorização judicial, resulta, por outro lado, na responsabilidade dos agentes por abusos praticados.

O *Sistema Jurídico* além da ação preventiva para prender criminosos e da atuação no lugar do crime para a coleta de provas, contempla também o auxílio à ação judiciária na investigação do crime. Porém, subdivide a função policial em administrativa quando a atuação é de caráter preventivo e urgente, conservação do corpo de delito e do delinquente, que é exercida sem conhecimento prévio do Poder Judiciário e, função judiciária, tanto independente de ordem do juiz, que se verifica ao ser efetuada uma prisão em flagrante delito, no exame do corpo de delito, etc., quanto dependente, na prisão de um autor de delito fora do estado de flagrância; no ingresso numa propriedade particular, etc., já nesses casos, ausente a situação de urgência do desenrolar do ato. Resumindo, a Polícia é independente ao se referir a atos preventivos e de caráter de urgência a garantir os indícios do delito e da autoria e, dependente de autorização judicial, para atos não urgentes.

¹⁶⁷ MORAES, B. B. Op. cit., p. 29.

¹⁶⁸ ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. **O processo criminal brasileiro**. Rio de Janeiro: Laemmert & C., 1901. Volume I, p. 242-244.

¹⁶⁹ Idem, p. 242.

O *Sistema Eclético* defende uma ação isolada da Polícia para o exercício preventivo e para a repressão das transgressões das medidas de segurança pública e ordem social, mas requer a dependência do serviço de polícia ao tratar-se de prestação de auxílio às autoridades econômicas, educacionais, sanitárias e judiciárias em todas as dimensões, preventiva, repressiva e punitiva. É o trabalho da Polícia como qualquer outro realizado na área administrativa do Estado, com sua função específica, mas igualmente podendo ser empregado em socorro a todos os demais serviços estatais, até à justa medida da solicitação. Por isso, é fundamental nesse sistema, definir até onde pode ir o auxílio para evitar a conturbação do plano de atribuições dos auxiliados, que deve desaparecer logo que se possa dispensá-lo.

O *Sistema Histórico* prega uma polícia garantidora da ordem social e da segurança pública, cuja atuação de agentes da lei mescla, ao mesmo tempo, traços do Judiciário e de arbitrariedade. Para a existência desse sistema se faz necessário uma primorosa organização policial com capacidade de distinguir o momento exato de fazer a troca de função judiciária à policial e vice-versa, com atenção especial para, no estágio mais próximo possível da necessidade de que cada caso requer, isolar o arbítrio, sem correr o risco de enfraquecer a força, na ação policial.

2.5. Os Sistemas Processuais Penais

Observa-se ao longo da História uma indefinição quanto ao melhor sistema processual para atender aos anseios da coletividade, não deixando culpados impunes para não estimular mais pessoas às práticas criminosas e, ao mesmo tempo, garantido os direitos individuais do contraditório e da ampla defesa, impedindo a injustiça da aplicação de penas a inocentes. A afirmação é tão verdadeira que as legislações atuais não seguem um mesmo sistema, pelo contrário, o mais comum é a diversidade. A doutrina aponta para a existência de três sistemas, o acusatório, o inquisitório e o misto, este com algumas variações, dependendo do lugar em que é adotado¹⁷⁰.

Além disso, os escritores têm feito grande confusão em determiná-los, prestando aqui e acolá conceitos, interpretações, características diversas ao laborarem sobre um mesmo sistema, conduzido inclusive a classificações díspares na tentativa de mostrar em qual deles

¹⁷⁰MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Instrução criminal, democracia e revisão constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 121, jan.-mar. 1994, p. 103. Divide os sistemas como de dupla tramitação – administrativa e judiciária e tramitação unificada, puramente judiciária ou puramente administrativa e batiza o terceiro sistema como contraditório e não misto.

se enquadra determinado país. É o caso do Brasil, em que Tornaghi¹⁷¹ afirma ter optado pelo sistema misto, enquanto Tourinho Filho¹⁷² e Malcher¹⁷³, apontam para o acusatório. Por outro lado, Smanio leciona que o controle externo da Polícia Judiciária pelo Ministério Público, “(...) aproximou o sistema do modelo acusatório”¹⁷⁴.

Na Antigüidade, mais precisamente na Grécia, Roma, Índia, cidades italianas e entre os germanos, segundo Pereira¹⁷⁵, nasceu o *sistema acusatório*. Inicialmente, o interesse prevalente era o privado, pois cabia à acusação tão somente à vítima ou a seu parente. Mais tarde, o interesse social superou ao individual, estendendo-se, deste modo, o direito de imputação a qualquer outra pessoa, excetuando o juiz.

Obedecia ao princípio fundamental de que ninguém pode ser levado a juízo sem uma acusação e somente após esta, devia-se iniciar a investigação do ilícito, impedindo ao juiz de iniciar o processo de ofício. Seguiu o rito, de acordo com Tornaghi, com a elaboração de uma *lex*, um mandado passado pelo magistrado ao acusador conferindo-lhe o poder de investigar. Com esse instrumento, todas as diligências possíveis, oitiva de testemunhas, exame de documentos, apreensões etc. eram desempenhadas pelo próprio acusador. Segundo aquele jurista, “era a *inquisitio posterior à accusatio*”¹⁷⁶.

Opcionalmente, as partes podiam desfrutar da companhia de amigos, os *comites*, fiscais dos movimentos da outra parte, inviabilizando o segredo de toda e qualquer intenção pretendida¹⁷⁷.

Dentre as características principais do sistema estão: a) a inexistência de procedimento preliminar investigatório; b) a acusação, defesa e o julgamento correspondem a órgãos distintos; c) a igualdade das partes; d) o contraditório em todo o processo; e) a atividade probatória restrita às partes; f) o juiz avalia a prova pela livre convicção; g) as partes tinham livre acesso ao conteúdo do processo; h) os atos eram geralmente públicos e orais; etc¹⁷⁸.

¹⁷¹ THORNAGHI, Hélio. **Curso de processo penal**. São Paulo: 7.ed. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 18.

¹⁷² TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 1999. V.1, p. 85.

¹⁷³ MALCHER, José Lisboa da Gama. **Manual de processo penal**. 2.ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999, p. 56.

¹⁷⁴ SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Criminologia e juizado especial criminal: modernização no processo penal, controle social**. São Paulo: Atlas, 1997, p. 52.

¹⁷⁵ PEREIRA, Maurício Henrique Guimarães. A polícia civil e os sistemas processuais. In: MORAES, Bismael B. (coord.). **A polícia à luz do direito**. São Paulo: RT, 1991, p. 89.

¹⁷⁶ TORNAGHI, H. **Curso de processo penal**, p. 10.

¹⁷⁷ *Idem*, p. 11.

¹⁷⁸ *Idem*, *ibidem*.

Nesse período o imputado poderia utilizar os juramentos, as ordálias, o duelo judiciário ou a prova da cruz, como meios, entre outros, de provar e convencer quanto a sua inocência¹⁷⁹.

Ele cedeu seu lugar ao exemplar inquisitivo, todavia, mais adiante, vindo renascer aos poucos, firmando-se com a Ordenação de 1539, na França. A nova roupagem trouxe o acréscimo da estatização da acusação a cargo do representante do Ministério Público, apresentando como característica a indisponibilidade e a oficialidade. Essa adoção objetivava combater à impunidade diante da falta de acusador e proteger aos menos favorecidos quando o acusado exercia poder de pressão¹⁸⁰. Basicamente, no restante, repete a fórmula conhecida em seu aparecimento, distribuição das funções de acusar, defender e julgar, respeito ao contraditório, etc.

O regime acusatório da primeira etapa em não atendendo as aspirações da época, sem detrimento a outros motivos¹⁸¹, mas especialmente pela impunidade, resultando em casos sem acusador pelo incômodo e conseqüências que poderiam redundar esse ofício, abriu espaço para o surgimento do modelo *inquisitivo*, o qual fortaleceu-se no ano de 1215 com o Concílio de Latrão, representando a opção da Igreja para reprimir as infrações dos hereges, dominando à Europa¹⁸². Foi instituído para fortalecer o Estado sob o argumento de proteger os interesses da coletividade e valorização do princípio da autoridade, diante da crise na segurança pública¹⁸³.

Destacam-se como aspectos mais importantes: a) acusação, defesa e julgamento são de atribuição de um único órgão – o inquisidor; b) o processo passa a ser secreto e escrito; c) o procedimento tem duas etapas: a primeira é a investigação do fato em busca da materialidade (*inquisitio generalis*) e a segunda, a averiguação da autoria (*inquisitio specialis*); d) para obtenção da verdade real todos os métodos eram permitidos, inclusive a tortura; e) o réu era objeto do processo; f) é um procedimento administrativo¹⁸⁴.

¹⁷⁹ MOREIRA NETO, D. de F. Op. cit., p. 104

¹⁸⁰ PEREIRA, M. H. G. Op. cit., p. 92-93.

¹⁸¹ TORNAGHI, H. **Curso de processo penal**, p. 11. Relaciona ainda como causas do esmorecimento do modelo: a) facilitação de acusação falsa; b) desamparo dos fracos pois viviam sob dependência dos poderosos e dificilmente, por essa razão, iriam enfrentá-los; c) deturpação da verdade em decorrência da tarefa de recolhimento das provas ficar a cargo das partes; d) impossibilidade de julgamento em muitos casos, conseqüência da ausência de uma fase preparatória, lotando os juízos de processo sem solução; e) inexecutabilidade da sentença em outros, especialmente pela fuga do réu mesmo durante a tramitação do processo.

¹⁸² Idem, p. 15.

¹⁸³ PEREIRA, M. H. G. Op. cit., p. 91.

¹⁸⁴ TORNAGHI, H. **Curso de processo penal**, p. 15-16.

A severidade do processo inquisitório chegou a extremos, como ressalta Tourinho Filho, em certas ocasiões, alcançando o segredo, “(...) o lugar e a forma dele, a pessoa do julgador, o pronunciamento da sentença e, também, às vezes, era secreto o próprio momento da execução da condenação”¹⁸⁵.

Nessa acumulação de funções, principalmente as de acusador e julgador, o inquisidor não tem condições de decidir a causa sob o princípio da isenção. No mesmo sentido escreve Malcher, “(...) criando as próprias suspeitas, evidentemente não pode decidir delas com imparcialidade”¹⁸⁶. Prossegue arrematando: “(...) o inquisidor não busca se convencer, ou ser convencido; busca na realidade convencer aos outros de uma convicção íntima já formada”¹⁸⁷.

Por fim, o *Códe d’Instruction Criminelle* (1808) marca o surgimento do *sistema misto*. No dizer de Maier “(...) é uma reunião ou justaposição de elementos acusatórios e inquisitivos (...)”¹⁸⁸, isto é, institui-se uma primeira fase inquisitiva, preparatória e uma segunda, acusatória¹⁸⁹. Cada qual segue, em geral, as peculiaridades dos processos respectivos, inquisitivo e acusatório, de modo que aquela é secreta, sem contraditório, buscando a materialidade e autoria do ilícito, onde o imputado figura na condição de objeto de investigações; enquanto esta é pública, contraditória e com amplo respeito aos direitos e garantias do acusado, promovido a sujeito da relação processual formada.

2.6. A Investigação Criminal

Na modernidade é o conhecimento por parte dos órgãos do Estado responsáveis da ocorrência de um delito, fato típico, a condição para dar início à investigação criminal, etapa preparatória da ação penal em se referindo a processo misto, posto que no sistema acusatório, como foi visto, inexistente essa fase e no sistema inquisitivo, administrativo, não há o estágio jurisdicional. Então, origina-se pela notícia do crime, pelo conhecimento direto do evento

¹⁸⁵ TOURINHO FILHO, F. da C. *Processo penal*, 21.ed., p. 93.

¹⁸⁶ MALCHER, J. L. da G. *Op. cit.*, p. 55.

¹⁸⁷ *Idem*, *ibidem*.

¹⁸⁸ MAIER, Julio B. J. *La investigacion penal preparatoria dei ministerio publico: instruccion sumaria o citacion directa*. Buenos Aires: Lerner, [s.d.], p. 13. No original: “(..) es una reunión ou yuxtaposición de elementos acusatorios e inquisitivos (...)”.

¹⁸⁹ TOURINHO FILHO, F. da C. *Processo penal*, 21.ed., p. 93. Argumenta serem três as etapas: a) investigação preliminar (a cargo da polícia judiciária); b) instrução preparatória; c) julgamento. MAIER, Julio B. J. *Op. cit.*, p. 20. Sustenta a existência de três fases: uma primeira preliminar ou preparatória que reúne os elementos necessários para fundar a acusação; outra intermediária para controlar se a acusação atende a forma e fundamentação necessárias para poder provocar o juiz; e a última e definitiva para decidir se há ou não fundamento à pretensão repressiva exercida.

pelos servidores do Estado, por intermédio do ofendido, terceiros ou ainda qualquer outro meio, órgãos de comunicação, informações anônimas, etc.

Finaliza-se a investigação criminal com a elucidação do evento ou com esgotamento das medidas previstas dentro do contorno legal, mesmo sem o completo esclarecimento. O encerramento desse estágio vai desembocar no “processo ou não-processo”¹⁹⁰, isto é, pode ainda o fato investigado não resultar em início de processo, como por exemplo, na ausência de identificação de autoria, não se tratar de crime, nesses casos resultando em arquivamento.

Demarcando a posição da investigação criminal dentro do sistema processual penal brasileiro, Marques a define como “atividade estatal da *persecutio criminis* destinada a preparar a ação penal”¹⁹¹. Portanto, é atividade pré-processual ou pré-sumarial, de caráter informativo e inquisitivo, não podendo, nessa visão, servir de suporte probante para a decisão da lide, devendo ser renovadas as diligências durante a instrução, onde estará seguro o contraditório e a ampla defesa.

Não obstante as afirmações até agora, a investigação criminal no processo brasileiro é dispensável, ou seja, pode a ação penal ter início sem ela, como ocorre, não exclusivamente no interesse privado previamente estipulado e protegido pelo legislador, mas também quando o acusador desde logo encerra todos os elementos satisfatórios para mover o processo.

Num estudo sobre a melhor expressão para definir o primeiro lance da persecução penal, Lopes Junior¹⁹², entre as tantas existentes, sumário, diligências prévias, inquérito preliminar, enquête preliminar, procedimento preparatório, considera “instrução preliminar” a mais adequada a denominá-lo. Explica o autor que o termo instrução é mais abrangente, serve tanto para atividade judicial quanto para sumária investigação policial e também porque não existe uma investigação definitiva, por isso não há o que se falar em investigação preliminar. Contudo, dá-se vencido pela tradição doutrinária pátria que elegeu o termo investigação criminal, reservando instrução para o segundo período: o processo.

Rocha¹⁹³ explica originar-se a palavra investigar do latim, *investigatio*, de *investigare*, processada por meio de indagações de partes ou testemunhas; observações do local do crime, do comportamento de suspeitos e outros envolvidos; exames do corpo de delito e

¹⁹⁰ LOPES JUNIOR, Aury Celso L. A crise do inquérito policial: breve análise dos sistemas de investigação preliminar no processo penal. *Revista Ibero-Americana de Ciências Penais*, Porto Alegre, n. 0, mai.-ago. 2000, p. 60.

¹⁹¹ MARQUES, J. F. *Tratado de direito processual penal*, p. 180.

¹⁹² LOPES JUNIOR, A. C. L. *Op. cit.*, p. 59.

¹⁹³ ROCHA, Luiz Carlos. *Investigação policial: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 4.

laboratoriais, decorrentes de pesquisas científicas¹⁹⁴; e reunião de vestígios, com a apreensão de objetos relacionados com a violação da norma legal. É, em síntese, a tentativa de restaurar o passado, a verdade, na maior de sua amplitude possível, com intuito de identificar as circunstâncias objetivas e subjetivas e a autoria da transgressão, por meio da coleta do material probatório.

Lopes Junior¹⁹⁵ na determinação dos fundamentos da existência da investigação criminal, apresenta o emprego do instituto em benefício da exclusão de uma acusação aventurada e da segurança da máxima genuinidade das provas. O próprio processo constitui-se numa agressão ao acusado, que resultará numa mácula definitiva, ainda que se encerre com uma sentença absolutória.

A etapa informativa da persecução penal pode oferecer como legitimados a presidi-la, no sistema processual misto, o juiz, o delegado de polícia ou mais modernamente, o promotor de justiça. A Polícia em não sendo o legitimado, nem por isso deixa de participar do certame, todavia, nesse caso, sua atuação fica subordinada a ordens do Judiciário ou do Ministério Público. No presente, os legisladores e a doutrina têm produzido debates quanto a melhor condução do procedimento e são variáveis as conclusões obtidas.

A história do *juizado de instrução* originou-se na França com a introdução do sistema processual misto. Sua fase inquisitiva é destinada ao juiz instrutor, a quem são conferidas funções de ordem administrativa e não jurisdicionais, a ponto de, conforme lembra Marques¹⁹⁶, a princípio, o juiz de instrução pertencer ao quadro das autoridades da Polícia Judiciária. Dessa maneira a autoridade do Poder Judiciário assume todas as peculiaridades da espécie inquisitiva, labora em segredo, sem permitir as garantias de defesa plena e do contraditório e, em face de praticar atos de polícia, entende o jurista recém referido, não ser juiz o juiz de instrução mas sim um “policia togado”¹⁹⁷.

Referendando tal posicionamento e alertando alguns desavisados defensores de tal modelo, Lopes Junior clarifica que:

nesse sistema a prova não é apenas produzida na presença do juiz instrutor, senão que é colhida e produzida por ele mesmo. O juiz de instrução obra como um verdadeiro investigador, atuando de ofício e sem estar submetido ou vinculado a petições do Ministério Público ou da defesa, que são meros colaboradores¹⁹⁸.

¹⁹⁴ Idem, p. 3. O autor lembra dos métodos usados na investigação decorrentes de trabalhos como o de Alphonse Bertillon no campo da identificação, com a antropometria; Francis Galton, na identificação pelas impressões digitais; Juan Vucetich, na dactiloscopia; Hans Gross e Edmond Locard, na criminalística; Calvin Goddard, na balística; Albert S. Osborn, na pericia documental; e Bernard John Spilsbury, na medicina legal.

¹⁹⁵ LOPES JUNIOR, A. C. L. Op. cit., p. 60-61.

¹⁹⁶ MARQUES, J. F. **Tratado de direito processual penal**, p. 213.

¹⁹⁷ Idem, p. 217.

¹⁹⁸ LOPES JUNIOR, A. C. L. Op. cit., p. 66.

Ressalta ainda esse autor, a impossibilidade do juiz que instrui, devido os diversos prejulgamentos produzidos por ele na instrução, atuar e julgar o processo vindouro:

Tem surgido em alguns ordenamentos (Alemanha, Bélgica, Paraguai, algumas províncias Argentinas) a figura do *promotor de justiça* ou *fiscal investigador* em substituição ao juiz instrutor. Tal qual ocorre no juizado de instrução, dentro de um sistema processual misto, sua atuação segue os mesmos caracteres e, desse modo, a atividade preparatória, em regra, tem simplesmente caráter administrativo. Um dos aspectos negativos, que desde logo salta aos olhos, é o fato de o representante do Ministério Público ser parte no processo e, assim, a priori, em vantagem sobre a defesa, diante da presidência da instrução preliminar, arrecadando os elementos probatórios.

Poderá o promotor de justiça, ele próprio, ao receber diretamente a notícia do crime ou indiretamente, por meio da Polícia, reunir e pesquisar os elementos da infração penal, como também ordenar a Polícia a fazê-lo, estando então sob sua subordinação, como está em relação ao juiz instrutor. No entanto, fica na dependência de autorização judicial para realização de certas diligências que podem colocar em risco as garantias fundamentais dos cidadãos.

Em alguns países, como é o caso do Brasil, é a *Polícia Judiciária* a instituição competente para lidar na fase preliminar do processo penal e assim o faz com autonomia relativa, podendo inquirir partes e o suspeito, apreender e restituir objetos, etc., contudo, algumas providências devem ser requeridas ao juiz, como são os casos de autorização para ingresso em residências em busca de objetos e pessoas e a prisão preventiva. Essa atuação segue também as qualidades do sistema inquisitivo e está abrangida pelo sistema jurídico dos atos policiais, ambos já esposados neste estudo.

Ao fim de tudo, o expediente policial é dirigido ao Poder Judiciário e deste ao representante do Ministério Público para decidir quanto ao requerimento para abertura da ação penal, arquivamento ou devolução à Polícia para novas diligências.

Na Inglaterra, conforme informa Chouke¹⁹⁹, a Polícia Judiciária vai um pouco além, comanda inclusive a ação penal, não com exclusividade, pois pode, às vezes, ser exercida pela sociedade civilmente organizada ou isoladamente pelo ofendido. O que não existe nesse país é um órgão como o Ministério Público. No que se refere à fase inicial, o contraditório é praticamente inexistente.

¹⁹⁹ CHOUKE, Fauzi Hassan. *Garantias constitucionais na investigação criminal*. São Paulo: RT, 1995, p. 50, 104.

De acordo com os ensinamentos de Smanio²⁰⁰, nos Estados Unidos igualmente a Polícia possui independência na coleta das provas preliminares, cujo passo futuro é o envio a um órgão parecido ao Ministério Público. Esse possui grande liberdade até para arquivar o caso, mesmo sem apreciação judicial. O Judiciário somente manifesta-se a partir do encaminhamento de uma ação penal.

Uma etapa preparatória pública e contraditória com seguridade da ampla defesa, independentemente de qual órgão estatal possa administrá-la, apenas pode vingar diante de um sistema processual acusatório, pois é nele que estão comportados genuinamente aqueles elementos.

2.7. Cooperação Policial Internacional

A cooperação policial internacional fez-se desejada a partir do momento que o homem percebeu que a fronteira territorial estava favorecendo à impunidade, pela imprestabilidade das instituições judicial e policial de executarem qualquer medida além delas, sob pena de ofensa à soberania de outro Estado.

Verificando a dimensão do tema, depreende-se resultar a cooperação policial internacional de uma subespécie da cooperação penal internacional, portanto, necessariamente repartindo com ela suportes formadores de seu sistema. Cervini²⁰¹ afirma existirem na atualidade duas formas de auxílio internacional em matéria penal; a administrativa, essencialmente policial; e várias formas judiciais. Ressalta-se que a forma administrativa se vê insuficiente ou sofre até com a falta de qualquer regulamentação.

2.7.1. Questões Controvertidas

No momento de serem estabelecidas as condições em que vai se dar a cooperação policial, devem ser observados os níveis que ela poderá absorver em concordância com as atribuições afetas a cada uma das polícias envolvidas.

²⁰⁰ SMANIO, G. P. Op. cit., p. 52.

²⁰¹ CERVINI, Raul; TAVARES, Juarez. **Princípios de cooperação judicial penal internacional no protocolo do MERCOSUL**. Traduzido por Marcelo Caetano Guazelli Peruchin. São Paulo: RT, 2000, p. 48. Em nota de rodapé alerta, o mesmo autor, para o respeito às garantias, supridas freqüentemente na cooperação administrativa, através de investigações sigilosas, bem como, quanto à recomendação do recente XVI Congresso Internacional de Direito Penal da AIDP, realizado em Budapeste, para a formalização e a cooperação policial por meio de convenções internacionais, pois cada vez mais se converte em cooperação operativa, por isso deveria parar de operar através de acordos informais.

Para Cervini²⁰² a melhor divisão dos níveis de cooperação internacional em matéria penal, anotando que os conceitos dizem respeito à cooperação judicial penal internacional e não propriamente à cooperação policial internacional, é a que apresenta a seguinte distribuição:

No primeiro grau encontram-se medidas mais amenas, de mero trâmite, instrutórias: notificações, perícias, informações, traslado voluntário de pessoas para depoimentos; no segundo, as providências são de maior gravidade por invocarem a possibilidade de provocar danos patrimoniais irreparáveis ao indivíduo: buscas, embargos, seqüestros, interdições e entregas de objetos. E o terceiro grau comporta as medidas mais extremas, cuja gravidade pode afetar de forma irreversível os direitos e garantias daqueles que são alcançados pela cooperação: exclusivamente a extradição.

Já Bergmann²⁰³ comenta dois níveis. No primeiro, o auxílio tem a característica de afetar minimamente o Estado requerido, incluídas nele as chamadas cooperações de mero trâmite, probatória e a informação do Direito de um país. No segundo, relaciona as medidas cautelares.

Na classificação tripartida é possível a adoção dos primeiros níveis pela cooperação policial internacional, com maior ou menor abrangência, com mais ou menos intervenção do Judiciário. Dependerá, obviamente dos limites de ação da Polícia de cada país, pois não se pode olvidar que se está obrando em área administrativa do Estado.

Requisito necessário para a concretização da cooperação penal internacional também está na exigência da dupla incriminação, ou seja, que o fato criminoso perseguido no Estado requerente, também tenha previsão legal no Estado requerido. Aponta Cervini²⁰⁴, para a necessidade de dupla incriminação quando for o objetivo da assistência, medidas de segundo e terceiro níveis, isentando esse pressuposto nos pedidos que dizem respeito apenas para o auxílio em diligências de primeiro nível, por não representar prejuízos e também devido ao seu lugar no processo.

Para Souza²⁰⁵, em tese, pode-se dispensar a exigência da dupla criminalização, mas na condição de que o fato seja no Estado requerido, ao menos, ilícito, sem ser penal.

²⁰² Idem, p. 67-68.

²⁰³ BERGMAN, Eduardo Tellechea. La cooperacion juridica internacional dei mero tramite y probatoria: un instrumento para la integracion juridica internacional. In: SOSA, Angel Landoni (dir.). **Curso de derecho procesal internacional y comunitario del MERCOSUR**. Montevideo: Fundacion de Cultura Universitaria, 1997, p. 151.

²⁰⁴ CERVINI, R.; TAVARES, J. Op. cit., p. 73.

²⁰⁵ SOUZA, Solange M. de. **Cooperação jurídica penal no MERCOSUL: novas possibilidades**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 157.

Contudo, em um país cujo ordenamento juridicamente ignora penalmente determinada conduta, não deve permitir que seu povo fique sujeito a qualquer medida originada de outro Estado, ainda que se tratem daquelas elencadas como de primeiro nível, pois ofende ao princípio da legalidade, já que nem o próprio Estado tem o direito de aplicar a submissão de seus nacionais à imposição igual. Dessa forma, a dupla incriminação deve ser pressuposto de todos os tratados de cooperação em matéria penal.

Os protocolos, convenções, acordos vêm consagrando a figura da autoridade central, comemorada por determinar o agilizamento do trâmite de certas solicitações não implicativas de decisão judicial, no sentido de, prescindindo de manifestação judicial decisiva para o encaminhamento à autoridade competente para o cumprimento, poder encaminhá-las diretamente. Tal posicionamento, devido a norma constitucional do artigo 102, I, h, da Constituição Federal de 1988, não tem aplicação no direito pátrio.

Souza²⁰⁶, com base no fato de a Suprema Corte estar apta a expedir o *exequatur* somente quando os pedidos vierem por carta rogatória, entende que outras formas de solicitar, ainda que com o nome de carta rogatória, quando não exigirem prestação jurisdicional e provirem de procedimentos administrativos, podem, no direito brasileiro, por encaminhamento tanto por autoridades centrais, como para autoridades centrais, ser atendidas. Complementa que em não havendo regra específica, façam as autoridades administrativas uso de regras gerais e, na ausência completa de normas, nada impede a ajuda, desde que “(...) concorrendo as causas de admissibilidade decorrentes do ordenamento jurídico”²⁰⁷. Não é a posição preponderante, conforme mais adiante será visto.

2.7.2. Formas Principais

A cooperação policial internacional pode desenvolver-se de várias formas. No presente estudo serão enfocadas as mais usuais: organizações internacionais, tratado, carta rogatória podendo ainda ser ter sua produção auxiliada por meio de harmonização legislativa.

A criação de organizações internacionais dá-se mediante a implementação de acordos, tratados, convenções, etc. São instaladas, normalmente, para fins específicos, no caso, segurança interna, podendo ter caráter intergovernamental ou não-governamental. Evidente que como tratam de matéria pertencente ao núcleo do Estado, carecem do elemento

²⁰⁶ Idem, p. 143. Observa ainda a autora que se não fosse assim, toda e qualquer cooperação policial seria inconstitucional, mas não é o que ocorre em todo o mundo.

²⁰⁷ Idem, p. 191.

supranacional, assim, suas decisões não obrigam aos governos. Essencialmente os integrantes ficam limitados à troca de informações, conhecimentos e de assistências mútuas.

As organizações internacionais podem ter ação mundial, como exemplo a *Organização Internacional de Polícia Criminal*, INTERPOL, existente em vários países do mundo, inclusive em continentes diferentes ou, regional, cujo contorno geográfico tem grande influência na constituição, como é o caso do *Serviço Europeu de Polícia*, EUROPOL, de abrangência no Continente Europeu. Mais adiante, essas e outras organizações serão abordadas mais detalhadamente.

Quanto aos tratados, a primeira observação deve-se fazer a respeito das várias denominações que recebem as negociações jurídicas levadas a termo entre os entes que gozam de legitimidade em nível internacional. Tratado, acordo, protocolo, convenções e outras tantas, na verdade, não têm utilização uniforme, mas o conceito atribuído para tratado, de forma geral, serve para definir todas as demais formas.

A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, no artigo 1º, a, definiu tratado, como “um acordo internacional celebrado entre Estados em forma escrita e regido pelo direito internacional, que conste, ou de um instrumento único ou dois ou mais instrumentos, conexos, qualquer que seja sua denominação específica”.

O conceito de tratado sofreu acréscimo na Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados de 1986, incluindo as Organizações Internacionais, no tocante às partes que podem contemplá-lo. Além dos Estados, organismos internacionais poderão, sob égide do Direito Internacional, promoverem acordos, ou de outra forma, são considerados sujeitos de direitos e obrigações internacionais.

Bahia, após trabalhar alguns conceitos, diz que tratado é “um acordo de vontades entre pessoas de direito internacional, regido pelo direito das gentes”²⁰⁸. Já, para Machado, “tratado é o instrumento formal, normalmente escrito, que concretiza um negócio jurídico no âmbito internacional”²⁰⁹.

As condições de validade dos tratados internacionais, relacionadas por Mello²¹⁰ são: capacidade das partes contratantes, habilitação dos agentes signatários, consentimento mútuo,

²⁰⁸ BAHIA, Saulo José Casali. *Tratados internacionais no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 3.

²⁰⁹ MACHADO, Patrícia Ferreira. *A Constituição e os tratados internacionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.12.

²¹⁰ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 11.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 193.

objeto lícito e possível. O mesmo autor explica que a obrigatoriedade para o cumprimento dos tratados encontra fundamento na norma *pacta sunt servanda*²¹¹.

As disposições estabelecidas nos tratados não podem, sob pena de não serem validados, ofender as normas das constituições dos Estados-partes. Também é condição de validade do tratado a ratificação, obviamente precedida de sua aprovação pelos legislativos, a chamada interiorização, sem o que não geram obrigações.

A possibilidade de um protocolo na área policial já foi objeto de discussão em nível de MERCOSUL, tema à frente enfrentado, não tendo havido acordo por rejeição da delegação brasileira pois, dentre as proposições, estava a possibilidade de atuação de policiais estrangeiros no Brasil e isso fere aos princípios fundamentais de jurisdição e de soberania.

No que se refere à *carta rogatória*, inicialmente convém alertar que não é naturalmente um meio utilizável na cooperação policial, já que é um instrumento destinado a troca de correspondência entre juízes de países diversos, pois destinada à produção de atos dentro do processo. Entretanto, como ver-se-á ainda nesse estudo, alguns pedidos de produção de diligências de interesse da investigação realizada pela Polícia, têm fluência por esse meio.

Tornaghi explica que a “Rogatória é o pedido feito pela justiça de um Estado (país) a de outro, para a realização de atos não decisórios (...)”²¹². No caso brasileiro, alerta o autor quanto à relação constante da parte final do artigo nº 780 do Código Processual Penal: “(...) citações, inquirições e outras diligências necessárias à instrução de processo penal”.

A norma brasileira, nos devidos termos do artigo 102, I, h, da Constituição Federal²¹³, estabelece a necessidade do *exequatur* do Supremo Tribunal Federal, uma espécie de cumprimento utilizado na carta precatória, para a autorização do desenvolvimento da solicitação.

Resumindo, a carta rogatória serve para um juiz de um Estado solicitar providência ao de outro, a ser realizada no território do requerido, com a finalidade de instrução de processo em tramitação na comarca do requerente.

Todavia, há pedidos cujos assuntos não reclamam intervenção judicial para atendimento. Esses fariam parte, segundo alguns estudiosos, apenas do primeiro nível assistencial. No caso, a atribuição então estaria a cargo das autoridades centrais para análise dos requerimentos e encaminhamentos devidos. No entanto, afirma Tiburcio²¹⁴, em concordância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal e a doutrina dominante, ser a

²¹¹ Idem, p. 199.

²¹² TORNAGHI, H. **Curso de processo penal**, p. 479.

²¹³ O tema já vinha disciplinado no CPP de 1941, artigos 780 a 786.

²¹⁴ TIBÚRCIO, Carmen. **As cartas rogatórias executórias no direito brasileiro no âmbito do MERCOSUL**, disponível em: <<http://buscalegis.cj.ufsc.br/rogatorias.htm>> Acesso em: 23 jun. 2001.

carta rogatória o único meio de realizar diligências no país, e, dessa forma, a atividade das autoridades centrais encontra empecilho²¹⁵.

Assim, qualquer diligência judicial deve primeiro: ingressar no país por carta rogatória; e segundo: passar obrigatoriamente pelo crivo do Supremo Tribunal Federal, embora os tratados prevejam o recebimento e encaminhamento de solicitações mediante autoridades centrais.

Como referido anteriormente, algumas cartas rogatórias dispõem sobre temas de interesse policial, como são os casos da carta rogatória n.º 7.783, julgada em 02 de fevereiro de 1998, na qual a França teve autorização para dois agentes policiais franceses acompanharem atos de natureza processual, com a ressalva da não interferência neles e, da carta rogatória n.º 7.009, julgada em 21 de setembro de 1999, quando foi concedido a pedido da Itália a tomada de depoimento, busca e apreensão e identificação de pessoas, para instruir inquérito.

Por fim, para ingressar no assunto da harmonização legislativa é pré-condição a existência de legislações díspares. No quadro atual de integração, onde se destacam os blocos econômicos, impelidos pela cogente segurança jurídica, é imperativa a aproximação dos textos legislativos sob pena de paralisia do movimento.

A aproximação pode tomar a forma de *unificação* ou de *harmonização*. Pabst²¹⁶ buscou em Mautecci o conceito amplo de unificação, resumido na aceitação automática de normas iguais pelos Estados que se encontram sob autoridade comum supranacional (ou federal), em decorrência da delegação de parte de seus poderes legislativos. Ainda, a unificação pode operar via recepção. Esta ocorre quando um Estado introduz em seu ordenamento jurídico, regras legislativas originárias de outro Estado, por exemplo, a adoção pela Austrália de textos legais ingleses.

A harmonização, termo criado por René David, possui como destacada característica a flexibilidade e, tem a melhor acepção, no ajustamento de um texto principal, obrigatoriamente, pelas legislações nacionais subordinadas ao império de um órgão supranacional. Do mesmo modo, a harmonização pode ativar-se por meio de leis-tipo ou leis-

²¹⁵ ARAÚJO, Nadia de; SALLES, Carlos Alberto; ALMEIDA, Ricardo R. Cartas rogatórias para atendimento de medidas probatórias e de simples trâmite (atos ordinatórios) e probatórias (atos instrutórios). In: BASSO, Maristela (org.). **MERCOSUL seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 519.

²¹⁶ PABST, Harold. **MERCOSUL, Direito da integração**. Rio de Janeiro: Forense, p. 19.

modelo ou por doutrina comum, no entanto, sem a mesma eficiência do processo inicialmente aludido²¹⁷.

Já na interpretação de Faria a harmonização termina ou ameniza com as heterogeneidades dos direitos internos, conforme demandar a integração. Anota diferença de significado para o termo *aproximação*, pois este “(...) correlaciona-se como procedimento especial para a garantir o bom funcionamento do mercado comum(...)”²¹⁸, embora sejam ambas as expressões desejosas de conformação legislativa e assim usadas com frequência como sinônimos.

A União Européia tem na diretiva o aparelho mais bem sucedido para a implantação da harmonização. Ela obriga os Estados-partes a tomarem as medidas indispensáveis, com liberdade de escolha de meios e forma para internação, campo de ação do legislador de cada país, mediante ajustes ou criação de regras, sempre antecedida da atuação do legislador comunitário, cujo trabalho é o de limitar os fins materiais da norma.

Além das diretivas, são igualmente utilizados na Comunidade Européia, com o escopo de aproximação das legislações, os tratados, os regulamentos, as decisões e as recomendações.

Os primeiros, tratados, seguem o procedimento normal de direito internacional. Os regulamentos, de eficácia geral e imediata, são a própria unificação do direito. Uma vez confeccionados, passam a ter validade em todos os Estados da Comunidade, revogando o que houver em contrário. Também as decisões são obrigatórias e vinculativas, mas somente para os Estados-partes a que são destinadas. E, por fim, as recomendações como o próprio nome diz, não tem caráter de obrigatoriedade, apenas alertam para certa necessidade de mudanças.

Faria²¹⁹ observa, que no MERCOSUL, por seu Tratado de Assunção não mencionar expressamente como faz o Tratado de Roma, estaria a harmonização restrita às normas legislativas, ou seja, àquelas votadas pelos congressos nacionais, e não às de cunho administrativo e regulamentar, as quais igualmente indispensáveis à integração.

Para esse autor, a harmonização mediante acordo internacional ou segue o sistema da lei uniforme, no qual as partes estão obrigadas a introduzi-la no direito interno vindo como anexo do acordo ou, o da convenção integrada, que contém a lei uniforme em seu próprio

²¹⁷ Idem, p. 1.

²¹⁸ FARIA, Werter R. Métodos de harmonização aplicáveis no MERCOSUL e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas. In: BASSO, Maristela (org.). **MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 143.

²¹⁹ Idem, p. 144.

texto. Nenhum, desses critérios, segundo ele, servem ao MERCOSUL “porque já existe a obrigação internacional relativa à harmonização de legislações”²²⁰.

No MERCOSUL, a harmonização decorre das decisões do Conselho. No entanto, devido à configuração estrutural desse bloco, as normas não têm aplicação imediata nos Estados-partes, dependem de incorporação aos direitos nacionais, conforme os procedimentos estabelecidos nos ordenamentos jurídicos de cada país, assim determinado pelos termos contidos no artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto.

Aí se percebe a diferença dos sistemas de aproximação legislativa escolhidos na dimensão da Comunidade Européia e no MERCOSUL. Lá, como cada país cedeu certa parcela de soberania, os regulamentos, as diretivas, as decisões, formam o que se chama de direito comunitário, valem, obrigam por si mesmos, garantidos que são pelo caráter supranacional do bloco. Aqui, regido pelo regime intergovernamental, as decisões dependem da internalização, e, por consequência, correm o risco da não aprovação pelas casas legislativas nacionais, de futuras revogações ou derrogações ou de interpretações distintas dos poderes judiciários dos Estados-partes, tratando-se, quando recepcionadas, não de um novo direito, mas simplesmente de normas de direito interno.

2.7.3. Organizações Principais

Por iniciativa do príncipe Alberto I de Mônaco, em abril de 1914, ocorreu o I Congresso de Polícia Judicial, no qual compareceram representantes de vinte e dois países e coincidiram seus interesses de promoção de contatos diretos entre polícias e da formação de um banco de dados policiais, além de outros. Os objetivos não foram alcançados em decorrência da eclosão da Primeira Guerra Mundial.

O II Congresso de Polícia Judicial transcorreu em Viena, em setembro de 1923, com a participação de representantes de vinte e sete países. Desse encontro gerou-se a *Internacional Criminal Police Commission (ICPC)*, organização de cooperação policial mundial. A sede foi transferida para Berlim e logo sobreveio a Segunda Guerra Mundial, interrompendo o seu funcionamento.

Em setembro de 1946, em Bruxelas, policiais de vários países, maioria europeus, realizaram uma conferência e concordaram em reativar a ICPC, cuja escolha da sede recaiu sobre Paris.

²²⁰ Idem, p. 148.

Na 25ª Assembléia Geral da Instituição, ocorrida em Viena, em junho de 1956, foi adotado um novo estatuto, chamando-se definitivamente de *Organização Internacional de Polícia Criminal, OIPC-INTERPOL*, como passou a ser conhecida desde o início dos anos cinquenta²²¹.

Na atualidade, a INTERPOL, sediada em Lyon, na França, está presente em 177 países, através de Agências Centrais Nacionais, ACNs, como são os casos dos países componentes do MERCOSUL e, desde 1971, passou a ter o reconhecimento da Organização das Nações Unidas. A função das ACNs fica além da conexão burocrática, ou seja, incluindo a realização de operações específicas e indispensáveis ao que se propõem.

Seu empenho está direcionado para a troca de informações e combate de crimes transnacionais²²², sempre em conformidade com o direito de cada país membro, principalmente visando à assistência recíproca entre as autoridades de polícia criminal²²³. Dessa forma, o trabalho processa-se sem ofensa à soberania dos Estados, pois “tão só pode estabelecer diretivas plasmadas em recomendações, em resumo, castigar o Estado-membro omissa com sua expulsão (...)”²²⁴, já que em algumas vezes tais normas carregam compromissos²²⁵.

A Secretaria Geral da INTERPOL tem caráter administrativo, coordenando as atividades das ACNs, centralizando e difundindo as informações pertinentes à cooperação policial, por meio de um corpo de pessoal constituído de policiais dos Estados-partes, ou seja, o organismo não possui quadro próprio, embora bastante propalada essa idéia.

O *Grupo Trevi* originou-se de ação após uma reunião de ministros do interior da Comunidade Européia, em 01 de dezembro de 1975, na capital italiana, para fins de troca de informação sobre o terrorismo, cujo local da primeira reunião, a cidade de Fontana de Trevi, emprestou o nome ao organismo²²⁶. Posteriormente resultou na seguinte estrutura: grupo Trevi I, destinado a discussões de terrorismo, grupo Trevi II, técnicas policiais, violência no

²²¹ BRUNET, A. R. i. Op. cit., p. 102.

²²² INTERPOL. **Introdução**. Disponível em: <<http://www.interpol.int/Public/icpo/Guide/introduccion.asp>> Acesso em: 09 out. 2001. Define crimes internacionais face às matérias conveniadas: moeda falsa, tráfico de mulheres, tráfico de drogas; e o comportamento do delinqüente: prepara o delito num país e pratica noutro, transfere lucros ilícitos ou oculta prova do delito em outro país ou simplesmente foge, atravessando a fronteira após o delito.

²²³ Conforme artigo 2º do Estatuto.

²²⁴ GIOVANNI, Adriana Di. La Cooperacion policial internacional. In: UNIVERSIDAD CATOLICA DEL URUGUAY DAMASO A. LARRAÑAGA. **Curso de Cooperación Penal Internacional, Valença, Rio de Janeiro 1994**. Montevideo: Carlos Alvarez, 1994, p. 196. No original: “Tan sólo puede establecer directivas plasmadas em recomendaciones, a lo sumo, castigar al Estado miembro omissa com su expulsión (...)”.

²²⁵ Por exemplo, cumpre aos países hospedeiros da INTERPOL, entre outras obrigações, dispensar-lhe uma contribuição anual.

²²⁶ BRUNET, A. R. i. Op. cit., p. 104.

esporte e manutenção da ordem pública, grupo Trevi III, crime organizado e tráfico de drogas, grupo Trevi IV, que analisa as conseqüências policiais diante da supressão das fronteiras na hoje União Européia. Ainda, são características do organismo, o caráter intergovernamental, sem ser institucionalizado; autonomia; e a ausência de estatuto.

Alguns países europeus, em 14 de junho de 1985, na cidade de *Schengen*, em Luxemburgo, firmaram um tratado que recebeu o nome dessa cidade, relativo a supressão gradual dos controles nas suas fronteiras comuns e as conseqüências à segurança externa. Para garantir esse processo estruturaram-se da seguinte forma: Grupo I: Segurança e Polícia²²⁷; II: Circulação de Pessoas²²⁸; III: Transportes; e IV: Aduanas e Circulação de Mercadorias. Essa Convenção prescreve inclusive o ingresso de policiais nos territórios dos demais contratantes, podendo até mesmo em perseguição de flagrante delito, efetuar a detenção do perseguido, de acordo com os critérios nela estabelecidos²²⁹.

O artigo K.3 do Tratado da União Européia, de 07 de fevereiro de 1992, foi o instrumento jurídico que deu suporte a criação da *Convenção EUROPOL*²³⁰. Suas atividades, com sede em Haia, tiveram início em 01 de julho de 1999, desfrutando de personalidade jurídica, artigo 26, sob objetivo primordial “(...) melhorar a cooperação policial no domínio do terrorismo, do tráfico de drogas e de outras formas graves de criminalidade internacional (...)”²³¹, sendo requisito para seu envolvimento o mínimo dois Estados-partes afetados devido à ação de um grupo criminoso organizado, artigo 2º, 1.

Nunca é demais lembrar, que embora a União Européia desfrute do mecanismo da supranacionalidade, à EUROPOL não se transmite essa característica, porquanto sua matéria gravita na esfera de funções correspondente a razão de ser do próprio Estado, segurança interna. Dessa forma, suas ações têm caráter apenas intergovernamental com todos os seus efeitos próprios.

São algumas das funções da EUROPOL, na forma do artigo 3º da Convenção, facilitar o intercâmbio de informações entre os Estados-partes; recolher, coligir e analisar dados e informações; facilitar as investigações nos Estados-partes.

²²⁷ Divide-se nos subgrupos: Armas e Munições, Estupefacientes, Informação e Segurança, Polícia e Aduanas e Juristas.

²²⁸ Divide-se nos subgrupos: Visados, Asilo e Controle de Fronteiras.

²²⁹ O n° 5 do art. 41 da Convenção de 1990, informa que a perseguição deve entre outras, proceder-se unicamente via terrestre, os agentes deverão portar uma braçadeira ou dispositivo acessório colocado no carro, somente podendo fazer uso de armas para defesa própria.

²³⁰ Jornal Oficial da UE n° C 316 de 27/11/1995.

²³¹ EUR-LEX. **Legislação comunitária em vigor.** disponível em:

<http://europa.eu.int/eur_lex/pt/lif/dat/1995/pt_495A1127_01.html> Acesso em: 23 jun. 2001. Conforme preâmbulo da Convenção EUROPOL.

Em cada Estado-parte haverá uma unidade nacional do organismo, artigo 4º, 1, e esta destacará para a EUROPOL pelo menos um agente de ligação que representaram os interesses das unidades nacionais, artigo 5º, 1 e 2.

Afora as organizações arroladas, outras também se constituíram na Europa, no intuito de promover a cooperação policial internacional, centrando-se inicialmente no tema terrorismo, como: Grupo Pompidou (1971), Clube de Viena (1979), Grupo Quântico (1979), Clube de Berna²³².

2.7.4. Tratados Principais

A *Convenção de Viena* de 20 de dezembro de 1988, contra o tráfico ilícito de entorpecentes, recepcionada pela legislação brasileira²³³, possui fins de assistência jurídica dirigidos também à parte pré-sumarial artigo 7º, 1. A tramitação dos pedidos correrá por intermédio de autoridades centrais, indicadas pelos contratantes, artigo 8º, e obedecerão ao rol constante da parte 2 do artigo 7º, tais como: receber testemunhos ou declarações de pessoas; proceder a buscas e apreensões; examinar objetos e locais, etc.

A *Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal* transcorreu em Nassau em 23 de maio de 1992 e foi firmada por vários países americanos, dentre os quais o Brasil, Paraguai e o Uruguai, e se encontra em vigor desde 14 de abril de 1996, todavia não para esses países, pois, por enquanto, não a ratificaram. Abrange o auxílio em investigações, juízos e atuações em matéria penal quanto a delitos, artigo 2. No artigo seguinte prevê a figura da autoridade central para coordenar o trâmite das solicitações, a qual cada Estado deverá indicar até o momento da ratificação. A legitimidade para solicitar a ajuda cabe a todas as autoridades, tanto com competência na fase pré-sumarial, quanto na processual, artigo 4, ou seja, autoridades policiais, judiciais ou do Ministério Público, de acordo com o ordenamento jurídico de cada contratante. Dispensa a Convenção a exigência da dupla incriminação, artigo 5, a não ser que o pedido refira-se a embargo e seqüestro de bens; inspeções e apreensões, incluídos revistas domiciliares, ficando a cargo do Estado requerido a decisão de atender, caso o fato não seja punível em sua lei. Outro requisito para se processar a assistência é que o delito deve ser punível no Estado requerente com pena de no mínimo um ano, artigo 6. São atividades compreendidas na ajuda: recepção de testemunhos e declarações de pessoas, embargo e seqüestro de bens, revistas domiciliares,

²³² BRUNET, A. R. i. Op. cit., p. 102-103. O autor não informa a data do Clube de Berna.

²³³ Decreto nº 154, Promulgado em 26.06.1991. Publicado no DOU de 27.06.91.

exame de objetos e lugares, além de outros atos, artigo 7. Por fim, o artigo 16 contempla a possibilidade da presença e da participação no ato solicitado por parte das autoridades e partes interessadas do Estado requerente.

O *Tratado de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais entre Uruguai e EUA* elaborado em Montevideu em 06 de maio de 1991, foi assinado pelos governos do Uruguai e Estados Unidos. Praticamente todas as constatações verificadas para a Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal quanto a seus termos, podem ser aproveitadas para este tratado²³⁴, posto que expressiva quantidade de seus artigos seguem fielmente os preceitos da Convenção. Todavia do que se observou naquela ocasião, duas são tratadas de maneira diversa. O Tratado não faz nenhuma restrição relacionada à quantidade de pena cominada ao delito, ou seja, todos estão incluídos em seu domínio independente da pena mínima ou máxima prevista. Para a permissão de acompanhamento e atuação na diligência solicitada, o Tratado restringe essa situação apenas à audiência na qual serão procedidos os depoimentos de testemunhas e juntada de provas.

O Brasil, fora do terreno do MERCOSUL, ainda possui acordos de auxílios abrangendo a fase pré-processual com a Itália: Tratado sobre a Cooperação Judiciária em Matéria Penal, de 17 de outubro de 1989, assinado em Roma²³⁵ e o Acordo de Cooperação na Luta contra o Crime Organizado e o Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 12 de fevereiro de 1997, firmado em Roma²³⁶; com Portugal: Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal, de 07 de maio de 1991, feito em Brasília²³⁷; e com a Colômbia, Acordo de Cooperação Judiciária e Assistência Mútua em Matéria Penal, de 07 de novembro de 1997, assinado em Cartagena de Índias²³⁸.

2.7.5. Acordos e Normas de Assistência Jurídica no MERCOSUL

O *Acordo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais* foi celebrado entre dois países sócios do MERCOSUL, Brasil e Uruguai, em 28 de dezembro de 1992 e aprovado pelo Decreto Legislativo nº 89²³⁹, de 06 de junho de 1995. Tem o Acordo, entre os objetivos, assistir à investigação de delitos, artigo 1º, 1, no entanto, restringe a legitimidade para

²³⁴ As disposições comentadas estão previstas nos artigos. 1 (1 e 2); 2; 3 (2); 4 (2); 16 (3) e 21.

²³⁵ Decreto nº 862, promulgado em 09.07.1993. Publicado no DOU de 12.07.1993.

²³⁶ Decreto nº 2.649, promulgado em 01.07.1998. Publicado no DOU de 02.07.1998.

²³⁷ Decreto nº 1.320, promulgado em 30.11.94. Publicado no DOU de 01.12.1994.

²³⁸ Decreto Legislativo nº 41 de 18.06.1999. Publicado no DOU de 21.06.1999.

²³⁹ O Decreto Legislativo foi publicado no DOU em 06.06.1995, mas para entrada em vigor precisa da promulgação, perfectibilizando-se através de um decreto do chefe do Executivo.

formulação de solicitação às autoridades judiciárias e às do Ministério Público, afastando as autoridades policiais de beneficiarem-se do tratado. A dupla incriminação é dispensável, exceto para busca, apreensão, seqüestro ou entrega de objetos, artigo 1º, 2 e 21. Previu-se também a figura da autoridade central para dar andamento aos pedidos, no Brasil recaindo na Procuradoria-Geral da República e, no Uruguai, no Ministério da Educação e Cultura, artigo 3º, 2. A ajuda repete a de outros tratados, tais como: tomada de declarações de pessoas, realização de perícias, exame de objetos e lugares, localização e identificação de pessoas, realização de buscas e apreensões, artigo 2º. Consta do artigo 16, 3 uma medida bastante interessante resumida na presença no Estado requerido de pessoas do requerente durante a audiência, podendo inquiri-las, caso a lei daquele faculte. Cervini alerta para o fato de que no Uruguai a inquirição somente pode se realizar pelo juiz uruguaio, não sendo impedido, todavia, o pedido dos funcionários do Estado estrangeiro, antes da audiência, para o juiz atuante, formular perguntas²⁴⁰. Idêntico entrave encontra-se na ordem jurídica brasileira, tendo o STF permitido apenas a presença de autoridade estrangeira, sem nenhuma possibilidade de atuação.

Do âmago do MERCOSUL surge a elaboração de uma regra da mesma forma na seara jurisdicional penal, *Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais*, não internalizado no Brasil até então. As observações feitas ao Acordo entre Brasil e Uruguai anteriormente visto, na maioria servem ao Protocolo. Inclusive a que diz respeito à fase pré-processual, não legitimando à Polícia a solicitar auxílio, porém apenas ao Judiciário e ao Ministério Público, artigo 4º.

Originado no interior da organização MERCOSUL, foi apresentado o denominado *Anteprojeto de Cooperação Policial na Investigação, Prevenção e Repressão de Fatos Delitivos*²⁴¹, para regulamentar a assistência policial entre os Estados-partes e também os Associados. No rol de matérias cobertas pelo ajuste, conforme artigo 2, constam delitos contra a vida, seqüestro, terrorismo, tráfico de drogas, roubo e furto de veículos automotores, etc. O artigo 3 estabelece como requisito estar o fato tipificado na lei penal do Estado requerido, ou seja, exige dupla incriminação. Compreende a troca de informação sobre a preparação ou perpetração de delitos, o *modus operandi* detectado, documentações e certificações aos fins da prevenção de fatos ilícitos e a execução de atividades sobre situações ou pessoas imputadas ou suspeitas de integrarem os fatos delitivos. A redação do artigo 4 deixa bem claro que corpos policiais dos Estados-partes estão impedidos de atuar em toda

²⁴⁰ CERVINI, R; TAVARES, J. Op. cit., p. 144.

²⁴¹ Documento de circulação restrita, [s.ed.].

zona territorial do MERCOSUL, mas podem tão somente em seus próprios territórios agindo em lugar dos estrangeiros, nos seguintes termos: “(...) a autoridade policial requerida efetuará todas aquelas diligências e atos (...)”, ou seja, não há sobra de espaço para ação policial de corporação alienígena nos quatro territórios. Isso vem corroborado no capítulo III, que trata da perseguição de delinquentes. Regula duas situações o artigo 12. A perseguição decorrente de flagrante delito, quando os autores atravessam a fronteira e quanto aos elementos de prova do delito. Em ambos os casos o policial estrangeiro poderá ingressar no território da outra parte informar e requerer à autoridade local competente, respectivamente, a detenção e apreensão dos objetos, para ulterior encaminhamentos legais. Remete ao mesmo procedimento o artigo posterior, nos casos de fugitivos da justiça, condenados, presos preventivos, domiciliares ou assemelhados, item “a”. O item “b” desse mesmo artigo exige o igual procedimento, mas sua redação é um tanto estranha, como se vê: “quando se produza a fuga de uma ou várias pessoas como conseqüência de controles operativos realizados pelas Forças de Segurança ou Policiais”. É fato que a fuga opera-se ou para evitar os efeitos de prisão em flagrante delito, ou de prisão decorrente de decisão judicial (condenação, prisão preventiva, etc.), circunstâncias já determinadas na letra “a” e no artigo anterior. Contudo, outras indagações irão suscitar discussões tais como no tocante a prisão em flagrante, que em caso de perseguição, acarretara na solução de continuidade uma vez barrada a atuação do perseguidor no território alheio e, portanto, um dos requisitos de sua validade estará comprometido. Também a entrega de bens e instrumentos relacionados ao crime, diante de deliberações ditadas pela afobação, conseqüentemente podem representar prejuízos patrimoniais irreparáveis as pessoas atingidas, medidas de segundo grau. A previsão da autoridade central igualmente não foi esquecida. Recaiu sobre os Ministros do Interior, em análises nas reuniões das Seções Nacionais. Entretanto, fundado em necessária celeridade, permitir-se-á trânsito direto entre as forças de segurança e ou policiais competentes via telex, fac-símile, correio eletrônico, etc. sem dispensar posterior ratificação daquela. Sob o argumento da violação de princípios fundamentais de jurisdição e soberania e com a observação de que as prisões somente poderão ocorrer no âmbito de processo de extradição, a delegação brasileira rejeitou a proposta.

É nos artigos 77 e 78 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998²⁴², que se encontram disposições referentes ao compromisso que assume o governo brasileiro na cooperação internacional em delitos contra o meio ambiente para a produção de prova, exame de objetos e lugares, informações sobre pessoas e coisas e outras formas de assistência permitidas pelas

²⁴² Publicada no DOU de 13.02.1998 (retificada em 17.02.1998).

legislações. A solicitação ingressará pelo Ministério da Justiça, o qual distribuirá, se necessário, ao órgão judicial competente, ou à autoridade capacitada a atendê-la.

A Lei de Cooperação Internacional em Matéria Penal de nº 24.767, argentina, promulgada em 13 de janeiro de 1997, é destinada à assistência, entre outras, à investigação de delitos, para qualquer país que requeira, artigo 1º, apresentada por via diplomática, artigo 69, com intervenção do Ministério da Justiça que distribuirá a autoridade capacitada para atender o pedido, artigo 74.

Finalmente, as Decisões nºs. 22/99; 6/00; 8/00; 16/00 e 42/00, todas do Conselho do Mercado Comum, dizem respeito a normas destinadas a subsidiar as condições de segurança na região.

A primeira, nº 22/99, levada a efeito em Montevideú, em 07 de dezembro de 1999, aprova o Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional, estabelecido no Acordo nº 13/99, cujo objetivo é melhorar a segurança no bloco, através de troca de informações, cooperação em operações, informatização, troca de experiências nos setores de delitos, narcotráfico, terrorismo, tráfico de menores, contrabando, roubo e furto de automotores, crime organizado, delitos ambientais, migratório e controle radiativo, conforme itens 2 e 3, b.

A seguinte, nº 6/00, tomada em 29 de junho de 2000, em Buenos Aires, tem propósitos de combater o tráfico de menores através de doze ações enumeradas no documento, dentre as quais: intensificar a fiscalização policial e de migração; difusão de informações sobre menores procurados; identificação de pessoas e organizações criminosas dedicadas ao aliciamento, com base num banco de dados; buscar a participação comunitária mediante campanhas publicitárias²⁴³.

Para atacar os delitos econômicos/financeiros, a Decisão nº 8/00, de mesma data e local da anterior, entre outras medidas, resguardada a legislação vigente em cada Estado-parte, o organismo se obriga a fornecer “(...) informação econômica/financeira substancial e relevante para uma investigação de atividade que impliquem inversão, ocultamento, conversão ou transferência de ativos relacionados com a lavagem de dinheiro ou fraude”. Item 3²⁴⁴.

A Decisão nº 16/00, data e local iguais às últimas duas, aprova a criação do Centro de Coordenação de Capacitação Policial entre os Estados-partes do MERCOSUL cujo fim dominante é melhorar a condição do pessoal das polícias. Tem por funções dar ciência dos

²⁴³ A Decisão nº 7/00, de 29/06/00, tomada em Buenos Aires, estende aos Estados Associados os termos da Decisão nº 6/00.

²⁴⁴ A Decisão nº 9/00, de 29/06/00, idem, Decisão nº 8/00.

eventos educativos sobre assuntos de segurança pública; constatar os locais carentes e a capacitação pertinente; promover trocas de experiências, etc.²⁴⁵ O regimento interno do Centro de Capacitação foi aprovado pela Decisão nº 42/00, em 14 de dezembro de 2000 na cidade de Florianópolis, que determina: “(...) manterá como sede e estrutura administrativa, as Repartições Nacionais da Reunião de Ministros do Interior do MERCOSUL de cada Estado-parte”. Artigo 4º²⁴⁶.

Após essas considerações, agora é possível ingressar no estudo das normas disciplinadoras das atividades das organizações policiais dos Estados-membros do MERCOSUL, tanto administrativas quanto processuais, bem como, nos preceitos que regulam a investigação criminal, já que munidos de instrumentos aptos à compreensão de suas particularidades e da possibilidade de verificação da viabilidade de uma integração.

²⁴⁵ A Decisão nº 17/00, de 29/06/00, *idem*, Decisão nº 16/00.

²⁴⁶ A Decisão nº 43/00, de 14/12/00, tomada em Florianópolis, *idem*, Decisão nº 42/00.

CAPITULO III

AS INSTITUIÇÕES POLICIAIS E A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL NOS ESTADOS-PARTES DO MERCOSUL

O presente trabalho, após ter se preocupado com questões teóricas dos temas dos capítulos I e II, volta-se agora a abordar vieses específicos das instituições policiais e das próprias investigações criminais junto aos Estados-partes do Mercado Comum do Sul. Para tanto, aspectos previamente selecionados serão focalizados comparativamente, tais como as instituições policiais e suas competências, aspectos gerais, finalidade, abertura, desenvolvimento, intervenção policial, meios de prova e a situação do imputado na investigação criminal.

A análise comparativa tem seu objeto de conhecimento em legislações constitucionais, legislações comuns e em procedimentos vigentes nos Estados-partes do processo de integração do Cone Sul, obedecendo a seguinte ordem de pesquisa junto aos Estados-partes desse mencionado processo econômico regional: Brasil; Argentina; Paraguai e Uruguai. De certa forma, as categorias teóricas priorizadas ao estudo comparativo que aqui se busca realizar, têm apoio de suas compreensões e extensões na abrangência dos capítulos anteriormente já elaborados. Sobretudo, tratando-se de assunto a ser analisado de modo comparativo, tenta-se evidenciar tanto aqueles elementos que se apresentam constantes e gerais nas abordagens dos quatro Estados-partes, como também aqueles que se apresentam diferentes, e, às vezes, até extremamente contrastantes, com o objetivo de ver-se viabilizar junto aos países signatários do Tratado de Assunção, uma necessária aproximação, e, se for o caso, uma conseqüente harmonização em suas legislações, propugnando-se aos termos de

uma verdadeira e firme cooperação entre as instituições policiais e suas atividades em torno das investigações criminais ao sucesso do espaço do futuro mercado comum do processo de integração do MERCOSUL.

3.1. A Legislação do Brasil

3.1.1. Instituições Policiais e suas Competências

No Brasil os órgãos destinados ao exercício da segurança pública estão previstos no artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Polícia Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, civis, militares e corpos de bombeiros militares.

A Polícia Federal, basicamente, tem atribuições para o exercício de polícia judiciária nos crimes cometidos contra a ordem política e social ou contra bens e serviços e interesse da União, bem como, exerce as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. É dirigida por um delegado de polícia, escolhido pelo Ministério da Justiça.

Para as polícias rodoviária e ferroviária federal incumbem o patrulhamento ostensivo, respectivamente das rodovias e das ferrovias federais.

As polícias civis ou estaduais são encarregadas do comando da investigação criminal nos crimes em que não competir à Polícia Federal, excetuado os militares. Elas são chefiadas por um delegado de polícia designado pelo Secretário de Estado de Justiça e ou de Segurança. Tanto para os delegados de polícia da União quanto para os delegados de polícia dos Estados, é exigido formação no curso superior de Ciências Jurídicas e Sociais.

Quanto às polícias militares, cabem a elas o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Além disso, há uma divisão nas polícias militares destinadas ao patrulhamento das rodovias estaduais e, aos bombeiros militares, são incumbidas as atividades de defesa civil. As instituições militares são subordinadas aos Estados ou aos Territórios ou ao Distrito Federal e comandadas por um coronel, designado pelo Secretário respectivo. Os municípios começam a criar guardas municipais de trânsito para o controle do tráfego de veículos nas cidades, podendo esses servidores ser encarregados da proteção de bens, serviços e instalações municipais.

3.1.2. Elementos da Investigação Criminal e a Intervenção Policial

O processo penal brasileiro estatuído pelo Código de Processo Penal, Decreto-Lei nº 3.389, de 3 de outubro de 1941, constitui-se de duas etapas marcantes, o *inquérito policial*, instaurado ante a notícia do crime, e a *ação penal*, que se opera com o recebimento da *denúncia* do promotor pelo juiz. Esta divisão fundamenta para Tornaghi²⁴⁷ a classificação do sistema processual no Brasil como misto, inquisitivo-acusatório, mesmo considerando a existência de “brechas”, como exemplo, as encontradas na possibilidade de o ofendido e o indiciado requererem diligências no inquérito, na presença de inúmeros atos escritos e, na permissão do segredo na fase judiciária.

No entanto, a definição não é compartilhada, por exemplo, por Tourinho Filho²⁴⁸, que afirma tratar-se de um sistema processual acusatório, pois vê o processo penal apenas a partir da ação penal, onde aparece a figura do contraditório, desconsiderando o inquérito policial como parte integrante dele. Em que pese esta posição, o Código de Processo Penal inclui o inquérito policial dentro da rubrica: “*do processo em geral*”.

Ao disponibilizar também a Lei Processual em seus artigos 4º, “(...) apuração das infrações penais (...)” e 6º, III, “(...) colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias; (...)”, na visão de Medeiros²⁴⁹, a finalidade do inquérito policial abrange também a antijuridicidade e a culpabilidade porque o crime não se esgota no fato típico.

O inquérito policial representa então a fase preparatória do processo penal, que se caracteriza por ser uma atividade administrativa destinada a apuração das circunstâncias da infração penal e de sua autoria, sob direção da autoridade policial, o delegado de polícia. É um espaço onde se destaca o semblante inquisitivo, marcado pela abarcante discricionariedade do condutor do procedimento no desenvolvimento dos atos, podendo inclusive indeferir as diligências requeridas pelas partes, por óbvio, dentro de um critério de prudência. Nele não há oportunidade para o contraditório. Refere-se, a doutrina dominante, ao indiciado como objeto de investigação e não como um sujeito de direito frente à autoridade policial, posicionamento contestado por Medeiros, argumentando que “(...) o indiciando não perde sua qualidade de cidadão sujeito ativo de direitos subjetivos, alguns deles de ordem constitucional”²⁵⁰.

Quanto aos caracteres de sigilo do inquérito policial e da incomunicabilidade do indiciado, encontram-se em desuso na atualidade. O primeiro sobrevive apenas com

²⁴⁷ TORNAGHI, H. *Curso de processo penal*, p. 18.

²⁴⁸ TOURINHO FILHO, F. da C. *Processo penal*, 13.ed., p. 85.

²⁴⁹ MEDEIROS, Flavio Meirelles. *Do inquérito policial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994, 23-24.

²⁵⁰ MEDEIROS, F. M. Op. cit., p. 23.

referência a terceiros, sujeitos externos a lide, já que com a chegada do Estatuto dos Advogados do Brasil, Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1984, o advogado tem o direito de examinar os autos do inquérito a qualquer momento. Na prática, sequer quanto a terceiros tem vigido em nosso país a natureza do sigilo do inquérito, de fácil constatação a mero exame dos informes diários dos órgãos de comunicação.

A incomunicabilidade foi desautorizada pelo disposto no artigo 136, § 3º, IV da Constituição Federal, vedada para o preso durante o estado de defesa, tema oxigenado pelo ensinamento do professor Tourinho Filho quando leciona:

ora, se durante o estado de defesa, quando o Governo deve tomar medidas enérgicas para preservar a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza, [...] *não se pode decretar a incomunicabilidades do preso (...), com muito mais razão não há que se falar em incomunicabilidade na fase do inquérito policial*²⁵¹.

O inquérito policial tem instauração obrigatória referindo-se a fato típico, contudo, havendo indeferimento, permite-se recurso ao chefe da Polícia ou ao Poder Judiciário, uma vez que nenhuma lesão ou ameaça a direito fugirá da apreciação deste, assim disciplinado em dispositivo constitucional.

Seu início, em regra, ocorre de ofício pela autoridade policial, após a notícia do fato, corriqueiramente formalizada por intermédio de uma comunicação de ocorrência de crime de ação pública incondicionada, feita por qualquer pessoa aos órgãos policiais. Tal informação é facultativa, a não ser para determinadas classes profissionais, como é o caso dos médicos.

No desempenho da ação probatória, a Polícia Judiciária independe de qualquer outra instituição para proceder suas pesquisas, a não ser naqueles casos em que exigências constitucionais e processuais impilam à tutela judiciária, sob pena de abuso.

O artigo 6º do Código de Processo Penal e seus diversos incisos apresentam o rol de diligências que deve empreender a autoridade policial, resumido-se na inspeção do local do crime juntamente com os peritos, apreensão dos objetos, oitivas de pessoas envolvidas, determinações de diligências para o esclarecimento do fato, colheita de dados sobre a vida pregressa e antecedentes criminais do indiciado, e realização daqueles trabalhos requeridos pelas partes, caso entender cabíveis.

No texto do Código de Processo Penal, um de seus títulos é reservado para o tratamento da produção de provas. Nesta parte da lei, a autoridade policial pode orientar-se para realizar

²⁵¹ TOURINHO FILHO, F. da C. *Processo penal*. 13.ed., p. 190.

a sua atividade no âmbito do inquérito policial. Vários meios de prova são descritos, bem como, suas formas e requisitos para a consumação.

Muitos são os meios de prova que a autoridade policial pode determinar de ofício, como as perícias em geral, reconhecimentos, acareações, reconstituições, oitivas do ofendido, das testemunhas e do próprio imputado, tendo este o direito de permanecer calado, sem que isso traga qualquer prejuízo a sua defesa. Todavia, para inspeções de locais fechados ao público, há necessidade de autorização judicial para o ingresso.

Discussão estabelecida no campo da prova diz respeito à validade daquelas provas produzidas no expediente policial. O critério para a produção da decisão da lide no processo penal brasileiro segue os deslindes da livre convicção fundamentada do julgador, não podendo, dessa forma, exclusivamente ter por base os achados na etapa preparatória. Seguindo tal delineamento, explica Medeiros: “(...) a prova constante no inquérito se presta para embasar a sentença condenatória desde que venha confirmado por elementos de prova colhidos na fase da instrução processual”²⁵². Esse fenômeno é conhecido como a judicialização da prova, levado a efeito na etapa da ação penal, durante a instrução.

Na mesma questão, de maneira um pouco distinta, Marques alerta ao juiz para a condição inquisitiva em que as provas foram brotadas durante a instrução policial e afirma que “(...) só excepcionalmente é que o juiz poderá encontrar no inquérito alguma base para estruturar o seu livre convencimento”²⁵³.

Na prática forense as perícias, principalmente as realizadas por servidores estatais, gozam, em princípio, de uma credibilidade maior e, destarte, normalmente são valoradas na mesma escala das provas produzidas em juízo, mesmo assim nada impedindo que venham a ser contraditadas.

No tocante ao imputado, sua situação no inquérito policial, conforme já dedilhado a pouco, não é de acusado, porquanto não existe acusação, nem defesa na esfera desse procedimento. Mesmo em tal estado, pode a sua liberdade, durante essa fase, sofrer restrição, somente como medida excepcional, vindo, conforme o caso, a responder todo o processo sob clausura.

Sua liberdade poderá ser atingida em três situações: prisão em flagrante, prisão preventiva e prisão temporária. A primeira acha lugar quando o imputado é surpreendido cometendo ou acaba de cometer um delito, logo após é detido diante de perseguição, ou logo depois é encontrado com objetos que façam presumir ser o autor do crime, consoante com os

²⁵² MEDEIROS, F. M. Op. cit., p. 31.

²⁵³ MARQUES, J. F. *Elementos de direito processual penal*, p. 172.

termos do artigo 302 do Código de Processo Penal. A manutenção dessa prisão dependerá de homologação pela autoridade judicial do auto de prisão em flagrante lavrado pelo delegado de polícia, nos casos em que, a priori, não se admitir a liberdade provisória com ou sem pagamento de fiança, podendo esta ser concedida pela autoridade policial somente nos casos de infração punida com detenção ou prisão simples, artigo 322 do Código de Processo Penal, e pelo juiz nos demais casos que a lei não proibir.

A prisão preventiva pode ser decretada de ofício pelo juiz ou a requerimento do promotor ou do querelante, ou mediante representação da autoridade policial, assim disposto no artigo 312 do Código de Processo Penal, em qualquer fase do inquérito policial, desde que sirva para a garantia da ordem pública ou econômica, para evitar a fuga do imputado ou que ele solto obstaculize de alguma forma a investigação.

Por fim, a prisão temporária serve para os interesse da investigação e pode ser decretada pelo juiz em face de requerimento do promotor ou de representação da autoridade policial, cabível para determinados crimes, condicionada ao preenchimento de certos requisitos, com duração de cinco dias, prorrogáveis por mais cinco.

As peças do inquérito policial serão reduzidas por escrito, conforme mandamento constante no artigo 7º do Código de Processo Penal e sua conclusão e remessa ao Poder Judiciário deverá se dar no prazo de dez dias caso o indiciado encontre-se preso e, trinta dias, estando solto. Na prática este último prazo geralmente não é cumprido tendo em vista a grande quantidade de ocorrências criminais em contrapartida a habitual insuficiência de servidores e de meios à disposição dos órgãos policiais, de outra forma, a demanda é, normalmente, muito superior à capacidade de escoamento que permite produzir o efetivo humano e o aparelhamento disponível em cada repartição.

Finalmente, a autoridade policial está proibida de arquivar os autos do inquérito policial, conforme ordena o artigo 17 do Código de Processo Penal.

Embora não olvidando a existência de outros inquéritos, parlamentar, judicial, toda a investigação criminal no Brasil, em regra, é realizada pelas polícias civis, federal e estadual, destinatárias da função repressiva, diferentemente de modelos em que praticamente resume-se a atividade policial no auxílio à justiça, como ocorrem no juizado de instrução e com promotor investigador.

Tendo o legislador brasileiro de 1941 optado pela manutenção do inquérito policial em detrimento ao juizado de instrução sob os argumentos da impossibilidade do juiz cobrir enormes distâncias do território e desta maneira não conseguir presidir todos os processos e, da vantagem do inquérito policial em ser uma garantia contra apressados e errôneos juízos,

implicando numa justiça menos aleatória, mais prudente e serena, cabe à autoridade policial um elenco razoável de diligências, que, conforme já trabalhado, vão da instauração do procedimento até sua remessa ao Judiciário.

Ainda, outras funções em auxílio à justiça competem às polícias civis, como no cumprimento de várias promoções, tanto oriundas do Poder Judiciário quanto do Ministério Público, destinadas à formação da acusação, à instrução e ao julgamento dos processos, bem como, a execução de mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias.

3.2. A Legislação da Argentina

3.2.1. Instituições Policiais e suas Competências

A Constituição da nação argentina não contém nenhuma referência quanto à distribuição da função policial, deixando tal compromisso a leis ordinárias da União e das províncias. Da mesma forma que no Brasil, a função policial na Argentina sofreu divisões e, instituições foram inauguradas para confortá-las.

Pelo Decreto nº 33.265, de 9 de dezembro de 1944, foi criada a Policia Federal, instituição civil cuja lei orgânica foi regulamentada pelo Decreto nº 6.580, de 1958. A norma atribuiu à Polícia Federal tarefas inerentes à prevenção e repressão de infrações penais, onde o governo federal tenha jurisdição. Curiosamente, na sua estrutura orgânica estão presentes serviços de bombeiros, controle de trânsito da capital da nação, além de outras, como ações no domínio da migração.

A Gendarmeria Nacional é outra instituição, militar, subordinada ao Ministério do Interior, a exercer função de polícia, preventiva e repressiva, com jurisdição nas fronteiras, vigilância; e zonas do interior, objetivos estratégicos: passagens e túneis internacionais, parques nacionais, lagos limítrofes internacionais, rodovias etc., no combate a migrações clandestinas, contrabando, narcotráfico, etc. podendo ainda, em defesa nacional, transmudar-se para combater em guerras, sem solução de continuidade estrutural.

Também a Prefectura Naval, ligada ao Ministério do Interior, tem competência nacional, todavia em mares, rios lagos, etc., navegáveis, exercendo igualmente atividades para preservação do meio ambiente nesses locais, sendo sua atuação nas especializações preventiva e de polícia judiciária.

Nas províncias, os governos locais têm liberdade na constituição de seus corpos de polícia, inclusive na adoção de códigos processuais penais, tema em frente enfrentado mais detidamente.

No modelo da Província de Buenos Aires, implantado pela Lei nº 12.155, promulgada em 5 de agosto de 1998, a organização das polícias da Província de Buenos Aires abrangeu as atividades policiais preventiva e de investigação criminal, além da segurança viária, para atuação em seu território, exceto nos lugares de jurisdição federal ou militar, representada pelo Ministro-Secretário de Justiça e Segurança.

Na Província de Misiones a Lei de Organização da Polícia Provincial, nº 3.389, de 26 de dezembro de 1996, estabeleceu à Polícia tanto as determinações de segurança preventiva e judicial quanto as decorrentes das áreas de trânsito, bombeiro, defesa do meio ambiente, ferroviária etc., com poderes em seu território, da mesma forma que na província Bonaerense.

Para o ingresso nos quadros da Polícia, prescinde o elemento humano de possuir graduação em curso de nível superior, a não ser para um dos escalões de segurança da Polícia Federal que exige aos pretendentes a condição de bacharel em direito.

3.2.2. Elementos da Investigação Criminal e a Intervenção Policial

A Argentina é uma federação composta de vinte e três províncias as quais conservam certa autonomia em funções políticas, mais precisamente delimitada pela Constituição da nação argentina nos termos do artigo 121º: “As províncias conservam todo o poder não delegado por esta Constituição ao Governo federal, e o que expressamente se hajam reservado por atos especiais ao tempo de sua incorporação”.²⁵⁴

Na dimensão legislativa dos poderes provinciais está a liberdade quanto à elaboração de leis processuais penais, excetuadas do controle central, como se deduz do disposto no artigo 126º da Constituição da nação, que taxativamente proíbe a legislação, pelas províncias, sobre diversas áreas, dentre as quais a penal, porém silencia quanto àquela.

Tanto é assim, que se encontra uma diversidade de regulamentação processual penal no Estado argentino, correspondente a normatização eleita em cada casa legislativa provincial. O sistema processual misto é a opção surgida nos códigos observados, apresentando variações no correspondente à direção da investigação preliminar, verificando o controle desta fase ora

²⁵⁴ ARGENTINA. *Constitución de la Nación*. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/constitutions/Argentina/argen94.html>> Acesso em 02 fev. 2002. No original: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por actos especiales al tiempo de su incorporación”.

por juiz instrutor ora pelo fiscal²⁵⁵, com maior ou menor intervenção autônoma dos segmentos policiais, mas, marcadamente, exercendo estes, função de auxiliar da justiça.

São exemplos de adoção de modelos distintos as províncias de Buenos Aires e Misiones. Na primeira, segue-se a investigação sob o comando do representante do Ministério Público e na segunda, sobre comando do juiz de instrução. Nesta modalidade o tramite praticamente repete o estabelecido no Código Processual Penal da nação. Todavia naquela, embora de forma genérica o desenvolvimento da etapa investigatória compartilhe de muitas semelhanças com o exemplar do juizado de instrução, de outro modo, registra peculiaridades que vão desde a exclusividade do fiscal para por em marcha uma investigação, quanto ao final dela, para requerer a elevação do feito a juízo, mesmo que durante toda a fase haja exercício de controle pelo juiz de garantias, ao qual cabe a presença em certos atos e o poder de ditar ordens que importem inclusive na restrição de liberdade de pessoas.

Na esfera nacional, o Código Processual Penal, Lei nº 23.984 de 1991, regulador do processamento de delitos de competência federal, guia-se pelo sistema misto, no qual a etapa da investigação preparatória é dirigida em regra pelo juiz de instrução. Em regra, porque os artigos 196 e 353 BIS facultam ao juiz de instrução delegar a investigação do delito ao agente fiscal.

O Código Processual Penal nacional servirá de norte para o estudo porquanto muito do desenvolvimento do processo nele contido é repetido em estatutos provinciais, sem prejuízo a considerações, quando oportunas, de preceitos de alguns desses regulamentos.

Inicialmente convém registrar que, em regra, a instrução é pública para as partes, as quais estão autorizadas a propor diligências; assistir atos, desde que não ponha em risco os fins da investigação; e formular perguntas, mas a realização ficará a critério do juiz, e sendo negatória a decisão, não cabe recurso. Outro porém, refere-se ao direito de exame do sumário pelo defensor, assegurado somente após o depoimento do imputado.

Tais direitos são disponíveis desde que o juiz não tenha decretado a reserva, o segredo, na condição de fundamentar que a publicidade pode causar perigo à obtenção da verdade, exceto para os atos definitivos e irreproduzíveis que nunca serão secretos, segundo estabelece o artigo 204 do Código Processual Penal. A ordem pode durar até dez dias e prolongar-se até vinte em caso de extrema gravidade e necessidade.

O juiz de instrução também goza do poder de determinar a incomunicabilidade do detido num prazo de quarenta e oito horas, prorrogáveis por mais vinte e quatro, que tem cabimento, de acordo com o artigo 205 do Código Processual Penal, quando solto ele possa

²⁵⁵ Significa o mesmo que promotor.

obstaculizar de qualquer modo a investigação. Ela cessa no momento imediatamente antes do depoimento, quando poderá entrevistar-se com seu defensor ou em atos que necessite de sua participação pessoal.

A investigação criminal, legalmente assinalada como instrução, dirigida por um juiz de instrução²⁵⁶, tem sua finalidade delineada no artigo 193 do Código Processual Penal, resumidamente objetivando: a) comprovar a existência de um delito e a extensão do dano causado; b) registrar as circunstâncias atenuantes e agravantes; c) apontar a autoria e coletar os dados sobre a vida pregressa dos imputados.

Para tanto, o juiz de instrução age de forma discricionária podendo valer-se de qualquer meio legal para tudo provar, pois a busca é pela verdade real ou “investigação integral”²⁵⁷, limitado apenas quanto à reunião da prova relativa ao estado civil das pessoas, nesse caso devendo atender os ditames das leis civis. Sua posição na etapa preparatória da acusação é preponderante sobre as partes.

Em regra, a comunicação às autoridades competentes na Argentina, juiz instrutor, agente fiscal e funcionários da Polícia, de fato criminoso de ação penal pública²⁵⁸, denominada de *denúncia*, tem caráter facultativo, possibilitada a qualquer pessoa, mas podendo situar-se entre os extremos da obrigatoriedade à proibição²⁵⁹.

O sistema processual legal da nação indica que a notícia do crime às autoridades do Estado aptas a recebê-la não impulsiona por si só a persecução penal, qualifica-se somente por conteúdo informativo. O impulso à iniciação do processo depende de ato concreto ditado pelo juiz de instrução ao receber o requerimento do representante do Ministério Público ou a preparação ou informação policial.

Contudo, para Rossi somente ante ao requerimento do fiscal dar-se-á a partida ao mecanismo instrutor, justificando que “(...) o fiscal é o titular do exercício da ação penal

²⁵⁶ A investigação criminal não só poderá ficar a cargo do agente fiscal, se assim entender por bem o juiz de instrução, de acordo com o disposto no artigo 196 do CPPN, como deve ser exercida por ele no caso de prisão em flagrante delito de ação pública, quando o juiz não for ordenar a prisão preventiva, artigo 353 BIS. Nesses casos, o agente ministerial deverá nas diligências definitivas, irreproduzíveis, declaração e medidas que atinjam a liberdade do imputado, arquivamento dos autos e outros atos de competência exclusiva do juiz, requerer a este que as pratique. Ao final da investigação e dentro dos prazos legais, o fiscal promoverá o requerimento de sua pretensão, elevação a juízo, arquivamento.

²⁵⁷ ROSSI, Jorge Eduardo Vázquez. **Derecho procesal penal (la realización penal)**. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, [s.d.]. Tomo II, p. 308.

²⁵⁸ Em se tratando de delito de ação privada, a querela dever ser apresentada diretamente em juízo.

²⁵⁹ É obrigatória para os funcionários públicos que conheçam o fato em razão da função e para médicos, parteiras, farmacêuticos, etc. em delitos contra a vida e integridade física em razão do exercício de suas atividades profissionais; e proibitivo para cônjuges, ascendentes, descendentes, irmãos, a não ser cometidos contra eles próprios ou parente de grau mais próximo em relação ao denunciado, justificada pela preservação do núcleo familiar, e para aqueles em razão de dever profissional, conforme estipulam os artigos 177 e 178 do CPPN.

pública e só ele está habilitado para por em marcha o procedimento averiguativo”²⁶⁰. No mesmo sentido manifesta-se Pessoa: “(...) cabe sustentar que é de muito duvidosa validade jurídica a série de atos de um processo no qual está ausente a atividade promotora do Ministério Fiscal (...)”²⁶¹. Nessa linha, a preparação ou informação policial não é suficiente para que o juiz possa abrir de ofício a instrução.

Por outro lado, a obra desse último autor apresenta decisões judiciais em ambos os sentidos, crivando de nulidade os autos mediante a falta do requerimento fiscal, bem como, sob argumentos variados, julgando-os válidos.

Em que pese tais considerações, a ação penal propriamente dita dar-se-á tão somente em juízo. A etapa da investigação criminal ou instrução, embora com crescente espaço de participação à defesa e à acusação, é inquisitiva, preparatória da acusação, como bem lembra o próprio Rossi ao afirmar que “(...) as provas instrutórias servem de base somente para a acusação realizada na requisição de elevação a juízo (...)”²⁶². Apesar disso, o próprio Rossi destaca a importância da atividade probatória ao identificá-la como “(...) um eixo em torno ao qual gira o desenvolvimento processual penal”²⁶³.

Como já foi referido, é o juiz de instrução o condutor da investigação criminal e, portanto, cabe-lhe, em geral, o desempenho sobre os meios de prova listados nos estatutos processuais costumeiramente como tais: a inspeção de lugares, pessoas e coisas, o seqüestro de bens, oitiva de testemunhas, realização de perícias, reconhecimentos e acareações, sem prejuízo a outros, uma vez que dentro dos limites legais, é livre a atuação na procura da verdade real.

As provas testemunhais e periciais colhidas durante a instrução poderão incorporar-se ao juízo com simples leitura, de acordo com o artigo 355 do Código Processual Penal, situação bastante atacada por parte da doutrina nacional, pois atinge em cheio a fase acusatória do sistema misto, deslocando sua definição para um sistema inquisitivo maquiado, diante da substituição dos debates pela simples leitura das peças apanhadas pelo juiz instrutor.

²⁶⁰ROSSI, J. E. V. Op. cit., p. 370. No original: “(...) el fiscal es el titular del ejercicio de la acción penal pública y sólo él está habilitado para poner en marcha el procedimiento averiguativo”.

²⁶¹PESSOA, Nelson R. **Estudio del Código Procesal Penal de la Provincia de Misiones: Instrucción, Juicio, Recursos, Jurisprudencia**. Corrientes: Mave, [s.d.], p. 59. No original: “(...) cabe sostener que es de muy dudosa validez jurídica la serie de actos de un proceso en el que está ausente la actividad promotora del Ministerio Fiscal (...)”.

²⁶²ROSSI, J. E. V. Op. cit., p. 419. No original: “(...) las constancias instructorias sirven de base solamente para la acusación realizada en la requisitoria de elevación a juicio (...)”.

²⁶³Idem, p. 338. No original: “(...) um eje en torno al cual gira el desenvolvimiento procesal penal”.

Em se tratando do imputado²⁶⁴, o mais tardar antes de seu interrogatório, o juiz convidá-lo-á a indicar advogado, caso contrário nomeará um defensor, lembrando-se que no momento da indagação goza do direito de permanecer calado. Estando detido, o prazo para se processar o interrogatório é de vinte e quatro horas, prorrogável em mesma quantia de horas, se pedir a designação de defensor ou o juiz estiver impossibilitado de comparecer naquele tempo.

O processo tem início então ou por requerimento do fiscal, na maioria dos casos baseado em *actas de prevención* ou informação policial ou diretamente por estas, ambas elaboradas pela Polícia. Deve ficar claro que o juiz pode desconsiderá-los ou porque entende não se tratar de crime ou porque falta condição de procedibilidade, em ambos os casos cabendo recurso respectivamente pelo agente fiscal e pelo querelante.

Mas tendo dado curso à investigação, inicia-se a instrução e, após a indagação do imputado, no prazo de dez dias, a situação dele sofrerá um marcante direcionamento. O juiz, com base na investigação realizada, aplica uma deliberação de mérito decidindo sobre: a) o processamento e por consequência determinando a prisão preventiva do imputado, caso não mantenha a liberdade provisória anteriormente concedida, lavrando o *auto de procesamiento*; b) o *sobreseimiento*, cessamento da instrução; ou c) permanecer investigando, em caso de elementos insuficientes para um ou outro daqueles posicionamentos, cujo termo não pode exceder a quatro meses do interrogatório, prorrogável por mais dois ou por novo período em caso grave e de difícil elucidação.

Desse modo, o juiz de instrução além de dirigir a investigação, produz decisões de mérito de caráter provisório mas altamente direcionadoras do processo²⁶⁵. Assim, o instante do *auto de procesamiento*, como se pôde observar, é determinante à situação do imputado. Embora colocado dentro da etapa de instrução, qualificada pela inquisitorialidade, antes do início do juízo, produz uma verdadeira sentença. Sublinhe-se que o processamento pode implicar na privação da liberdade do imputado.

Porém, a prisão preventiva do imputado é uma medida que pode não vir a se concretizar diante dos institutos da *exención* ou da *exarcelación*. O primeiro tem lugar antes de um decreto de prisão preventiva e o segundo após²⁶⁶. Em ambos os casos as solicitações poderão

²⁶⁴SANTO, Víctor de. *Compendio de derecho procesal civil, comercial, penal y laboral: doctrina - jurisprudência - legislación modelos de escritos judiciales*. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1995, p. 1007. Explica o autor que a expressão imputado é a escolha do código em detrimento a acusado, inculcado ou processado, destinada a designar a pessoa submetida à persecução penal por considerá-la presumível autora de um crime, denominação resistindo inclusive até a sentença.

²⁶⁵ROSSI, J. E. V. Op. cit., p. 375.

²⁶⁶PESSOA, N. R. Op. cit., p. 91.

ser denegadas, se trouxerem os autos informações que permitam presumir que o imputado irá iludir a ação da justiça ou obstaculizar a investigação, artigo 319 do Código Processual Penal. O juiz, na análise dos pedidos, terá em conta sempre um cálculo do máximo da pena que provavelmente possa ser aplicada ao imputado e, em não superando a oito anos, artigo 316 do Código Processual Penal, poderá ter deferimento, embora dependa também do exame de outras condições legais.

Nos casos de ter determinado o processamento do imputado ou cessamento da instrução, sempre através de auto, o juiz dará vistas ao representante do Ministério Público que se manifestará e, se entender pelo cabimento do processamento, requererá a *elevación a juicio*, situação em que o juiz de instrução elaborará o *auto de elevación a juicio*, de caráter inapelável. Por outro lado, da decisão que determinar a paralisação da instrução, caberá recurso.

A função investigativa da Polícia encontra-se assegurada no artigo 183 do Código Processual Penal da nação, podendo mover-se por iniciativa própria, por ordem judicial ou por denúncia, sendo imprescindível à atuação, a instância privada²⁶⁷ nos casos de crimes de ação pública que a exigirem. Maciçamente a notícia do crime chega ao conhecimento estatal por intermédio da Polícia, através de um ato denunciatório.

Conhecendo a notícia do delito, os agentes policiais deverão preservar o local em que ele ocorreu e dar ciência imediata às autoridades judiciária e fiscal. Para o exame do local pelo juiz de instrução, poderá a Polícia fazer uso de força, se necessário, impedindo o afastamento das pessoas, enquanto se desenvolvam as diligências.

Além dessas, as atribuições policiais acham-se dispostas no artigo 184 do Código Processual Penal, que de maneira sucinta são as seguintes: a) efetuar diretamente o levantamento do local em caso de demora do diretor da investigação, quando esta pode comprometer os fins da investigação; b) proceder, em determinados casos previstos legalmente, a busca em domicílios, mesmo sem autorização judicial²⁶⁸; c) interrogar testemunha; d) prender os presumíveis culpados e determinar a incomunicabilidade deles por período não superior a seis horas, quando a soltura representar riscos aos fins da investigação pelos contatos e obstáculos que poderão empreender; e) receber declaração do imputado

²⁶⁷ Instância privada tem o mesmo sentido que a representação tem no Brasil, exigível nos crimes de ação pública condicionada, sem a qual impede qualquer atuação pelos órgãos do poder estatal.

²⁶⁸ A Polícia independe de ordem judicial para proceder busca domiciliar quando: a) houver incêndio, explosão, inundação ou outra circunstância em que vidas corram perigo; b) pessoas estranhas à propriedade ingressarem nela com indícios indicadores de ocorrência de um delito; c) para prender o autor de um delito que está sendo perseguido e ingressa em determinada casa; d) existir pedido de socorro anunciando a ocorrência de um delito.

apenas pertinente a sua identificação, informando de seus direitos e garantias legais e levá-lo frente ao juiz para declaração imediata, caso manifeste razões de urgência para tanto.

Também é dever dos funcionários policiais a detenção de pessoas surpreendidas em flagrante delito, fugitivas da justiça, em cujas situações a apresentação à autoridade judiciária não pode ultrapassar a seis horas, para que esta defina a situação do preso.

É importante deixar claro que a atividade policial realiza-se sob ordens do juiz de instrução e do fiscal, cuja soma das intervenções, será reunida em uma *acta de prevención* e encaminhada ao juiz dentro de três dias, se for competente o do lugar do fato, ou cinco, caso contrário, podendo, por ordem judicial, prolongar-se até oito dias devido a distâncias consideráveis e situações climáticas geradoras de dificuldades para o encaminhamento, tudo em conformidade com o disposto no artigo 186 do diploma processual nacional.

3.3. A Legislação do Paraguai

3.3.1. Instituições Policiais e suas Competências

A Constituição da República do Paraguai reconhece em seu artigo 175 a instituição da Polícia Nacional, a qual depende hierarquicamente do Poder Executivo, Ministério do Interior, e desempenha a função de segurança interna da Nação, mediante trabalhos de cunho preventivo e repressivo, sob mando de um oficial superior de seu quadro permanente.

Examinando a Lei Orgânica da Polícia Nacional, nº 222, de 09 de julho de 1993, verifica-se que se trata de uma organização sob regime militar. No interior da estrutura da Polícia Nacional encontra-se a Direção Geral de Ordem e Segurança, órgão incumbido do cumprimento da finalidade fundamental da polícia, nela incluso todos os ramos: delitos, trânsito, bombeiros, proteção ao meio ambiente, migração, através, principalmente, das *Jefaturas de Policía de Departamentos*, órgãos executores propriamente dito, ao comando de Comissários Principais de Ordem e Segurança e subdivididas em Comissarias, Sub-Comissarias, Destacamentos e Postos Policiais.

No entanto, a Constituição Nacional não deixou a investigação de delitos somente a cargo da Polícia Nacional ao permitir no seu artigo 272 a criação de uma Polícia Judicial do Ministério Público. Isso se observa também na previsão legal do Código Processual Penal, Lei nº 1.286, de 08 de julho de 1998, cujo artigo 62 contém a atribuição de auxiliar do exercício da função de investigação criminal para a Polícia Judicial.

3.3.2. Elementos da Investigação Criminal e a Intervenção Policial

No Paraguai a investigação criminal encontra-se disciplinada pelo Código Processual Penal, sancionado pela Lei nº 1.286, promulgada em 08 de julho de 1998 e, em vigência plena, desde 1º de março de 2000.

O modelo eleito pelo legislador para o processo penal paraguaio foi uma derivação do sistema misto, compondose de três fases. Na primeira, a que interessa ao estudo, denominada de *etapa preparatoria*, refere-se à investigação criminal, cuja direção compete ao representante do Ministério Público, o fiscal, tendo sob seu comando as Polícias Nacional e Judiciária, sem prejuízo ao controle e às decisões de natureza jurisdicional, necessárias na fase, a cargo dos juizes penais ou dos juizes de paz quando das diligências iniciais urgentes da investigação e não sendo possível a presença do juiz penal.

A segunda, *etapa intermedia*, é aquela em que o juiz penal ou juiz de paz em determinados casos, irá resolver, após uma audiência inicial, na qual são facultados vários pedidos às partes, pois é permitido ao querelante aderir-se ao processo, se admite a acusação ou o *sobreseimiento*, cessamento do processo, solicitados pelo fiscal. Na primeira hipótese, o juiz determina a abertura do *juicio oral y público*, na segunda, o cessamento definitivo ou provisório, dependendo da situação, e decidirá quanto a outras solicitações contidas no requerimento fiscal. Na afirmação de ORTIZ²⁶⁹, esta etapa serve para afastar os vícios para o ingresso purificado nos domínios do juízo oral e público, é como um filtro para verificar se a causa é apta a subir ao patamar seguinte.

A ação penal propriamente, fase acusatória, é apenas o terceiro estágio, nomeado de *juicio oral y público*, onde vingarão os princípios do contraditório, publicidade e oralidade.

As partes, já na etapa preparatória, terão acesso as atividades realizadas pelo Ministério Público, podendo propor diligências, que serão ou não realizadas a critério do presidente da investigação. Entretanto, o caráter da publicidade das ações não abrange terceiros, ou seja, é restrita apenas às partes e seus representantes legais.

Embora isso, pode o representante do Ministério Público solicitar ao juiz a reserva parcial das atuações, isto é, a decretação do sigilo, por um prazo não superior a dez dias, sempre que for imprescindível à investigação, desde que não haja prejuízo para o exercício da defesa. Noutras palavras, a reserva oportuniza que a atuação investigatória realize-se com probabilidade maior de sucesso, ante aos menores riscos de alterações, desaparecimento de

²⁶⁹ORTIZ, Rodolfo Fabián Centurión. *Introducción al derecho procesal penal paraguayo*. Asunción: Intercontinental, 2001, p. 131-132.

vestígios, de provas, de pessoas, ou quaisquer outras circunstâncias elucidativas da verdade real e que estariam comprometidas pelo conhecimento pelas partes, principalmente pelo imputado, de todos os passos realizados pelo investigador.

Com relação à incomunicabilidade do imputado, a lei não traz nenhuma referência, além disso, o artigo 75, 2 do Código Processual Penal, garante a presença de advogado e de parente desde o primeiro ato do procedimento, concluindo-se, desta maneira, que o instituto tem aplicação desautorizada no Paraguai.

A finalidade da Etapa Preparatória do procedimento ordinário vem contida no artigo 279 do Código Processual Penal e, em síntese, é à busca da verdade do fato mediante a coleta de provas, tanto úteis à acusação do fiscal ou do querelante, quanto à defesa, verificando ainda, as condições pessoais, antecedentes e estado psíquico do imputado.

A preocupação quanto aos fatos de interesse da defesa do imputado durante a investigação criminal foi fortemente marcada pela introdução, no texto legal, do artigo 280 do Código Processual Penal, do dever da investigação do Ministério Público estender-se a eles no instante da coleta do material probatório.

Tem-se então a investigação criminal dirigida pelo Ministério Público, em substituição ao molde antigo, juizado de instrução, iniciada tão logo chegue ao conhecimento do agente fiscal a notícia do crime, diretamente por *denúncia* ou *querella*²⁷⁰, ou através da intervenção policial preliminar, esta que deverá ser informada ao juiz num prazo de seis horas.

A denúncia, em regra, é facultativa, ou seja, qualquer pessoa pode comparecer num órgão estatal e comunicar o evento criminoso. Contudo, algumas classes profissionais, médicos, funcionários públicos, etc., estão obrigadas a fazê-lo e outras pessoas, cônjuge, ascendente, descendente, irmãos, etc., do imputado, eximidas do compromisso.

Os elementos probatórios reunidos pelo fiscal, diretamente ou decorrentes da intervenção policial, comporão, para cada caso, um Caderno de Investigação, o qual servirá para embasar a acusação e o requerimento de abertura de juízo, respeitando tão somente critérios de ordem e utilidade.

Contudo, a acusação é facultativa, não estando obrigado a procedê-la em não havendo fundamento para tanto ou quando os elementos colhidos não sejam bastantes para a condenação.

²⁷⁰A denúncia tem o mesmo significado da ocorrência policial no Brasil, e não do ato de acusação do representante do Ministério Público. A *querella*, por sua vez, refere-se a acusação de um particular contra alguém.

Com base nos primeiros elementos colhidos no início da elucidação do fato, diretamente ou decorrente da intervenção policial, o fiscal formulará um requerimento destinado ao juiz penal ou ao juiz de paz, conforme o caso. Porém, no caso da autoria não ter sido apurada, pode o próprio fiscal arquivar os autos até o surgimento de fato novo, ficando obrigado a dar ciência à vítima, dessa forma permitindo a ela recorrer da decisão ao juiz penal, mediante a indicação de provas ou apontando o autor. O requerimento refere-se desde um pedido de *desestimación*, não apreciação, por não se tratar de fato punível ou diante de algum obstáculo legal para o andamento do procedimento, até a *notificación del acta de imputación*, de acordo com o prescrito no artigo 301 do Código Processual Penal²⁷¹.

A Notificação da Ata de Imputação, definida por Ortiz²⁷² como a solicitação do Ministério Público ao juiz de garantias para incluir uma pessoa na qualidade de processado a fim de que possa exercer com eficiência a defesa de seus direitos e garantias, deve demonstrar a existência de elementos suficientes da suspeita da ocorrência de um delito e de sua autoria, e, principalmente, descrever sucintamente os termos da imputação, para que o imputado conheça contra o que deve exercer sua defesa.

Além disso, o fiscal deverá indicar o prazo necessário à conclusão da investigação, não podendo ser superior a seis meses contados da abertura do procedimento. A exceção quanto ao prazo para conclusão da investigação criminal corre por conta de casos de excepcional complexidade, quando o Ministério Público poderá propor ao Tribunal de Apelações, até quinze dias antes da data fixada para acusar, a fixação de um período maior.

Em mãos a ata de imputação, o juiz dará partida ao procedimento, notificando a vítima, o imputado e o próprio fiscal, ato que deverá expor, entre outros dados, a data exata em que este deverá apresentar a acusação.

A atuação do fiscal é livre enquanto não se referir à diligência de conteúdo jurisdicional ou das que dependam de autorização judicial, como ocorre para o ingresso em uma residência para a busca e apreensão de objetos relacionados ao fato, por exemplo.

No tocante aos meios de prova a lei processual prevê o exame do lugar do crime, a autópsia, a oitiva de testemunhas, a acareação e o reconhecimento. Ressalta-se que a coleta da prova pode se dar por qualquer meio, desde que não contrarie preceitos legais.

²⁷¹Pode ainda o requerimento conter solicitação da desnecessidade de instauração da persecução penal por exemplo: por tratar-se de fato insignificante; em razão de decreto de extradição ou expulsão do suspeito; quando já houve uma sanção imposta que torna a pena sem importância, etc; optar pela suspensão condicional do procedimento; propor a realização de procedimento abreviado; ou resolver a situação mediante uma audiência de conciliação.

²⁷² ORTIZ, F. C. Op. Cit., p. 126.

No direito processual paraguaio encontra-se a previsão permitindo a incorporação de certas provas à etapa do juízo ante apenas uma leitura, desde que revestidas de algumas formalidades legais e como ocorre com o reconhecimento de pessoas, a ata de inspeção do lugar do fato, a revista pessoal. Igualmente podem valer como prova em juízo aquelas produzidas por antecipação jurisdicional, diante do requerimento justificado de qualquer parte à autoridade, ou seja, o próprio juiz produzirá o ato que por alguma razão não se possa fazer em juízo ou que por sua natureza deva ser considerado como definitivo e irreproduzível, que terá de processar-se com respeito ao contraditório. A formalização da prova dar-se-á por transcrição em uma ata e de, acordo com Ortiz²⁷³, ingressará em juízo como prova documental.

A importância dessa espécie de meio de prova reside justamente na dispensa de renovação em juízo. Assim, oitivas de testemunhas sem antecipação jurisdicional, reconhecimentos, inspeções e revistas sem cumprimento de exigências legais²⁷⁴, quanto à autorização para introdução em juízo, estabelecidas para cada meio de prova, servem apenas para embasar a acusação, dessa forma, compondo também o caderno de investigação, mas não para fundamentar a decisão da lide.

No entanto, não obstante as observações acima, Ortiz²⁷⁵ afirma que as provas colhidas pela Polícia Nacional carecem de valor probatório, devendo ser renovadas em juízo, para assim estarem aptas a servir à valoração do julgador.

No que se refere a objetos apreendidos relacionados com o fato, devem ser colocados à disposição da autoridade judiciária que fará a entrega aos possuidores legítimos na qualidade de depositários judiciais.

Quanto ao depoimento do imputado, não é prestado a policiais, mas durante a investigação criminal, querendo, poderá declarar ante ao fiscal. Para garantir a validade do ato é imprescindível a presença de um defensor, convindo observar que a assistência desse profissional lhe é garantida desde o primeiro ato do procedimento, exceto quando ele estiver sob reserva.

Em se tratando de prisão, o fiscal deverá colher o depoimento do imputado dentro do prazo de vinte e quatro horas ou quarenta e oito, caso ele pretenda eleger um defensor, ou

²⁷³ Idem, p. 175.

²⁷⁴ São exigências legais para a prova ser aceita em juízo na inspeção do lugar do fato, por exemplo, a assinatura na ata de inspeção de duas testemunhas sem vinculação com a polícia; mesma exigência na inspeção de pessoas, acrescida da advertência àquele que vai sofrer a ação, da suspeita e do objeto buscado; presença de advogado no reconhecimento, etc.

²⁷⁵ ORTIZ, F. C. Op. Cit., p. 272.

ainda em casos excepcionais ou de força maior, o fiscal, fundadamente, pode fixar um prazo maior para a oitiva.

No interrogatório do imputado, as partes poderão requerer ao fiscal determinadas perguntas, uma vez que está assegurado o direito de presença do querelante, sob concordância daquele.

O oferecimento de ocasião para o suspeito depor é essencial para a formulação da acusação, isto é, não poderá o fiscal oferecê-la sem ter oportunizado ao imputado o direito de declarar. Não se confunda a oportunidade para falar, com o próprio depoimento, pois pode muito bem ele preferir calar, e, nesse caso, não está impedida a elaboração da acusação.

Em sendo cabível a prisão preventiva após a oitiva do imputado, de acordo com o artigo 242 do Código Processual Penal, tem ela lugar mesmo durante a etapa preparatória, extraído tal raciocínio do fato de que o representante do Ministério Público não pode acusar sem a indagação do imputado e, em face do momento da acusação, que se dá ao final dessa fase.

Poderá então o magistrado decretá-la, a qual não se confunde com a detenção preventiva, sendo que, por sua vez, os requisitos para sua expedição enfeixam-se na existência de um fato grave, de provas razoáveis da autoria ou participação do imputado no crime e do perigo de fuga ou de interferência do imputado nas provas, destruindo, modificando, pressionando testemunhas, contatando com co-autores, etc.

Para a adoção dessa medida consoante a exposição de Ortiz, “(...) tem que ir fundamentado no princípio da ‘ultima ratio’, é dizer, quando seja absolutamente necessária para os fins do processo e que as demais medidas alternativas ou substitutivas não ofereçam a suficiente garantia para assegurar a pessoa que se ache sob um processo”²⁷⁶.

As medidas alternativas para evitar a aplicação da prisão preventiva são em número de sete e estão relacionadas no artigo 245 do Código Processual Penal, entre elas estando: a obrigação de apresentar-se periodicamente ao juiz, a proibição de comunicar-se com certas pessoas, a proibição de mudar de município.

Igualmente a *eximición* e a *exarcelación*, artigos 249 e 250 do Código Processual Penal, são meios para evitar a prisão preventiva. A primeira tem espaço antes do decreto de prisão, ante a solicitação do imputado para que o juiz o dispense de medidas cautelares e, na seguinte, tem o propósito de liberar a pessoa presa, sob a aceitação de assumir alguns compromissos e desde que os pressupostos da prisão preventiva não estejam presentes.

²⁷⁶Idem, p. 244. No original: “(...) tiene que ir fundamentado en el principio de la “ultima ratio”, es decir, cuando sea absolutamente necesaria para los fines del proceso y que las demás medidas alternativas o substitutivas no ofrezcan la suficiente garantía para asegurar a la persona quien se halle bajo un proceso”.

Consoante já referido, esta fase fecha-se com o encerramento das investigações e com o conseqüente requerimento do fiscal ao juiz, cujos pedidos podem ir do cessamento do processo ao processamento do imputado em *juicio*.

A direção da investigação criminal, como foi visto, pertence ao Ministério Público que em seu exercício, dispõe da atuação tanto da Polícia Judicial quanto da Polícia Nacional.

A Polícia Judicial, ainda a ser instalada, funcionará como auxiliar direta do Ministério Público, com investigadores civis, orientada por lei orgânica própria, dispondo de todas as faculdades concedidas para a Polícia Nacional, exceto o poder de efetuar *aprehensión*²⁷⁷ e *detención*²⁷⁸ e, compreendendo no interior de sua estrutura, a Polícia Criminalística.

A Polícia Nacional abriga as duas especializações, preventiva e repressiva, nesta atuando através de corpos especializados sob as ordens do fiscal e em cumprimento aos mandados do Poder Judiciário, mas administrativamente guiando-se pelo princípio hierárquico dentro da própria organização, sob obediência aos ditames de sua lei orgânica.

Entre as primeiras providências demandadas pela Polícia após o recebimento da *denúncia*, notícia do crime, acha-se a comunicação ao representante do Ministério Público e ao juiz, devendo proceder-se impreterivelmente no prazo máximo de seis horas.

É também tarefa policial a inspeção do local do crime, da qual resulta a lavratura de uma ata descritiva de tudo quanto for achado e recolhido, com o fim probatório, que terá validade em juízo por sua leitura, desde que assinada também por duas testemunhas não ligadas à Polícia, previsão do artigo 176 do Código Processual Penal.

É obrigação também da Polícia, efetuar a prisão, *aprehensión*, de quem esteja cometendo ou acabou de cometer um delito, daquele que foge depois de ter sido preso e nos casos de detenção preventiva ordenada pelo representante do Ministério Público ou pelo juiz, devendo comunicá-los até seis horas após o cumprimento. Em sendo a ordem de detenção preventiva originária do fiscal, ele deverá no prazo de vinte quatro horas colocar o detido à disposição do juiz para que resolva sobre sua procedência dentro do mesmo prazo.

A detenção preventiva justifica-se diante da possibilidade de fuga do autor; da influência que poderá exercer sobre as provas; para clarear dentre os presentes ao fato, quem seja imputado e quem seja testemunha; para obtenção da declaração daquele que se nega a prestá-la, necessária à investigação. Em nenhuma hipótese ela poderá ser ordenada pelos funcionários da Polícia, tão somente cabendo a eles cumprir as determinadas pelo juiz ou pelo fiscal.

²⁷⁷ Refere-se à prisão do direito brasileiro.

²⁷⁸ É uma espécie de restrição da liberdade de caráter provisória que atinge até testemunhas.

Em meio às proibições impostas à Polícia estão o interrogatório do imputado ou de adolescente infrator²⁷⁹, a abertura de correspondência apreendida, a detenção preventiva, a apresentação do imputado aos meios de comunicação, a não ser por ele autorizado, em presença de defensor.

Finda as diligências preliminares, a Polícia deverá encaminhá-las ao representante do Ministério Público no prazo de cinco dias ou dez, havendo necessidade de autorização fiscal para a duplicação do tempo.

Parece não restar dúvida a transição porque passa a Polícia Nacional, de uma atuação predominantemente preventiva, mas também com uma certa dose de ação repressiva, para a atividade de cunho unicamente preventivo, restando para tanto a espera do transcurso do tempo necessário para a completa instalação da Polícia Judicial.

3.4. A Legislação do Uruguai

3.4.1. Instituição Policial e suas Competências

É através da Lei Orgânica Policial, instituída pelo Decreto nº 75, de 01 de fevereiro de 1972 e reformada por leis posteriores²⁸⁰, que se normatizou a estrutura atual da Polícia Nacional, única instituição a exercer a função de polícia no Uruguai, subordinada ao Ministério do Interior, conforme determina artigo 1º.

A Polícia Nacional está integrada por várias repartições, dentre as quais as *Jefaturas de Policía Departamentales*, *Dirección Nacional de Bomberos* e *Dirección Nacional de Policía Caminera*, artigo 9º da Lei Orgânica Policial.

Nas *Jefaturas de Policía Departamentales*²⁸¹ da República do Uruguai há um chefe de polícia, indicado pelo Executivo entre cidadãos portadores das qualidades exigidas para ser senador, naturalidade uruguaia, idade mínima 30 anos, único cargo a ser exercido por pessoal não de carreira, conforme artigo 173 da Constituição. Dentro das *jefaturas* encontrar-se-á as *Direcciones de Seguridad e Investigaciones*, na capital englobadas pela *Dirección de Coordinación Ejecutiva*, incumbidas da função típica de polícia, artigo 14º da Lei Orgânica Policial.

²⁷⁹ O adolescente no Paraguai está situado na faixa etária dos quatorze até completar vinte anos.

²⁸⁰ Leis nºs.: 14.189 de 30/04/74, 14.252 de 22/08/74, 15.098 de 23/12/80, 15.185 de 29/09/81, 15.240 de 07/01/82, 15.749 de 17/06/85 e 16.170 de 28/12/90.

²⁸¹ Departamento é uma espécie de Estado/Província.

A *Dirección Nacional de Bomberos* tem sob sua competência a Polícia do Fogo, atividades destinadas a prevenção e combate a incêndios e outros desastres, artigo 19º da Lei Orgânica Policial.

Para a *Dirección Nacional de Policía Caminera* foi cometido, principalmente, o controle e vigilância do trânsito na rede viária, artigo 20º.

Ressalta o artigo 2º a dupla atribuição da polícia: administrativa no mantimento da ordem pública e prevenção dos delitos e, em auxílio à justiça, referindo-se à investigação dos delitos, reunião de provas e entrega dos delinqüentes aos juízes.

3.4.2. Elementos da Investigação Criminal e a Intervenção Policial

O Uruguai, na atualidade, vive uma situação excepcional. Co-existem dois códigos do processo penal, um vigorando desde o ano de 1981, instituído pela Lei nº 15.032, promulgada em 07 de julho de 1980, e outro, proclamado em 16 de dezembro de 1997, cuja vigência tem sido postergada ano após ano, tendo o último ato legislativo²⁸² prorrogado a entrada em vigor para o dia 15 de Julho de 2002.

De início, observa-se disporem os diplomas legais de um tratamento diferenciado respeitante a fase destinada à elucidação do fato delituoso. Todos dois determinam ao juiz a presidência dessa empreitada, no entanto, no segundo, ele não pode dar partida de ofício, ficando na pendência de ato próprio do representante do Ministério Público. Ambos podem ser classificados no sistema processual penal misto. O estudo privilegiará o modelo mais antigo, pois ainda vigente, mas na medida do imperativo fará remissão ao novo estatuto.

O Código do Processo Penal de 1981 divide o processo nas seguintes etapas: *presumario*, começando mais comumente com a *denuncia*, notícia do crime, preparatório para o *auto de procesamiento* ou *archivo de los antecedentes*. Com o auto de processamento nasce o *sumario*, vindo depois a *ampliación del sumario*. Todos esses três estágios, são definíveis como a fase de esclarecimento das circunstâncias do fato e de sua autoria, por meio da coleta de provas. Terminados esses estágios, os autos vão à carga do representante do Ministério Público para *acusación* ou *sobreseimiento*, cessamento. Na primeira hipótese, inaugura-se o *plenário*, quando a lide será sentenciada.

Já, o diploma moderno, parte de uma atividade batizada de *pré-processual*, estabelecendo o começo das atuações processuais somente com o requerimento do fiscal, ocasionador da deflagração do processamento, preparatório do *plenário*, mas ainda sob

²⁸² Lei nº 17291 de 2000, publicada no Diário Oficial nº 25680, de 08 janeiro de 2001.

coordenação do juiz. O plenário principia pela proposição das provas, prossegue com a *audiência de conclusão da causa*, a qual compreende, debates, recepção das provas, acusação ou do pedido de *sobreseimiento* pelo fiscal, contestação e, por fim, a sentença.

No estatuto atual, o artigo 113 informa que a etapa do *presumario* terá caráter reservado, enquanto o novo estatuto prevê em seu artigo 239.2 o pedido do Ministério Público para realização de diligências em caráter reservado, excepcionadas algumas, como a da declaração do imputado. Contudo, o artigo 16 da Constituição autoriza o defensor a assistir todas as diligências sumariais, eliminando, deste modo, o sigilo no processo uruguaio.

No que se refere à incomunicabilidade do preso, pode o juiz decretá-la uma vez conveniente à instrução, questão que vem causando polêmica, pois pelo disposto no artigo 22 da Constituição, extinguiu-se as pesquisas secretas no país.

Na legislação uruguaia acha-se apenas uma simples referência da finalidade do procedimento investigativo no artigo 114 do Código do Processo Penal, onde está registrado que na existência de um delito, o juiz instrutor deve executar todos os atos necessários ao seu esclarecimento. De outro modo, o fim da etapa é a reunião de todos os elementos hábeis a completa elucidação da infração penal.

Como os demais códigos estudados, o uruguaio relaciona uma série de meios de prova mais freqüentes, inspeções, reconhecimentos, declarações de testemunhas, documentos, exames periciais, indícios, reproduções e também a confissão do imputado, válida apenas em presença do defensor. Além desses, o magistrado pode dispor de outros meios, desde que não vetados pela lei, capazes de proporcionar o esclarecimento do fato, podendo ainda determinar o seqüestro de coisas relacionadas com o delito.

A prova coletada nos estágios do sumário ou da ampliação do sumário é plenamente válida na fase do plenário, tanto que neste, não existe instrução, tão somente recepção, debates, alegações e pronunciamento da sentença. Juristas têm debatido quanto ter ou não valor as prova anexadas na etapa do pré-sumário.

Garante o diploma processual a intervenção do fiscal em todos os atos de instrução, mas para a defesa sua participação é fixada pontualmente, como é caso da inquirição de testemunhas, onde tem o direito a fazer perguntas. No entanto, como já afirmado, a Constituição estendeu para a defesa, artigo 16, o direito de assistir a todas as diligências sumariais.

Da mesma maneira que nos demais ordenamentos jurídicos examinados, é a notícia do crime a gênese do processo penal, cuja forma mais comum é a chamada, como nos outros países de origem espanhola, *denuncia*, de regra, permitido-se formulação por qualquer

pessoa, ou seja facultativa, mas às vezes representando um dever para classes determinadas, funcionários públicos, médicos, parteiras, etc.

Dela resulta, logo em seguida, a fase *presumaria* do processo, exercida de ofício pelo juiz instrutor, ou seja, livre de qualquer condição, exceto nos casos que se sujeitam a *instancia de parte*, mesmo que representação, obstáculo ao movimento estatal de formação do processo. Salienta-se a inexistência de ação privada, ante a sua supressão e transformação em ação pública condicionada, dispondo assim o artigo 13 do Código do Processo Penal. Como já comentado, a atuação judicial pelo novo código, aguarda o requerimento fiscal, para disparar sua marcha.

Tal expediente, *presumario*, desenvolvido num momento temporal conciso, quarenta e oito horas se o imputado estiver detido, conceitua-se no recolhimento dos primitivos elementos de prova a fundamentar a primeira decisão judicial, o *archivo de los antecedentes* ou o *procesamiento* do indagado, sob o direito de recurso pelo representante do Ministério Público.

Sem a declaração do indagado não se alcança o processamento, podendo realizar-se na presença de defensor, se assim peticionar, conforme sinaliza o artigo 126 do Código do Processo Penal.

Discussão forma-se quanto à inclusão ou não do *presumario* no processo, mas segundo Bidart²⁸³, para ser aceito depende de ratificações, mais ou menos formais. Embora esta conjuntura e outras inseridas em normas processuais, o autor afirma ser, o sistema acusatório, o acolhido no processo.

A nova lei processual estabelece em seu artigo 235.4 apenas valor de indicação para a atividade probatória elaborada nessa etapa, renomeada de *pré-processual*, carecendo de todo valor probatório.

É, nesses primeiros passos, que se constata outra grande dessemelhança nos padrões. Enquanto no diploma atual, o juiz, após a investigação preliminar, dita o auto de processamento ou o arquivo dos antecedentes, no que espera a vigência, é o promotor quem solicita o processamento do imputado ou o arquivo do feito e, da decisão de processamento, cabe contra-razões da defesa e, na, de arquivamento, o juiz o decretará, tudo desdobrado na *audiência de resolución de la situación del imputado*.

Retornando ao estudo do desenvolvimento do modelo processual em vigor, resultando do *presumario* o *auto de procesamiento*, lavrado na condição da existência de um delito e da

²⁸³BIDART, Adolfo Gelsi. *Proceso penal aproximacion al funcionamiento*. [s.l.]: Fundación de Cultura Universitária, 1997, p. 68.

presença de elementos de convicção suficientes da participação do imputado, dá-se a abertura do *sumario*, etapa reservada à obtenção de provas e fatos constitutivos do delito, suas circunstâncias e, definição de medidas cautelares, principalmente sobre a situação do imputado e de seus bens, presidido diretamente pelo juiz e com o prazo de cento e vinte dias para terminar.

O *auto de procesamiento*, de acordo com Greif²⁸⁴, é uma “sentença provisória” que além de decidir quanto à abertura do sumário, define a situação do imputado quanto a sua liberdade ou detenção. Anote-se que o auto de processamento, encontrando-se detido o imputado, deve ser lavrado até quarenta e oito horas contadas da detenção. Nesse auto, o juiz igualmente decidirá quanto à prisão preventiva do imputado, que será decretada conforme prescreve o artigo 72 do Código do Processo Penal:

a) se houver motivo fundado para presumir que o imputado tratará de subtrair-se à ação da justiça; b) se for igualmente presumível que a liberdade do imputado obstaculizará a eficácia da instrução; c) se for necessário, por razões de segurança pública; d) se se tratar de processado reincidente ou que tiver causa anterior em trâmite. Na consideração deste último, o juiz estará, provisoriamente, aos ditos do imputado e, em definitivo, aos resultados da planilha de antecedentes judiciais que o Instituto Técnico Forense deverá expedir dentro das vinte e quatro horas de ser solicitada²⁸⁵.

Nessa etapa, o imputado chega livre ou na condição de detido em razão de um flagrante delito, caso em que deverá ser interrogado dentro de vinte e quatro horas, cabendo anotar que sobre ele é possível recair a incomunicabilidade, extensiva, por ordem judicial, por outras vinte e quatro horas, desde que conveniente à instrução, instituto de validade questionada devido à abolição das pesquisas secretas pelo artigo 22 da Carta Magna.

Na primeira situação, não havendo justificativa para manter-se a prisão, permanecerá em liberdade, porém sob condição, e na segunda, poderá ter sua detenção decretada, em preenchendo os requisitos para tanto. Faculta ainda ao juiz, em não ordenando a prisão preventiva, determinar restrições de direito e, ao imputado, cabe solicitar a *exarcelación*, liberdade provisória, uma vez enquadrando-se nos preceitos legais, mediante o oferecimento de uma caução.

²⁸⁴ GREIF, Jaime. *Manual de derecho procesal penal*. [s.l.]: Fundación de Cultura Universitaria, 1997, p. 166.

²⁸⁵ URUGUAY. *Código del Proceso Penal*. Disponível em:

<<http://www.parlamento.gub.uy/Leyes.htm>> Acesso em: 05 fev. 2002. No original: “a) si hubieri motivo fundado para presumir que el imputado tratará de sustraerse a la acción de la justicia; b) si fuere igualmente presumible que la libertad del prevenido obstaculizará la eficacia de la instrucción; c) si fuere necesario, por razones de seguridad pública; d) si se tratare de procesado reincidente o que tuviera causa anterior en trámite. En la consideración de este extremo, el juez estará, provisoriamente, a los dichos del imputado y, en definitiva, a las resultancias de la planilla de antecedentes judiciales que el Instituto Técnico Forense deberá expedir dentro de las veinticuatro horas de serie solicitada”.

É também efeito do auto de processamento, a suspensão da cidadania do imputado, sem formar um empecilho para realização dos atos civis e comerciais compatíveis com a segurança e as necessidades do processo, de acordo com o artigo 70 do Código do Processo Penal.

Após a conclusão de todas as diligências encetadas pela autoridade judicial, poderão, primeiramente o defensor e, em seguida o fiscal, propor provas, todas sob controle das partes. Este estágio, *ampliación del sumario*, significa para Greif²⁸⁶ a retomada da iniciativa probatória para as partes e a sobreposição do contraditório sobre o inquisitivo, num sentido complementar. Encerradas essas diligências, no prazo de 60 dias, os autos irão ao Ministério Público para que num prazo de trinta dias ofereça a acusação ou o *sobreseimiento*, este de caráter definitivo e irrevogável, igualando-se aos efeitos da sentença absolutória, conforme assinala Greif²⁸⁷. Com a acusação, tem-se o passe para o plenário ou juízo propriamente dito, sem aquela, este não acontece.

O modelo processual penal uruguaio pouca participação relegou à Polícia na investigação dos fatos criminosos, muito embora, corretamente, Bidart assevere: “(...) a verdadeira investigação a realiza a Polícia em todos os países do mundo”²⁸⁸. Além da carga de polícia preventiva, o artigo 2º da Lei de Organização Policial dispõe caber à Polícia “(...) investigar os delitos, reunir suas provas e entregar os delinqüentes aos juízes”²⁸⁹, respeitante aos elementos mais primários e na condição de auxiliar da justiça.

Em regra, todas as atividades investigativas no Uruguai são presididas pela autoridade judicial. Sem necessidade de ordem, a Polícia fica praticamente só com o ato de concretização de uma detenção ou de um flagrante ou devido uma fuga, quando a pessoa estava antes legalmente detida e, mesmo assim, com a imediata comunicação de sua efetivação ao juiz. Em geral, a Polícia restringe-se a cumprir as determinações judiciais.

3.5. Abordagem Comparativa do Estudo Realizado

3.5.1. As Instituições Policiais e suas Competências

²⁸⁶ GREIF, J. Op. cit., p. 170.

²⁸⁷ Idem, p. 169.

²⁸⁸ BIDART, A. G. Op. cit., p. 81. No original: “(...) la verdadera investigación la realiza la Policía en todos los países del mundo”.

²⁸⁹ URUGUAY. *Ley Organica Policial*. Montevideo: Escuela Nacional de Policia, 1999, p. 3. No original: “(...) investigar los delitos, reunir sus pruebas y entregar los delincuentes a los Jueces”.

A Constituição Federal do Brasil em seu artigo 144 estabelece os órgãos de segurança pública e respectivas competências. Especificamente quanto à investigação criminal, a competência ficou reservada às polícias civis, a federal e as estaduais, dirigidas por delegado de polícia de carreira, com formação em curso superior de Ciências Jurídicas e Sociais. À primeira compete a averiguação dos crimes de competência de interesse federal, assim definidos na Carta Magna e, para a segunda, os demais delitos.

Lembre-se, que além dessas investigações, existem as Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs)²⁹⁰, os crimes de competência militar e os falimentares, nas quais a direção dos trabalhos fica a cargo de outros órgãos.

Tratando-se o Brasil de uma federação na qual os Estados gozam de autonomia administrativa, resulta que cada um pode manter forças de segurança pública distintas da instituição federal. Assim, para combater as infrações penais os Estados adotaram a criação de duas polícias, a de especialização preventiva, de caráter militar e, a repressiva, de caráter civil.

O requisito de formação em curso superior para ingresso na carreira policial civil não se restringe somente ao cargo de delegado de polícia, mas também, em grande parte do Brasil, há tal exigência na seleção dos demais agentes, como é o caso do Estado Rio Grande do Sul. Além disso, os policiais passam um período nas academias de polícia recebendo conhecimentos necessários ao desempenho da atividade.

Na Argentina, são as leis ordinárias da União e das Províncias que disciplinam as forças de segurança e suas competências. Verifica-se que nesse país as instituições de polícia que agem sobre as infrações penais, Gendarmería, Prefectura Naval, polícias provinciais, atuam tanto na especialização preventiva quanto na função repressiva, inexistindo um órgão para cada função, apenas diferenciam-se quanto à matéria, circunscrição e o caráter militar ou civil.

Na seleção do pessoal para ingresso na carreira policial no país acima mencionado, em regra, exige-se apenas formação em curso de nível secundário. Contudo, na Polícia Federal, há cargo que só pode ser ocupado por bacharéis em direito. Além disso, nas escolas de polícia, os alunos recebem as orientações adequadas ao desempenho do serviço policial.

²⁹⁰As CPIs estão previstas no artigo 58, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil nos seguintes termos: “As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”; quanto aos crimes militares, autoridade militar irá presidir o respectivo inquérito; e para os crimes falimentares, a investigação é de atribuição da autoridade judicial.

A Polícia Nacional, organismo de cunho militar, é o único órgão, na atualidade, responsável pelas especializações preventiva e repressiva no território paraguaio, embora a Constituição e o Código Processual Penal estipulem a criação da Polícia Judicial do Ministério Público para fins de auxiliar a investigação criminal.

Não é exigida para fazer parte dos quadros policiais do Paraguai a apresentação de certificado de conclusão de curso de nível superior, no entanto, os alunos recebem instruções próprias do serviço nos institutos policiais de ensino, antes de assumirem suas atribuições.

Tal como ocorre no Paraguai, no Uruguai existe uma polícia única para a realização de ambas as funções, preventiva e repressiva, que estão disciplinadas em sua lei orgânica.

Da mesma forma que nos outros países de origem espanhola, componentes do MERCOSUL, não se requisita para a seleção de ingresso do pessoal às carreiras policiais, diploma de formação em curso de Ciências Jurídicas e Sociais, ou qualquer outro de nível superior, bastando a conclusão do curso secundário. Contudo, o currículo da escola de polícia contém matérias de ordem jurídica, capacitando o elemento humano ao exercício do trabalho de polícia.

É importante salientar as particularidades das divisões operantes nas federações brasileira e argentina. Aquela federação acha-se dividida administrativamente em Estados, em cada qual, havendo uma polícia estadual independente. Do mesmo modo, a Argentina encontra-se dividida em Províncias, que igualmente possuem suas próprias forças de segurança. Em ambos os países há instituições incumbidas da elucidação de certos fatos típicos, nomeados de interesse federal. Dessa característica não desfrutam o Paraguai e o Uruguai, onde há unicamente uma força competente a buscar a restauração dos pormenores das infrações penais, até o ponto que a lei as autoriza.

O mérito em sublinhar esse aspecto está na aproximação cooperativa buscada por qualquer meio, no sentido de abranger, não somente a esfera das organizações de nível federal, mas, fundamentalmente, as de âmbito estadual ou provincial, porque é nas fronteiras entre os Estados e Províncias que ocorrem a maior demanda de fatos criminosos e onde, com mais evidência, percebe-se e se padece com os obstáculos à atuação da investigação criminal.

Para enfrentar suas atribuições policiais, quanto maior o nível de escolaridade exigido para acesso ao organismo, em tese, em melhores condições estará o homem preparado para o exercício da função. No Brasil, em grande parte do território, exige-se escolaridade superior para prestar concurso nas polícias civis, patamar que deveria ser objetivo das forças de segurança da maioria das instituições policiais de língua espanhola.

3.5.2. Elementos da Investigação Criminal e a Intervenção Policial

Embora sem consenso na doutrina, o sistema processual penal misto foi o adotado pelos quatro países do MERCOSUL, isto é, constitui-se o processo, basicamente, de uma parte inicial inquisitiva denominada no Brasil de inquérito policial, na Argentina de sumário ou instrução, no Paraguai de etapa preparatória e no Uruguai de pré-sumário, sumário, ampliação do sumário ou pré-processual, esta no estatuto novo.

O Brasil, mesmo não optando por padrões do juizado de instrução ou do promotor investigador, aboliu de sua legislação o sigilo na investigação criminal. O inquérito policial é aberto para exame das partes e do advogado do imputado.

A legislação federal argentina estabelece a reserva para os atos realizados antes da indagação do imputado ou por decreto judicial quando a publicidade pode prejudicar à produção da prova.

No Paraguai, normalmente, as partes têm o direito de examinar e participar ativamente do certame preparatório da ação penal, todavia não em forma de um verdadeiro contraditório, desde que não tenha sido declarada pelo juiz a reserva, que pode ser requerida pelo representante do Ministério Público com prazo de duração estipulado.

Da mesma forma como ocorre no Brasil, no Uruguai a reserva teve sua validade truncada pelo artigo 16 da Constituição, que permite à defesa assistir todos os atos sumariais, não importando tal situação, num contraditório.

A reserva ou sigilo na etapa da investigação criminal não tem uma tendência definida no MERCOSUL, pois mesmo o recente Código Processual Penal paraguaio, ainda a mantém para algumas situações. Sob o argumento de ser imprescindível ao êxito da investigação, em determinadas situações, deve o sigilo ser mantido. Na elucidação de um evento delituoso, procura-se a reconstrução do passado. Se o imputado conhece cada passo do agente investigador, é muito provável o fracasso das diligências futuras, pelas alterações ou eliminações que seus alvos podem sofrer, antes que elas sejam empreendidas, o que, sem dúvida, concorre para a impunidade.

Quanto à incomunicabilidade, a Constituição Federal brasileira de 1988 ab-rogou o dispositivo processual penal que permitia sua aplicação. No entanto, pelo diploma processual penal argentino, nesse país permanece em aplicação na fase da instrução criminal. No Paraguai, deduz-se ser desacreditada a incomunicabilidade pela leitura do artigo 75, 2 do Código Processual Penal, que garante ao preso assistência de advogado ou parente desde o primeiro ato do procedimento, bem como, por falta de previsão legal. Por fim, no Uruguai

tem-se entendido que a incomunicabilidade do preso foi anestesiada pelo artigo 22 da Constituição que aboliu as pesquisas secretas.

A incomunicabilidade do preso, herança de regimes ditatoriais, com exceção da Argentina, encontra-se relegada ao desuso. Contudo, mesmo com a crescente onda de abertura à participação das partes na fase da investigação criminal, principalmente da defesa, não induz necessariamente ao contraditório, que revela sua forma plena na formação da relação trilateral, acusador, defensor e julgador.

Em síntese, a finalidade da investigação criminal é a mesma em qualquer lugar do mundo, isto é, apurar os fatos supostamente de origem criminosa e suas respectivas autorias, mediante a coleta de provas, guiando-se pelo princípio da verdade real. Todos os processos começam, em regra, pela notícia do crime levada aos órgãos estatais próprios, repartições policiais, Ministério Público ou Judiciário, nos países de língua espanhola denominada de denúncia e no, de língua portuguesa, de comunicação de ocorrência ou assemelhado.

A abertura do procedimento investigativo no Brasil normalmente inicia-se de ofício pela autoridade policial, que irá presidi-lo até a remessa ao Judiciário para a denúncia ou não do representante do Ministério Público. A Polícia pode valer-se de todas os meios legais para a coleta das provas, inclusive da oitiva do indiciado, tanto preso em flagrante delito, quanto em liberdade, ante intimação. Tal exercício tem caráter autônomo, mesmo que às vezes precise de autorização judicial, como é o caso para o ingresso em residências, e produz-se sem necessidade de observação ao princípio do contraditório, ainda que seja permitida a presença de advogado nos atos, bem como seu acesso a todas às peças do expediente policial.

Na Argentina, em nível nacional, há um debate sobre a imprescindibilidade do requerimento do representante do Ministério Público para que o juiz de instrução possa dar curso à instrução preliminar. Por posicionamento doutrinário, os atos realizados sem o pedido do fiscal, estão cobertos de invalidez, mas, de outro lado, há decisões judiciais que proclamam justamente o contrário. Diferentemente do que se passa no Brasil, na Argentina a Polícia tem pouca independência na investigação preliminar, realizando diligências que vão formar a *prevenção policial* a ser encaminhada ao juiz instrutor, que é o presidente da apuração do evento delituoso, coletor dos elementos de prova. Durante a instrução, após o depoimento do imputado, o próprio juiz que a presidiu, irá decidir quanto ao processamento, etapa do juízo, sujeito ao requerimento de elevação a juízo de cunho do fiscal.

No Paraguai, após o recolhimento dos primeiros elementos do fato, o fiscal ao elaborar a *acta de imputación*, requererá ao Poder Judiciário a inclusão de uma pessoa na qualidade de processado para que ela saiba o que lhe é imputado. Tal instante reflete a inauguração de uma

investigação mais profunda, presidida pelo fiscal, que vai finalizar com novo requerimento ministerial ao juiz, acusando o imputado ou pedindo o encerramento do processo, entre outras possibilidades previstas, na primeira situação encaminhando a abertura do *juicio*. Na etapa intermediária, um pouco antes da acusação, é permitido ao querelante aderir ao processo. O fiscal tem liberdade de utilização dos meios para a coleta das provas, necessitando, em algumas situações, como é o caso de buscas domiciliares, de autorização judicial.

No Uruguai, após a *denúncia*, o juiz de instrução comanda o primeiro estágio do processo, o *presumario*, coletando os dados preliminares do fato encaminhadores do *archivo de los antecedentes* ou do *procesamiento* do indagado, este que leva para as próximas fases, o *sumário* e a *ampliación do sumário*, ambas igualmente de coleta probatória, antecessoras do *plenário*.

As codificações nos quatro países do MERCOSUL praticamente repetem os meios de prova de que pode o presidente da investigação criminal utilizar-se na busca da elucidação das infrações penais. Os mais comuns são as inspeções de locais de crime e domicílios, perícias, reconhecimentos pessoal e por fotografia, acareações, depoimentos de testemunhas, apreensões ou seqüestros de objetos. Questão geradora de debates diz respeito à validade das provas coletadas durante a investigação criminal, na fase da ação penal, do júízo ou do plenário.

A decisão da lide penal, pelo direito processual brasileiro, pauta-se na livre convicção fundamentada do juiz. A prova, praticamente colhida em sua totalidade no inquérito policial, precisa ser renovada durante a ação penal, pois nem foi colhida ante a autoridade judicial, nem respeitou o princípio do contraditório. Portanto, não é aceitável a sentença fundamentar-se exclusivamente nos autos do inquérito policial. Mas, não só quanto àquelas provas que não facultam mais reprodução, como exemplo, a necropsia, como também em outras juntadas ao expediente policial, pode, em caráter complementar, o juiz referir-se para fundamentar sua sentença, desde que alicerçadas por fortes elementos instruídos em júízo.

Para o Direito argentino, as provas testemunhais e periciais assumem validade em júízo apenas com simples leitura, circunstância que tem provocado enorme insatisfação na doutrina nacional, ante a transformação da parte acusatória do processo penal num inquisitivo disfarçado, pois se eliminaram os debates sobre esses elementos probatórios. Apesar disso, Rossi²⁹¹ afirma que as provas servem apenas para embasar a acusação de elevação a júízo.

Igualmente, a legislação paraguaia autorizou a incorporação de certas provas havidas em estágios anteriores à etapa do júízo, com mera leitura, as quais, para tanto, deverão

²⁹¹ ROSSI, J. E. V. Op. cit., p. 419.

cumprir com algumas formalidades para desfrutarem de pleno valor. A lei prevê, de forma peculiar, a antecipação de prova, requerida ao juiz por qualquer das partes desde que por alguma razão não se possa determinar posteriormente em juízo. Esse ato deve ser realizado sob direção judicial e respeitando o princípio do contraditório.

No Uruguai a prova colhida nas fases que antecedem o plenário, goza de plena validade. Este estágio restringe-se na sua recepção, nos debates e nas alegações para posterior decisão, sem espaço para instrução, ou seja, o que foi colhido anteriormente, mesmo sem contraditório, como se desenvolveu por um magistrado, não precisa renovação, e, portanto, é prova a ser considerada no plenário. No entanto, referindo-se a etapa *presumaria*, Bidart²⁹² aponta a existência de uma discussão quanto sua aceitação no processo.

O imputado, no inquérito policial, investigação brasileira, é referido como indiciado, embora, o indiciamento venha ou não se produzir tão somente ao final do procedimento, para depois, em juízo, denominar-se de acusado. A situação quanto ao indiciado, em regra, é a manutenção de sua liberdade no aguardo do julgamento, mesmo que preso em flagrante delito, pois pode livrar-se solto ou ser beneficiado com a liberdade provisória. Não há um momento específico destinado à análise do cabimento da prisão do indiciado, que pode ocorrer ou não diante da presença ou ausência dos pressupostos que a autorizam. É, a representação por prisão, na verdade, uma faculdade à disposição da autoridade policial. O encarceramento geralmente procede-se em havendo preenchidos os requisitos do decreto de prisão preventiva, podendo ser ordenada pelo magistrado a qualquer tempo.

No inquérito policial não é permitido ao indiciado valer-se do contraditório, ainda que tenha o direito de requerer diligências à autoridade policial, que serão ou não realizadas a critério desta.

Pelo processo penal da nação argentina, na instrução, após o interrogatório do imputado, o magistrado deverá resolver não somente quanto ao processamento mas também quanto à necessidade de aplicar sobre ele ordem de prisão preventiva, se não couberem os institutos da *excención* ou da *exarcelación*, ambos em prol da liberdade.

Semelhante procedimento é encontrado na legislação paraguaia para direcionar a situação do imputado já a partir da investigação do fato, isto é, tendo sido realizado o interrogatório do acusado, faz-se cabível o decreto de sua prisão preventiva desde que assim a situação requeira e sendo a última medida possível de ser adotada, uma vez que existem alternativas, a *eximición* e a *exarcelación*, impondo-se sobre aquela, com a finalidade de manter o imputado em liberdade até o julgamento do caso.

²⁹² BIDART, A. G. Op. cit., p. 68.

No Uruguai, no princípio do processo penal, no auto de processamento, está estipulado o instante para que o magistrado manifeste-se sobre a ordem de prisão preventiva do imputado, que, em síntese, reclama o atendimento dos mesmos requisitos, possibilidade de fuga, de criar obstáculos à investigação, por razão de segurança, etc., previstos nos demais estatutos processuais dos países do MERCOSUL. A liberdade é uma possibilidade diante de cauções e do deferimento da *exarcelación*.

Embora as legislações dos quatro países assemelhem-se neste ponto, transcende-se dos diplomas processuais de língua espanhola, em relação ao brasileiro, uma maior rigidez, tendo em vista a fixação de um momento de caráter imperativo já na etapa de instrução, normalmente no princípio, para deliberar sobre a prisão ou liberdade do imputado.

Segundo assinala Almeida Junior²⁹³, notadamente o Brasil adotou através da Lei nº 2.033 de 20 de setembro de 1871 e do Decreto nº 4.824 de 22 de novembro do mesmo ano, o sistema jurídico para os atos de polícia.

Analisando as leis correspondentes dos demais países e das províncias estudadas, em se referindo à Argentina, permite-se deduzir que a opção escolhida nesse país, no Paraguai e no Uruguai, para orientar os atos policiais, foi pelo implemento do sistema político, com maior ou menor grau de abrangência e independência da Polícia, restando, em geral, uma nonada de liberdade de ação nos assuntos pertinentes a função repressiva, diferentemente do que acontece no Brasil. Por isso, nesses países a presença da Polícia na fase inicial do processo penal é mais acanhada e mais breve, em geral, sintetizada nos serviços primitivos derivados do conhecimento da notícia do crime, através dos registros das denúncias em suas dependências.

Embora, tenha-se destacado os sistema dos atos de polícia que tratam a intervenção policial repressiva em cada país, são os modelos de direção da investigação criminal que definem uma ação mais ou menos abrangente e independente da Polícia nesta fase processual. De outro modo, fixando a lei processual penal a direção da elucidação dos delitos em mão de autoridade policial, amplia-se a competência e autonomia das forças policiais. Porém, quando a investigação é atribuída ao juiz instrutor ou ao representante do Ministério Público, a função repressiva da Polícia sofre um enxugamento e, igualmente, perde em autonomia, pois quando age, normalmente é sob ordens desses dois órgãos.

Desse modo, como no Brasil a competência para a elucidação dos crimes foi legada à Polícia, ligada ao poder executivo, portanto, de ordem administrativa, goza de extensa autonomia para desempenhar os atos pertinentes às suas atribuições. Além disso, deve

²⁹³ ALMEIDA JUNIOR, J. M. de. Op. cit., p. 244.

prender quem se encontre em estado de flagrância, pode representar ao juiz pelas prisões preventiva e temporária e deve cumprir as requisições do Poder Judiciário e do Ministério Público, atuando como auxiliar da justiça.

Na Argentina, em grau federal, optou-se por deixar a investigação criminal a cargo do juiz de instrução. Anote-se que naquele país, cada província tem liberdade quanto à legislação processual penal e, por isso, na definição do legitimado para coordenar a função de esclarecimento dos fatos delituosos, varia a escolha entre o juiz de instrução e o fiscal. Assim mesmo, a Polícia tem um pouco mais de autonomia em relação aos outros dois Estados do MERCOSUL de língua espanhola, podendo inquirir testemunhas, efetuar buscas em domicílios em certos casos, mesmo sem autorização judicial. Mas, em nenhum dos três países ela está autorizada a tomar a termo as declarações do imputado sobre o fato do qual é suspeito.

Os legisladores paraguaios elegeram para administração dessa etapa, o representante do Ministério Fiscal, enquanto que no Uruguai, segue a direção sob presidência do juiz. Restringem-se, basicamente, os desempenhos policiais na inspeção; preservação do local do crime e na detenção das pessoas nele inseridas, para o aguardo do representante do Ministério Público ou do juiz instrutor, dependendo do modelo processual adotado; na prisão de pessoas em situação de flagrância ou foragidas da justiça e no de cumprimento das determinações dos órgãos diretores da apuração dos fatos.

Ainda, destaca-se no Paraguai, a previsão legal de uma Polícia Judicial ligada diretamente ao Ministério Fiscal, que quando instalada haverá, por certo, de assumir por completo a investigação criminal em preterimento à Polícia Nacional.

Com referência à liberdade do imputado, todas as polícias devem prender quem se encontra em situação de flagrante delito e cumprir as ordens de prisão emanadas dos outros órgãos que tenham competência para expedi-las, entretanto, somente a polícia brasileira pode representar por prisões, como são os casos da preventiva e da temporária.

3.6. Termos para uma Aproximação de Cooperação Policial

O estudo até aqui desenvolvido procurou abordar aspectos associados com a investigação criminal e a cooperação policial internacional, mais exigida na atualidade em decorrência dos movimentos crescentes de integração, tentando apontar algumas alternativas para administrar essa questão. Convém ressaltar que essa necessidade não se originou desses

processos, mas é sentida há muito mais tempo, diante das dificuldades que impõem os limites territoriais à investigação criminal.

O MERCOSUL, se por um lado proporcionará dinâmica circulação de bens, pessoas, capitais e serviços, principalmente quando atingir sua última fase de mercado comum de seu processo em marcha, por outro, gerará uma maior proliferação de eventos delituosos, pela lógica natural fundada nas próprias liberações pretendidas, transpondo as fronteiras estatais e envolvendo pessoas de nacionalidades diferentes. Tal constatação conduz à necessidade de um arranjo por meio de uma aproximação para atuação mais encadeada das instituições que laboram na elucidação das infrações penais nos quatro Estados-partes.

No entanto, o empenho endereçado a qualquer proposta de cooperação entre os Estados, encontra obstáculo junto à interferência estatal para realização de sua finalidade, o bem comum. Na busca desse fim, o Estado detém a exclusividade da função de manter a segurança, tanto externa quanto interna, sendo ela razão de ser do próprio Estado. Efeito dessa característica é o empecilho à cogitação de transferência, ainda que ínfima, de parcela de tal competência, nem em favor de indivíduos nacionais, muito menos, de entes estrangeiros. É onde os vigos cooperativos depararam-se com o entrave de evoluírem no seu intento de aproximação.

Mesmo assim, muito tem sido feito em benefício de uma atuação investigatória participativa nas mais diversas regiões do Planeta. A criação de organismos com caráter internacional como é o caso da INTERPOL; a instalação de uma polícia única no âmbito da União Européia, a EUROPOL; o Convênio Schengen; a introdução em cartas rogatórias de pedidos de assistências em diligências; o estudo comparado dos ordenamentos jurídicos para a pertinência da harmonização legislativa; e as decisões tomadas no cerne do MERCOSUL, são exemplos de tal dedicação.

Quanto mais similares as legislações dos Estados, sem dúvida, com maior curso poderá fluir a ação colaborativa. Todavia, não é pressuposto imperativo à promoção de ajustes legislativos entre os interessados. Independentemente da colocação, a etapa da investigação criminal nos países que compõe o MERCOSUL, tem, no balanço final, mais pontos convergentes do que divergentes. Os procedimentos modernamente vêm sofrendo transformações democráticas naturais, afastando-se de instrumentos de melhor lugar em governos ditatoriais, como é o caso da incomunicabilidade do preso. As ordens de prisões contra o imputado, antes do julgamento da lide, têm, em geral, recebido tratamento de exceção, sendo regra a liberdade. As formas de prisão, nessa etapa com algumas pequenas peculiaridades, resumem-se nas figuras da prisão em flagrante e da prisão preventiva, que

apresentam em geral os mesmos pressupostos para serem ordenadas. Os meios de prova são praticamente os mesmos em todos os ordenamentos jurídicos. Contudo, há diferença quanto ao modelo adotado para presidência dessa etapa, variando o comando entre o Juizado de Instrução, a Polícia Judiciária e o Ministério Público, do que decorrem desenvolvimentos processuais distintos. Tal situação não impede o inter-relacionamento das autoridades que atuam na fase de esclarecimento das infrações penais, porque onde diretamente a Polícia não possa agir, solicitará ao diretor da investigação, juiz de instrução ou fiscal, as manifestações apropriadas.

As decisões tomadas em nível de MERCOSUL são ótimos instrumentos para promover a integração de organismos estatais, mas até o presente não se tem notícia de efetiva aplicação, talvez a aplicabilidade esteja retida em decorrência do modelo intergovernamental eleito pelos quatro Estados associados.

Diante de tudo o que foi abordado, ainda parece que a alternativa mais apropriada, no momento é a utilização do velho meio de acordar os interesses dos entes estatais, isto é, a elaboração de um instrumento formal para a implementação de auxílio em nível de investigação de eventos criminosos.

O anteprojeto de cooperação policial, analisado no final do capítulo anterior, apresenta alguns aspectos ainda inaplicáveis, frente à realidade regional. Noutros, poderia ousar mais e, em parte substancial, ser aproveitado.

O exemplo de inaplicabilidade acha-se na efetivação da detenção requerida por autoridade estrangeira, de pessoa que ingressou no país e que se encontrava no outro Estado, de onde é oriunda, em situação de prisão em flagrante, preventiva, etc., sem que haja uma ordem judicial competente do local requerido, para que ela fique retida até que se processem os trâmites judiciais próprios.

A adoção pelo anteprojeto de autoridade central para administrar a troca de pedidos, induz burocracia e demora, indo de encontro com a imediatez que requerem as averiguações, sob pena de resultarem inexitosas. O tempo corre contra o sucesso das diligências, quanto mais ele se distancia do acontecimento, mais difícil se torna o resgate dos elementos matérias deixados pelo crime e, portanto, sua completa aclaração. Por isso, em muitos casos as questões deveriam ser resolvidas diretamente entre as autoridades requerente e requerida, desprezando-se a figura da autoridade central, o que representaria um passo à frente na cooperação.

Tendo em vista que grande parte da investigação criminal nos países de língua espanhola está subordinada a autoridades não policiais, seria conveniente que um acordo

negociado entre os quatro Estados-partes, envolvesse todos os organismos participantes do certame, não omitindo a participação dos policiais estaduais do Brasil e provinciais da Argentina.

No que se refere ao direito material, deve ser observado o critério da dupla incriminação, mas não é conveniente que se feche um acerto em torno de um rol pré-fixado de figuras infracionais, pelo contrário, deveria taxar-se aquelas que, pelas mais diversas razões, não possam ser objeto de transação.

Como os Estados-partes do MERCOSUL valorizam a soberania em seu conceito clássico, os tratados, que não a observam, tendem à não aprovação, pois tais países não consentem em ceder, muito menos isso seria possível em se tratando de matéria essencial do Estado. Portanto, a celebração de uma convenção poderia pactuar além do corriqueiro intercâmbio de informações e da execução de algumas atividades que as leis nacionais não impedem, inspirada no pedido da carta rogatória francesa abordada no capítulo anterior, a permissão para que agentes do país requerente, acompanhem às diligências que, exclusivamente, devem ser cumpridas por servidores do requerido.

Assim, dentro do quadro atual da região em que está inserido o MERCOSUL, um instrumento formal firmado pelos seus Estados-partes significaria um passo inicial bastante expressivo para propiciar melhores condições de enfrentamento aos delitos que, de uma ou outra forma, envolvem mais de um território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se dizer que os processos de integração começam a estruturar-se a partir do momento em que o Homem fixa-se na terra para garantir a sua própria preservação, lançando, desse modo, as primeiras sementes da formação societária.

Muito tempo passou e o mundo foi assistindo a implementação de inúmeros movimentos integrativos, destacando-se aqueles em prol da segurança, da manutenção da paz e os de caráter econômico-comerciais. Estes na atualidade são os que mais se destacam nos diversos recantos do Planeta, em graus de maior ou menor profundidade, geralmente construídos entre Estados geograficamente próximos, pertencentes a uma mesma região.

Em 1951, líderes europeus impelidos pelo medo de eclosão de uma nova guerra naquele Continente e, por conseqüência, inflicção ao povo de mais sofrimento por incontáveis mortes e grandes destruições, optaram pela inclusão da Alemanha no programa de construção de uma comunidade européia, com fins econômico-comerciais. O resultado verifica-se hoje no mais avançado processo de integração em andamento, denominado União Européia, que provido de caráter supranacional, decorrente da cessão de parcelas de soberania pelos quinze Estados-partes, atingiu o grau de união econômica e monetária, com a adoção de moeda única, o Euro, penúltimo estágio de seu progressivo processo de integração regional, preparando-se para futuramente ingressar na sua fase final, a união econômica total.

Na extremidade sul do Continente americano, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, também se enfrentaram em disputas, principalmente por questões territoriais, das quais a, de resultados mais destrutivos foi a apresentada pela Guerra do Paraguai, quando se formou a Tríplice Aliança, Brasil, Argentina e Uruguai para o enfrentamento ao Paraguai, que pretendia estender seus territórios e assim conseguir uma saída para o mar.

Depois de muitos anos de desconfianças e tentativas de aproximação, esses Estados firmaram no ano de 1991, o Tratado de Assunção, especificamente almejando atingir um mercado comum. Para tanto, seqüencialmente, outros documentos foram assinados entre os associados no sentido de conformação do projeto, onde hoje, segundo especialistas, convivem uma zona de livre comércio e uma união aduaneira, ambas incompletas.

O objetivo buscado pelo tratado constitutivo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) não se resume somente no desenvolvimento econômico dos Estados-partes, mas ainda, segundo se observa do Preâmbulo do seu documento marco, destina-se a promover a justiça social e a melhoria das condições de vida de seus habitantes, bem como, almeja uma *união cada vez mais estreita entre seus povos*. Assim, mesmo que o interesse prioritário do organismo esteja voltado para o comércio, a atenção dos sócios deverá voltar-se, inevitavelmente, para a solução de problemas das mais diversas ordens que eclodirão naturalmente. Desse compromisso resulta também a busca dos meios para evitar a falta de resposta estatal àquelas pessoas lesadas por condutas criminosas, advindas da liberação das circulações de pessoas, bens, capitais e serviços, que geram uma flexibilização dos controles de fronteira e, por conseqüência, mais facilidades para os delinqüentes furtarem-se aos desígnios dos organismos de justiça, os quais não aproveitam tal abertura.

Frise-se que a cooperação na área da investigação criminal não é um desejo originado no seio do MERCOSUL, é muito mais antigo. Os interessados e os servidores que labutam nessa área, há mais tempo debatem-se com a paralisia que atinge suas atuações diante do elemento fronteira. No entanto, a abertura promovida pelo Cone Sul e suas conseqüências, com mais razão exigem fórmulas para viabilizar atuações mais eficientes de auxílio interestatal.

No mesmo momento, paradoxalmente, abre-se a esses órgãos estatais, diante da aproximação que experimentam os Estados-partes, uma nova oportunidade de concertarem arranjos cooperativos mais adequados à investigação de infrações penais. Não se refere aqui apenas àqueles crimes comumente citados como internacionais, lavagem de dinheiro, tráfico de substâncias entorpecentes, entre outros, mas a todos os delitos que iniciados em um território, de alguma forma envolvem a ação dos investigadores em outro, quer pela fuga do autor do crime, quer pela transferência de bens e capitais, quer pela ocultação de provas, eventos que, com mais intensidade, dizem respeito aos interesses das populações residentes nas áreas de fronteira.

A cooperação internacional na elucidação de crimes geralmente aperfeiçoa-se entre instituições dos Estados, por meio de cartas rogatórias e de tratados, podendo receber auxílio

da harmonização legislativa, mas também, por organismos não estatais, dos quais o mais conhecido é a Organização Internacional de Polícia Criminal, (INTERPOL).

Dos órgãos estatais, o que primeiro toma conhecimento da notícia do crime e investiga seu esclarecimento, com participação maior ou menor, é a Polícia, instituição de caráter administrativo. Todavia, no MERCOSUL o exame das legislações apontou que a etapa preparatória da ação penal não é de exclusividade policial, mas é exercida também por outras entes, como o Juizado de Instrução e o Ministério Público, circunstância que ajuda a definir modelos diferentes de desenvolvimento da fase investigativa dos processos penais.

A harmonização legislativa tem um papel importante na medida em que, quanto mais próximas as legislações, com menos esforços e de maneira mais abrangente, poderão estabelecer-se instrumentos e efeitos de cooperação. Junto à análise comparativa realizada nesse estudo, os aspectos que demandam mais a atenção dizem respeito às próprias formas de desenvolvimento dos processos, aos meios utilizáveis para a coleta de provas, e, especialmente, à situação do imputado. Quanto a este, ainda surge a aplicação do instituto da incomunicabilidade, herança dos regimes ditatoriais. Entretanto, mesmo que constatada a existência de diferenças de tratamento para alguns temas desta fase processual, não chegam a impedir qualquer esforço no sentido cooperativo. Contudo, por si só, a harmonização não tem o condão de produzir a cooperação propriamente dita. Tampouco oferece condições aos agentes na elaboração de um acordo. Também não apresenta um elemento decisivo para tanto, pois a investigação criminal diz respeito à matéria do núcleo, da essência do Estado, portanto, indelegável, intransferível. Aí reside a maior dificuldade para a confecção de um pacto promotor de auxílio para o combate aos crimes que ultrapassam as fronteiras.

Assim, é através de um exame minucioso dos instrumentos encaminhadores de cooperação, que se recolherá linhas que possam ser aplicadas à formação de um acordo, observando-se os conteúdos legislativos pertinentes à investigação criminal de cada Estado-parte.

O MERCOSUL tem entendido este reclamo e promove movimentos nesse sentido, através de suas decisões e, mais além, na tentativa de estabelecer auxílios entre as instituições policiais dos quatro Estados-partes, propôs a discussão de um anteprojeto, rechaçado por entenderem as autoridades ser ele ofensivo à soberania. Com certeza, novas propostas deverão surgir, até que seja estabelecido o consenso entre os Estados-partes, favorável à atuação mais profícua dos órgãos da justiça.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 1996.

ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. *O processo criminal brasileiro*. Rio de Janeiro: Laemmert & C., 1901. Volume I.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O MERCOSUL no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

ARAÚJO, Nádia de; SALLES, Carlos Alberto; ALMEIDA, Ricardo R. Cartas rogatórias para atendimento de medidas probatórias e de simples trâmite (atos ordinatórios) e probatórias (atos instrutórios). In: BASSO, Maristela (org.). *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

ARBUET-VIGNALI, Heber. Soberania e integración ¿Conceptos opuestos o complementarios? In: CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes (coord.). *Temas de integración com enfoques no MERCOSUL*. São Paulo: LTr, 1997. Volume I.

ARGENTINA. *Código Procesal Penal*. Disponível em:
<http://members.fortunecity.es/robertexto/archivo4/cod_proc_penal.htm> Acesso em: 02 fev. 2002.

ARGENTINA. *Constitución de la Nación*. Disponível em:
<<http://www.georgetown.edu/pdba/constitutions/Argentina/argen94.html>> Acesso em: 02 fev. 2002.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do estado*. 35.ed. São Paulo: Globo, 1996.

BAHIA, Saulo José Casali. *Tratados internacionais no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BANDEIRA, L. A. Moniz. As relações regionais no Cone Sul: iniciativa de integração. In: CERVO, Amado Luiz; RAPOPRT, Mario (orgs.). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro:

Revan, 1998.

_____. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: Universidade de Brasília, 1987.

BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998.

BASTOS JUNIOR, Edmundo José de. *A organização policial e o combate a criminalidade*. [Florianópolis]: UFSC, 1984. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas), Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 1984.

BERGMANN, Eduardo Tellechea. La cooperacion juridica internacional del mero tramite y probatoria: un instrumento para la integracion jurídica internacional. In: SOSA, Angel Landoni (dir.). *Curso de derecho procesal internacional y comunitario del MERCOSUR*. Montevideo: Fundacion de Cultura Univeresitaria, 1997.

BIBLIOTECA DEL OFICIAL DE POLICÍA. *Manual Policial*. Asunción: [s.ed.], [s.d.]. Tomo XXII.

BIDART, Adolfo Gelsi. *Proceso penal aproximacion al funcionamiento*. [s.l.]: Fundación de Cultura Universitaria, 1997.

BOSCHI, José Antônio Paganella. *Persecução penal; inquérito policial, ação penal e Ministério Público*. Rio de Janeiro: Aide, 1987.

BRASIL. *Constituição federal, código penal, código de processo penal*. Organizador: Luiz Flávio Gomes. 3.ed. São Paulo: RT, 2001.

BRUNET, Amadeu Recasens i. Soberanía, aparato policial e integracion europea. In: BERGALLI, Roberto; RESTA, Eligio (comp.). *Soberania: un principio que se derrumba: aspectos metodológicos y jurídico-políticos*. Barcelona: Paidós Ibérica, 1996.

BUENOS AIRES. *Código procesal penal de la provincia*. 3.ed. Buenos Aires: a-Z, 2001.

CASELLA, Paulo Borba. *MERCOSUL: exigências e perspectivas: integração e consolidação de espaço econômico (1995 – 2001 – 2006)*. São Paulo: LTr, 1996.

CAUBET, Christian Guy. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1989.

CERVINI, Raúl; TAVARES, Juarez. *Princípios de cooperação judicial penal internacional no protocolo do Mercosul*. Traduzido por Marcelo Caetano Guazelli Peruchin. São Paulo: RT, 2000.

CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes; CHIARELLI, Matteo Rota. *Integração: direito e dever*. São Paulo: LTr, 1992.

CHOUKE. Fauzi Hassan. *Garantias constitucionais na investigação criminal*. São Paulo: RT, 1995.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. 16.ed. Rio de Janeiro: Revista

Forense, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 19.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. _____. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

D'ANGELIS, Wagner Rocha. *MERCOSUL: da intergovernabilidade à supranacionalidade?* Curitiba: Juruá, 2000.

DELLA TORRE, M. B. L. *O homem e a sociedade – uma introdução à sociologia*. 6.ed. São Paulo: Nacional, 1977.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Análise das relações internacionais*. Traduzido por Maria Rosinda Ramos da Silva. 2.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

EUR-LEX. *Legislação comunitária em vigor*. Disponível em:
<http://europa.eu.int/eur_lex/pt/lif/dat/1995/pt_495A1127_01.html> Acesso em: 23 jun. 2001.

FARIA, José Ângelo Estrella. *O MERCOSUL: princípios, finalidade e alcance do tratado de Assunção*. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993.

FARIA, Werter R. Métodos de harmonização aplicáveis no MERCOSUL e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas. In: BASSO, Maristela (org.). *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*, 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

FENTANES, Enrique. *Compendio de ciencia de la policia*. Buenos Aires: Editorial Policial, 1979.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *MERCOSUL hoje*. São Paulo: Alfa Omega, 1996.

GINESTA, Jacques. *El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción*. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

GIOVANNI, Adriana Di. La cooperación policial internacional. In: UNIVERSIDAD CATOLICA DEL URUGUAY DAMASO A. LARRAÑAGA. *Curso de Cooperación Penal Internacional, Valença, Rio de Janeiro 1994*. Montevideo: Carlos Alvarez, 1994.

GREIF, Jaime. *Manual de derecho procesal penal*. [s.l]: Fundación de Cultura Universitaria, 1997.

GRUPO MERCADO COMUM (GMC). Disponível em:
<<http://www.mercosur.org.uy/portugues/sinf/varios/GMC.HTM>> Acesso em: 10 set. 2001.

HEGUABURO, Marieham Russo. *Puesta a punto 1999 – integración MERCOSUR*. Montevideo: Amalio M. Fernandez, [s.d.].

INTERPOL. *Introdução*. Disponível em:
<<http://www.interpol.int/Public/icpo/Guide/introduccion.asp>> Acesso em: 09 out. 2001.

- JAEGER JUNIOR, Augusto. *Mercosul e a livre circulação de pessoas*. São Paulo: LTr, 2000.
- LE CLÈRE, Marcel. *História breve da polícia*. Tradução de Noémia Franco Cruz. Lisboa: Verbo, 1965.
- LIPOVETZKY, Jaime César; LIPOVETZKY, Daniel Andrés. *MERCOSUL, estratégia para a integração: mercado comum ou zona de livre comércio?: análise e perspectivas do tratado de Assunção*. São Paulo: LTr, 1994.
- LECUBE, Alejandro Freeland López. *Manual de derecho comunitário: análisis comparativo de la Unión Europea y el Mercosur*. Buenos Aires: Ábaco, [s.d.].
- LOPES JUNIOR, Aury Celso L. A crise do inquérito policial: breve análise dos sistemas de investigação preliminar no processo penal. *Revista Ibero-Americana de Ciências Penais*, Porto Alegre, n. 0, mai.-ago. 2000.
- MACHADO, Patrícia Ferreira. *A Constituição e os tratados internacionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- MAIER, Julio B. J. *La investigacion penal preparatoria del ministerio publico: instruccion sumaria o citacion directa*. Buenos Aires: Lerner, [s. d.].
- MALCHER, José Lisboa da Gama. *Manual de processo penal*. 2.ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.
- MARQUES, José Frederico. *Elementos de direito processual penal*. 2.ed. Campinas: Millennium, 2000. Volume I.
- _____. *Tratado de direito processual penal*. São Paulo: Saraiva, 1980. Volume I.
- MEDEIROS, Flavio Meirelles. *Do inquérito policial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 11.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- MORAES, Alberto Motta. Polícia: problemas e soluções. *Separata da Revista Arquivos de Polícia Civil*, São Paulo, v. XXXVI, 1981.
- MORAES, Bismael B. *Direito e polícia: uma introdução à polícia judiciária*. São Paulo: RT, 1986.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Instrução criminal, democracia e revisão constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 121, jan.-mar. 1994.
- NORONHA, Edgard Magalhães. *Curso de direito processual penal*. 19.ed. São Paulo: Saraiva, 1989.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n. 1, 1998.
- _____. *União Européia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999.

ORTIZ, Rodolfo Fabián Centurión. *Introducción al derecho procesal penal paraguayo*. Asunción: Intercontinental, 2001.

PABST, Harold. *Mercosul: direito da integração*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

PARAGUAY. *Constitución de la Republica del*. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>> Acesso em: 02 fev. 2002.

PARAGUAY. *Lei Organica de la policia Nacional*. Disponível em: <<http://www.camdip.gov.py/Principal/Legislacion/1991-2000/1993/1993.htm>> Acesso em: 05 fev. 2002.

PEREIRA, Maurício Henrique Guimarães. A polícia civil e os sistemas processuais. In: MORAES, Bismael B. (coord.). *A polícia à luz do direito*. São Paulo: RT, 1991.

PESSOA, Nelson R. *Estudio del Código Procesal Penal de la Provincia de Misiones: Instrucción, Juicio, Recursos, Jurisprudência*. Corrientes: Mave, [s. d.].

ROCHA, Luiz Carlos. *Investigação policial: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 1998.

ROSA, Luis Fernando Franceschini da. *MERCOSUL e função judicial: realidade e superação*. São Paulo: LTr, 1997.

ROSSI, Jorge Eduardo Vázquez. *Derecho procesal penal: (la realización penal)*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, [s. d.]. Tomo II.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. *MERCOSUL e arbitragem internacional comercial: aspectos gerais e algumas possibilidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SANTO, Víctor de. *Compendio de derecho procesal civil, comercial, penal y laboral: doctrina – jurisprudência - legislación modelos de escritos judiciales*. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1995.

SEDEH, Salim. *Princípios de sociologia geral*. 5.ed. São Paulo: Difusora Cultural, 1967.

SMANIO, Gianpolo Poggio. *Criminologia e juizado especial criminal: modernização no processo penal, controle social*. São Paulo: Atlas, 1997.

SOARES, Esther Bueno. *MERCOSUL: desenvolvimento histórico*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997.

SODER, José. *A União Européia*. São Leopoldo: UNISINOS, 1995.

SOUZA, Solange Mendes de. *Cooperação jurídica penal no Mercosul: novas possibilidades*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

STELZER, Joana. *União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?* Curitiba: Juruá, 2000.

TIBÚRCIO, Carmen. *As cartas rogatórias executórias no direito brasileiro no âmbito do MERCOSUL*. Disponível em: <<http://buscalegis.ccj.ufsc.br/rogatorias.htm>> Acesso em: 23

jun. 2001.

TORNAGHI, Hélio. *Curso de processo penal*. São Paulo: 7.ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. *Instituições de processo penal*. Rio de Janeiro: Forense, 1959. Volume II.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 1992. Volume 1.

_____. _____. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 1999. Volume 1.

URUGUAY. *Código del Proceso Penal*. Disponível em:
<<http://www.parlamento.gub.uy/Leyes.htm>> Acesso em: 05 fev. 2002.

URUGUAY. *Código General del Proceso Código del Proceso Penal*. [s. l.]: Del Foro, [s. d.].

URUGUAY. *Constitución de la República Oriental del*. Montevideo: Trandico, 2001.

URUGUAY. *Ley Organica Policial*. Montevideo: Escuela Nacional de Policia, 1999.

VIEIRA, Hermes. *Formação histórica da polícia de São Paulo*. São Paulo: Serviço Gráfico da Secretaria da Segurança Pública, 1965.