



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

A Adoção do Ciclo Completo de Polícia como Solução Eficaz ao Exaurido Modelo Brasileiro de Polícia

Rodolfo Igor Marchewicz Kist

Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais

Área de especialização em Criminologia e Investigação Criminal

Orientação científica:

Professor Doutor José Joaquim Antunes Fernandes
Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Julho, 2020

RODOLFO IGOR MARCHEWICZ KIST

**A ADOÇÃO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA COMO SOLUÇÃO EFICAZ AO
EXAURIDO MODELO BRASILEIRO DE POLÍCIA**

Dissertação apresentada como requisito parcial de avaliação de conclusão do curso VIII Mestrado não Integrado em Ciências Policiais na Especialidade de Criminologia e Investigação Criminal.

Orientador: Professor Doutor José Joaquim Antunes Fernandes

LISBOA
2020

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de agradecer ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Pública (ISCPSI) por ter me aberto as portas e recebido tão bem. Aos professores e funcionários do instituto por todo carinho e atenção dedicados, fazendo com que eu me sentisse em casa e proporcionando um ambiente alegre e acolhedor.

Agradeço a todos os professores pelos os conselhos e ajuda durante os estudos e a elaboração da dissertação. Agradeço de forma especial o meu orientador, professor doutor José Joaquim Antunes Fernandes, que, mesmo distante, dispendeu grande empenho e valorosas orientações à pesquisa.

Agradeço a Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, instituição que sempre apoiou e incentivou a busca de conhecimento, mesmo que além-mar, pois tem o conhecimento científico como premissa institucional.

Agradeço aos valorosos amigos que compartilharam comigo essa aventura em Portugal e aos amigos que, das mais variadas formas, ajudaram neste período de construção.

Agradeço aos meus pais, Valter e Sandra, exemplos de vida, honestidade, integridade e abnegação, que superaram todas as dificuldades para alcançar aos filhos valores e educação.

Agradeço de forma muito especial à minha esposa, Fernanda, por todo carinho, compreensão e incentivo, especialmente nos momentos mais desencorajados e à minha filha Laura, minha razão para ser melhor a cada dia.

“A polícia judiciária é, na verdade, meramente a ordenação, necessitada pelo processo judiciário penal, da atividade administrativa da polícia de segurança, à qual, de alguma forma, se superpõe, ao invés de afastá-la. Diz-se, explicitamente, em nosso Código de Processo Penal, que o exercício da polícia judiciária não exclui as ações das autoridades administrativas, a quem por lei esteja cometida a mesma função (art. 4º, § único). Significa isso que, entre a atividade da polícia judiciária e a atividade administrativa eqüipolente da polícia de segurança, há unicamente diversidade de ordenação: ali, a ordenação é de natureza processual; aqui, de natureza administrativa. Mas significa, por igual, que a atividade que se cuida, é fundamentalmente a mesma, embora diversamente ordenada, segundo propósito diverso”

Ruy Cirne Lima

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo principal demonstrar como foi construído o sistema de persecução penal brasileiro no tocante às atribuições e funções das polícias militar e civil, buscando nas origens e nos modelos que influenciaram essas a evidenciação de como foi construído do sistema que atualmente é adotado. Buscou-se delimitar o conceito e a evolução histórica da polícia na Europa, bem como no Brasil. Em um segundo momento, delimitou-se os conceitos de polícia administrativa de preservação da ordem pública e de polícia judiciária, contextualizando a origem do modelo policial existente no Brasil e do sistema de separação das polícias, critério meramente conceitual, sendo possível demonstrar que, na realidade fática, o País adota um sistema misto. Procurou-se evidenciar questões conceituais relativas ao ciclo completo de polícia e a existência de alguns exemplos no Brasil, tal como o termo circunstanciado, o qual traduz a essência da atribuição total da polícia. Por fim, contextualizou-se o atual cenário político brasileiro quanto à adoção do ciclo completo de polícia. Foi identificado que o atual modelo policial nacional não é o mais adequado para responder eficientemente ao cidadão, constituindo uma segurança pública de baixa qualidade. Foi observado que o sistema de segurança pública brasileiro seria mais eficiente se seguisse o modelo de ciclo completo de polícia, o qual é adotado em todos os países democráticos com administração pública moderna.

Palavras-chave: Conceito de Polícia. Evolução histórica da polícia. Modelo policial brasileiro. Polícia administrativa de preservação da ordem pública. Concepções de ciclo completo de polícia. Eficiência da atividade policial. Propostas para evolução.

ABSTRACT

The main objective of this study was to demonstrate how the system of criminal prosecution was built in Brazil. We discuss the attributions and functions of the military police and the civil police, searching in their origins and models the influences that have led to how the current system was built. We sought to define the concept and the historical evolution of the police in Europe, as well as in Brazil. In a second moment, there was the conceptualization of administrative police for the preservation of public order and judicial police in order to contextualize the origin of the existing police model in Brazil. Moreover, we address how the police separation system was born, a merely conceptual criterion, to demonstrate that, in reality, Brazil adopts a mixed system. We sought to highlight conceptual issues related to the complete police system. There are some examples in Brazil, such as the detailed written report, which reflect the essence of this complete system. The current Brazilian political scenario was contextualized regarding the adoption of this system. Nowadays, the police model in Brazil is not the most adequate to provide a high-quality response to the citizen and is considered inefficient. Finally, it was observed that the Brazilian public security system would be more efficient if it followed the complete police system model, which is adopted in all democratic countries with modern public administration.

Keywords: Police concept. Historical evolution of the police. Brazilian police model. Administrative police for the preservation of public order. Complete police system. Efficiency of police activity. Proposals for evolution.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEPOL	Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPES	Associação dos Delegados de Polícia de São Paulo
APF	Autos de Prisão em Flagrante
APFD	Auto de Prisão em Flagrante Delito
BM	Brigada Militar
CP	Código Penal Brasileiro
CPPB	Código de Processo Penal Brasileiro
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
FENEME	Federação Nacional das Entidades de Oficiais Militares
FONAJE	Fórum Nacional dos Juizados Especiais
GNR	Guarda Nacional Republicana
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PJ	Polícia Judiciária
PM	Polícia Militar
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PSP	Polícia de Segurança Pública
RISTF	Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
SSJ	Secretaria de Segurança e Justiça do Rio Grande do Sul
SSP	Secretaria da Segurança Pública do Rio Grande do Sul
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TC	Termo Circunstanciado de Ocorrência

SUMÁRIO

1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	8
2	DA POLÍCIA – CONCEITO, HISTÓRIA, EVOLUÇÃO	11
2.1	A ORIGEM ETIMOLÓGICA E CONCEITUAL DE POLÍCIA.....	11
2.2	A ORIGEM HISTÓRICA DA POLÍCIA NA EUROPA	22
2.3	A ORIGEM HISTÓRICA DA POLÍCIA NO BRASIL	36
3	A ORIGEM DO MODELO POLICIAL E O PADRÃO ATUAL BRASILEIRO ...	42
3.1	DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA DE PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA E DA POLÍCIA JUDICIÁRIA.....	44
3.2	COMO NASCEU O MODELO BRASILEIRO DA SEPARAÇÃO DAS POLÍCIAS?	50
3.3	O MODELO POLICIAL MISTO (QUE QUASE NINGUÉM VÊ) UTILIZADO NO BRASIL	55
4	DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA.....	64
4.1	CONCEPÇÕES A RESPEITO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA.....	65
4.2	INICIATIVAS DAS PM NO BRASIL NA CONSTRUÇÃO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA – ELABORAÇÃO DE TERMO CIRCUNSTANCIADO PELAS POLÍCIAS MILITARES.....	76
4.3	A INEFICIÊNCIA DO SISTEMA POLICIAL BRASILEIRO	82
4.4	PROPOSTAS PARA A EVOLUÇÃO DA POLÍCIA – O ATUAL CENÁRIO POLÍTICO PARA ADOÇÃO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA NO BRASIL..	87
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente pesquisa tem como escopo a análise do atual cenário de persecução penal no Brasil no tocante ao ciclo completo de polícia, um sistema que, apesar de ser adotado em todo o mundo democrático, existe somente de forma mitigada no ordenamento jurídico pátrio. No contexto prático, há duas polícias estaduais que não exercem a plenitude das atividades de polícia, ou seja, uma polícia precisa complementar a atividade da outra.

O objetivo geral deste estudo é analisar se o atual modelo de polícia do Brasil está adequado ao contexto criminal brasileiro e à estrutura do Estado, bem como se é capaz de dar respostas eficientes e eficazes às demandas sociais. Neste sentido, tentaremos demonstrar a necessidade da reformulação e criação de um modelo novo que venha a dar a resposta adequada ao contexto social brasileiro a partir da alteração do atual sistema policial previsto na Constituição federal (CF) de 1988, adequando-o às atuais necessidades da sociedade brasileira.

Partiremos da questão fundamental, buscando responder se o atual modelo policial no Brasil é o mais adequado e eficiente para produzir uma melhor segurança pública à sociedade. Para consubstanciar melhor esta construção, aprofundaremos conteúdos correlatos que circundam o núcleo ora em análise.

Partindo do pressuposto inicial, emergem outros questionamentos que se fazem imprescindíveis para a elucidação completa da pesquisa. Nesse escopo, surgem perguntas derivadas, tais como: O modelo policial no Brasil é capaz de dar uma resposta efetiva à atual demanda social? A existência de duas polícias com atribuições diferentes e que se completam é o modelo que melhor dá respostas na preservação da ordem pública e na investigação criminal? O sistema de segurança pública, no tocante às polícias, não seria mais eficiente se fosse reajustado, levando em consideração o contexto social no qual vivemos?

No que cabe à metodologia de abordagem, utilizaremos o método dedutivo, partindo da premissa de que este pode fornecer um fundamento definitivo da conclusão, e o método indutivo, do qual as premissas nos trazem apenas alguma fundamentação da conclusão, mas não uma fundamentação conclusiva. No tocante ao objetivo proposto, a pesquisa será exploratória, usando técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial. Quanto à linha de pensamento, esta será zetética, deixando de lado a dogmática, pois parte-se da ideia de questionar o que

se tem como regra geral atualmente no Brasil, trazendo uma nova interpretação a um problema teórico.

No tocante à metodologia de procedimento, por tratar-se de uma pesquisa na órbita da ciência do direito, serão utilizados vários métodos procedimentais, tais como o comparado, histórico, sociológico. Entende-se que, visto a complexidade do tema, a não utilização de diversos métodos de procedimentos acarretaria um não sucesso da pesquisa. Quanto à metodologia jurídica, esta não pode ficar adstrita a um único método, dessa forma, serão utilizados variados tipos, tais como gramatical, lógico, sistemático e teleológico sociológico.

Buscando responder os anseios da pesquisa, traçou-se um norte investigativo. Sendo assim, na segunda seção, abordaram-se questões conceituais e históricas e a evolução das polícias. Na terceira seção da pesquisa, o objetivo maior foi delimitar a origem do modelo policial no Brasil e contextualizar o cenário atual. Por fim, na quarta seção, abordamos de forma balizada o ciclo completo de polícia.

Desse modo, a segunda seção tem como objetivo macro a delimitação conceitual e histórica e a evolução da polícia. Iniciou-se a busca a partir da origem etimológica e conceitual de polícia, evoluindo a pesquisa no sentido de buscar a origem histórica da polícia na Europa, isto posto em razão de que a colonização Portuguesa no Brasil trouxe traços fundamentais das delimitações sociais, culturais, políticas e estruturantes do Estado. Ademais, não se pode olvidar que o berço da polícia moderna se deu no continente europeu. Como fechamento da segunda parte da pesquisa, buscou-se identificar a origem histórica da polícia brasileira, verificando-se, deste modo, como foi o nascimento desta instituição. Buscou-se na origem da polícia no Brasil identificar as principais atribuições desta, bem como verificar se havia mais de uma instituição que realizava as funções de polícia.

Na terceira seção, a pesquisa adentra uma seara mais conceitual, buscando no passado a delimitação dos fundamentos que solidificam o conceito de polícia no Brasil hodiernamente. Nesta senda, primeiramente, buscamos definir as duas conceituações clássicas que a doutrina nacional traz: polícia administrativa de preservação da ordem pública; e polícia judiciária, analisando historicamente as diferenças até a doutrina moderna. Não se olvidou de delimitar como nasceu o modelo brasileiro da separação das polícias, ponto fundamental para entendermos como chegamos a esse enfadonho modelo policial de meias polícias, as quais não

desempenham de forma integral as atribuições policiais compreendidas em todos os países democraticamente constituídos.

Igualmente, na terceira seção, traçamos e evidenciamos o atual modelo no Brasil, um sistema que na prática é misto, com uma mistura de atribuições institucionais, as quais executam missões precípuas, mas que flerta com alguma funções que não deveria executar, pois estas encontram-se fora da esfera de missões do sistema. Entretanto, tais sintomas de extravasamento de competências das forças políticas insistem em não observar.

Na quarta seção, buscamos trazer as definições essenciais do ciclo completo de polícia e as concepções deste. A delimitação do que seria esse é fundamental, no sentido de perceber que o atual sistema está sendo executado de forma errônea, gerando mais problemas do que soluções para a persecução penal e não dando vazão à demanda criminal que é imensa no nosso País. Ademais, se ventila a falta de eficiência do sistema em razão de as polícias dividirem tarefas que deveriam ou poderiam ser realizadas por apenas uma delas.

Ainda na quarta seção, apresentamos algumas iniciativas das polícias militares no Brasil para a construção do ciclo completo de polícia a partir da elaboração de termo circunstanciado (TC) pelos policiais militares. Estes atendem, no local, as ocorrências de menor potencial ofensivo, um exemplo prático de como, em alguns Estados do Brasil, já há uma pequena fração da persecução penal adotando esse sistema com resultados práticos excelentes. Por fim, como fechamento da quarta seção, desenhamos o atual cenário político nacional e trazemos em evidência as Propostas de Emenda Constitucional (PEC) que tratam da adoção do ciclo completo de polícia, analisando intenções legislativas que podem trazer uma evolução ao sistema.

Nesta era moderna não se pode mais ficar preso a amarras do passado, devemos tratar os serviços que o Estado proporciona aos contribuintes de forma profissional, ou seja, tendo como base os mesmos moldes de eficiência e presteza que a iniciativa privada adota, sem deixar que caprichos pessoais ou vaidades institucionais se sobreponham ao interesse público, sob pena da falência moral do Estado.

2 DA POLÍCIA – CONCEITO, HISTÓRIA, EVOLUÇÃO

Os momentos e conceitos vividos no presente não ocorrem por acaso, estes são construções e evoluções históricas, políticas e sociais. Nesse sentido, se faz necessário refletir e buscar no passado o que nos trouxe até o hodierno momento quando estudamos a polícia. É imprescindível estudarmos o passado para que possamos compreender o que somos hoje.

No Brasil, o estudo da polícia, recentemente, passou a despertar o interesse acadêmico, vindo esta a ser estudada com mais densidade e importância. Hoje, apesar do tema segurança pública estar em evidência, o estudo científico da polícia e do direito policial é incipiente, encontrando-se apenas no caminho de ser considerada uma ciência. Ao contrário da realidade nacional, em Portugal o tema é profundamente estudado há longa data, possuindo vasta bibliografia e sendo foco principal de diversas instituições de ensino, como, por exemplo, o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, baluarte na construção da ciência policial.

2.1 A ORIGEM ETIMOLÓGICA E CONCEITUAL DE POLÍCIA

Para compreendermos melhor a origem da polícia, se faz necessário, em primeiro momento, delimitar a etimologia da palavra polícia. Atualmente, o léxico nacional nos traz a noção inicial de que a palavra tem origem na Grécia antiga, a partir da palavra *politeia*. Entretanto, hoje tem um sentido amplo, iniciando com a premissa de ser um “conjunto de leis, regulamentos e disposições que servem de garantia à segurança pública” (LARROUSSE CULTURAL, 1992, p. 880). Não bastante em si, o dicionário Larrousse (1992, p. 879-880) também nos traz a conceituação referindo que a polícia é a “administração encarregada de manter essas leis e disposições”, e não olvidando de conceituar, de fato que a polícia é o “conjunto de agentes dessa administração”.

De acordo com o professor Moreira Neto (2014, p. 531), a origem do termo polícia é derivada “sucessivamente, das vozes, grega *politeia* e latina *politia*, procedem do étimo grego *polis*, daí a sua conotação à ordem da cidade antiga – ou seja, à sua administração”. Descreve, ainda, o autor que o vocábulo manteve esta compreensão acerca da ideia de administração até o fim da Idade Média, a qual, a partir de ideias liberais germinadas no século XVIII, guinou a interpretação no

sentido de designar as atividades estatais “limitativas e condicionadoras das liberdades individuais” (MOREIRA NETO, 2014), conceito que até hoje é utilizado.

O jurista conceitua a “função administrativa de polícia” como o meio pelo qual o Estado “aplica as restrições e os condicionamentos legalmente impostos, ao exercício das liberdades e direitos fundamentais, tendo em vista assegurar uma convivência social harmônica e produtiva” (Moreira Neto, 2014, p. 531). Também, conceitua polícia como sendo a

função administrativa que tem por objeto aplicar, concreta, direta e imediatamente, as limitações e os condicionamentos legais ao exercício de direitos fundamentais, compatibilizando-os com interesses públicos, também definidos na ordem jurídica, tendo como finalidade possibilitar uma convivência social ordeira e valiosa. (MOREIRA NETO, 2014, p. 532).

Cretella Júnior (1991, p. 521) tratou o termo polícia de forma genérica, utilizando-o para conceituar “a força organizada que protege a sociedade, livrando-a de toda ‘vis inquietativa’”. E, nesta seara, se tem como objeto da atividade da polícia as relações entre pessoas, buscando adequar atos que possam turbar a ordem pública. Assevera o autor que tal construção conceitual não se tratava de “concepção puramente especulativa, criação do puro domínio da lógica”, mas sim “de real atividade do Estado, instituto positivo da Administração” (CRETELLA JÚNIOR, 1991), no qual sua abrangência e amplitude eram dimensionadas a partir da legislação de cada país.

Conforme Monet (2006, p. 20), em uma ótica etimológica, os termos polícia e política são derivados da palavra *polis*, oriunda do grego antigo. Até a era de Aristóteles, o termo *polis* possuía dois significados: o primeiro fazia referência à cidade (*polis*) “enquanto entidade distinta das outras comunidades políticas” e, o segundo significava “aquilo que mantém a Cidade em sua unidade, a saber: a arte de governar”.

Em mesmo sentido, manifesta-se Cretella Júnior (1991, p. 521) expondo que o vocábulo português polícia “representada nas várias línguas românicas e anglo-germânicas, origina-se do termo *politeia* através da forma latina *politia*”. O termo possui ligação etimológica com o termo política, pois as duas palavras têm origem no grego *polis*, e “indicou entre os helênicos, a constituição do Estado, o bom ordenamento”.

Conforme a professora Di Pietro (2014, p. 122), o termo polícia tem origem na palavra grega *politeia* e era “utilizado para designar todas as atividades da cidade-

estado (*polis*) sem qualquer relação com o sentido atual da expressão”. Ainda, leciona Lima (1954, p. 108), o termo polícia tem origem no grego *Πολιτεία*, e a palavra veio para nosso vocabulário por intermédio do termo latino *politia*. O termo polícia significa toda

restrição ou limitação coercitivamente posta pelo Estado à atividade ou propriedade privada, para o efeito de tornar possível, dentro da ordem, o concorrente exercício de todas as atividades e a conservação perfeita de todas as propriedades privadas. (LIMA, 1954, p. 108).

Ademais, conforme o autor, a polícia tem como finalidade a promoção do bem individual e social e a própria utilidade pública, “porque, sob esse aspecto, a proteção ao indivíduo e ao agregado é essencial à existência da sociedade, bem em si mesma” (LIMA, 1954, p. 108). Além do mais, cabe frisar, a polícia tem como traço característico a impossibilidade de ser delegada, sendo atividade privativa do poder público. Lima (1954, p. 109) observa, também, que “característico da restrição ou limitação policial é o de ser imposta pela administração coercitivamente”, ou seja, a administração pública pode utilizar de força para a concreção de suas normas.

Desde Platão e Aristóteles, há uma evolução conceitual no termo polícia. Primeiramente, temos a ideia de “um conjunto de leis e regras que concerne à administração geral da Cidade, isto é, a ordem pública, moralidade, a salubridade, os abastecimentos” (MONET, 2006, p. 20). De outro lado, ainda segundo Monet (2006, p. 20) temos os “guardiões da lei”, agentes “encarregados de fazer respeitar essas regulamentações”. A partir deste momento na história, começa-se a vislumbrar a diferença entre as “autoridades de polícia”, responsáveis pela criação das normas e regulamentos, e as “forças de polícia”, responsáveis pela aplicação prática, ou melhor, por fazer os indivíduos respeitarem as regras e, se necessário for, pelo uso da força (MONET, 2006, p. 20).

Cabe observar a lição do professor Afonso, o qual refere que a expressão “guardiões da lei” não tem relação com a ideia de “guardas ou polícias” que existem nos dias atuais, mas sim, o filósofo Platão, fazia referência a quem conduzia a política da Cidade, os magistrados que detinham a sabedoria, ou seja, virtude mais importante do Estado dentre as “quatro descritas por PLATÃO: sabedoria, coragem, temperança e justiça” (AFONSO, 2018, p. 217).

Os romanos adotaram o termo *politeia* dos gregos, mas, para eles, o aludido termo abarcou dois conceitos distintos o “de *res publica*, ou coisa pública, e o de *civitas*, que designa os negócios da cidade” (MONET, 2006, p. 20). Ademais,

conforme o autor, os romanos latinizaram o termo para “*politia* derivado da palavra *polis* que significa cidade”. Simultaneamente, os juristas romanos “dão um conteúdo e um lugar específico à noção de ‘polícia’, em construções teóricas que visam justificar a soberania absoluta do Estado imperial sobre os súditos” (MONET, 2006, p. 20).

Após este período de construção conceitual da polícia, o assunto cai na obscuridade e fica por muito tempo sem ser estudado novamente, até que, na Idade Média, algumas universidades, tais como as de Bolonha, Pádua, Paris, Leipzig e Colônia, começaram a lecionar em seus bancos universitários o direito romano, desse modo, voltando-se a estudar o tema. Nessa nova ordem mundial, “o termo ‘polícia’, designa então, de modo laudatório, o estado em que se encontra uma sociedade que se beneficia de um ‘bom governo’ e onde são promulgadas e aplicadas ‘boas leis’” (MONET, 2006, p. 21).

No período compreendido como Idade Média, o significado do vocábulo polícia teve diferentes interpretações, conforme nos explana Cretella Júnior (1991, p. 521), sendo utilizado para designar “a boa ordem da sociedade civil sob a autoridade do Estado, em contraposição à boa ordem moral e religiosa da competência exclusiva da autoridade eclesiástica”. Acrescenta que, posteriormente, na França e Alemanha, os termos *police* e *polizei* “passaram a designar o poder do senhor feudal para zelar, de todos os modos possíveis pelo bem-estar de todos que estavam sob suas ordens” (CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 521).

Durante o período feudal, o príncipe era detentor de um poder chamado de *jus politiae*, que significava que ele tinha total liberdade para executar o que fosse necessário para manter “a boa ordem da sociedade civil sob autoridade do Estado”. De outro lado, as autoridades eclesiásticas eram responsáveis em manter a “boa ordem moral e religiosa” (DI PIETRO, 2014, p. 122).

No fim do século XV, na Alemanha, o termo *jus politiae* volta a designar “toda atividade do Estado, compreendendo poderes amplos de que dispunha o príncipe, de ingerência na vida privada dos cidadãos, incluindo sua vida religiosa e espiritual, sempre sob o pretexto de alcançar a segurança e o bem-estar coletivo” (DI PIETRO, 2014, p. 122). Neste momento histórico, conforme leciona Di Pietro (2014, p. 122), surgiu a distinção entre polícia e justiça. O termo polícia dizia respeito à administração realizada pelo príncipe e a todos os atos implementados na sua gestão. De outra banda, estavam as normas aplicadas pelos juízes, as quais

ficavam fora de alcance do príncipe. Acrescenta a autora que o “direito de polícia do príncipe” (DI PIETRO, 2014) foi sofrendo mutações e restrições ao longo do tempo, saindo de sua gerência a administração de militares, atividades eclesiais e atividades financeiras, chegando a um ponto de mitigação no qual restaram somente as atividades administrativas internas ao príncipe.

Nesta senda de evolução do conceito de polícia, foi-se absorvendo toda a atividade da administração, “quer dirigida a prevenir os males e as desordens da sociedade, quer a zelar através dos serviços públicos pelo bem-estar físico, econômico e intelectual da população” (CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 522). Consoante com o autor (1991, p. 522), do *jus polítiae* apenas não estavam incluídos nas responsabilidades da Administração Pública a atividade financeira e a administração militar, “para achar um conceito mais restrito de polícia é preciso remontar a tempos bem próximos dos nossos, ou seja, até fins do século XVIII e primeira metade do século XIX”.

Em mesmo sentido, descreve Monet (2006, p. 18) que “as estruturas policiais de hoje se estabeleceram na Europa, basicamente, nos séculos XVIII e XIX, no quadro de Estados monárquicos, autoritários e inquisitoriais”. De modo geral, as estruturas policiais não se alteraram desde então, mantendo a formatação construída nos séculos passados, mesmo assim elas se mantiveram e superaram “todas as mudanças econômicas, sociais e políticas pelas quais a Europa passou desde então” (MONET, 2006, p. 18).

O autor traz a lume que o conceito e os fundamentos de polícia e do que é o trabalho de polícia não são uníssomos na evolução conceitual europeia. De acordo com o modelo do Código Brumário ano IV, “a polícia é mantida para manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade e a liberdade individual” (MONET, 2006, p. 18). Refere Monet (2006), ainda, que, na Grande Enciclopédia de 1910, a polícia é balizada por atribuições de “manutenção da ordem e da proteção das pessoas e dos bens contra atos ilegais”.

A polícia como instituição organizada é um instituto relativamente novo. Buscam-se as primeiras referências históricas dessa nas Capitulares de Carlos Magno. Na Era Feudal, o termo polícia surge quando se faz a construção da unidade nacional e a divisão dos poderes. Neste período, o senhor feudal era soberano em sua delimitação geográfica, governando, administrando, julgando e exercendo todos

os direitos de soberania sem restrições nem oposições (CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 523).

Pode-se dizer, ainda segundo o autor (1991, p. 523), que a polícia francesa teve uma dupla origem, de um lado a libertação das comunas e de outro a “libertação dos reis sobre os grandes dos reinos”. A Carta de Emancipação das Comunas foi a origem do sistema político francês, no século XII, partindo do rei Luiz VI, conhecido como O Gordo ou O Rei de Saint-Denis. Inicialmente, a polícia francesa tinha limites e atribuições municipais e, a partir do rei Luiz XI, começou a ser um sistema mais centralizado. Até o século XVII, na França, a polícia era vinculada à justiça, sendo representada por juízes de carreira que atuavam na órbita policial (CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 523).

O termo polícia, quando chegou à Alemanha, tinha o sentido de “bom estado da coisa comum” (CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 523). Conforme descreve Mayer (apud CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 523), o termo polícia caracterizava todas as relações que o Estado detinha com seus súditos. Assim sendo,

o exército e a justiça permanecem de lado; tudo aquilo que fora deles pode fazer-se para fortalecer a ordem interna e consolidar a coisa comum pertence à polícia, a qual se mostra sempre infatigável na tarefa de preparar novos recursos e deixa-se guiar pela luz da economia política, ciência que acaba de desenvolver-se. (MAYER apud CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 523).

Dessa forma, tudo que a autoridade julgasse proveitoso e benéfico, a polícia poderia implementar e realizar, mesmo que fosse necessário o emprego de força.

A grande guinada para a qualificação das definições e conceituações do que é ou deveria ser a polícia partiu dos direitos positivos francês e alemão, que muito tiveram dificuldades em delimitar conceitos, haja vista a inflexibilidade da sistemática elaborativa dos conceitos e a elasticidade conceitual que o termo polícia abrange.

Conforme leciona Cretella Júnior (1991, p. 526-527), a escola doutrinária francesa teve diversos doutrinadores que se debruçaram sobre o tema, como Berthélemy (apud CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 526), que referiu que “polícia designa o conjunto dos serviços organizados ou das medidas prescritas a fim de assegurar a manutenção da ordem e da salubridade no interior do país”. Em mesmo sentido, Ameline (apud CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 526), estudioso prático do tema, define que polícia seria “o organismo de defesa interior da coletividade que tem por objetivo manter a ordem pública, proteger as pessoas e salvaguardar os bens”.

Como regra geral, conforme o mestre francês Maurice Hauriou (apud CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 526), “o regime de Estado tem por objetivo reinar a ordem e a paz pela aplicação preventiva do direito; num sentido elevado, é isso que recebe o nome de polícia”. Já André Laubardère (apud CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 527), procurando evitar uma definição genérica do instituto, nos traz a ideia que “pela mesma palavra polícia se designa, geralmente, ora o poder de polícia, ora os serviços de polícia (pessoal)”.

O professor Louis Rolland (apud CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 527), considerado o “pai das leis do serviço público”, se debruçou com muita energia sobre o tema polícia e nos traz a lição que este termo é utilizado e empregado em sentidos muito diversos. De um modo geral, “falando de polícia pensamos às vezes na acomodação racional da cidade”, ou seja, a adaptação da sociedade ao Estado e a organização e o funcionamento dos serviços públicos. De um modo antigo de se compreender o tema, “pode-se dizer que o objeto de polícia é limitado ao cuidado de assegurar, de manter o de reestabelecer a ordem no país”.

A escola alemã, conforme no brindam as lições de Cretella Júnior (1991, p. 528), estudou o termo polícia sobre os mais variados aspectos. De acordo com Löning (apud CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 528), a polícia foi compreendida como a “atividade do poder público na esfera da administração interior e que exerce coação sobre as pessoas”. De outro entendimento, Otto Mayer (apud CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 528) conceitua aquela como “a atividade do Estado que tem por fim a defesa da boa ordem da coisa pública, mediante os recursos do poder da autoridade contra as perturbações que as existências individuais podem ocasionar”.

Ainda na escola alemã, Stein (apud CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 528) define polícia “como a força organizada para a defesa comum do perigo”, enquanto Fritz Fleiner (apud CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 528) nos traz ensinamentos que destacam a polícia como uma função que não é estática, definindo-a

como uma certa atividade administrativa, a ação da autoridade no domínio da Administração interior, que impões unilateralmente à liberdade natural da pessoa e à propriedade dos cidadãos as restrições necessárias para a manutenção do direito público, da segurança pública e da ordem pública.

Observa-se que as escolas francesa e alemã compartilham de uma conceituação em comum. Ambas entendem que a atividade de polícia tem como objeto proteger pessoas e coisas de perigos, ameaças e males que surgem da própria natureza humana e do convívio em sociedade.

Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 944), o sentido de polícia significa uma função de Estado exercida por uma “instituição de administração positiva”, a qual tem como objetivo principal a manutenção da ordem pública por meio da imposição de limitações legais a indivíduos e grupos de indivíduos. Os autores narram que o termo polícia através dos séculos teve concepções variadas, iniciando como um “conjunto das instituições necessárias ao funcionamento e à conservação da Cidade-Estado”. Já na Idade Média, havia a concepção de que essa era “a boa ordem da sociedade civil”, trazida no sentido de ser a atribuição da sociedade política, pois a “ordem moral” seria responsabilidade das autoridades religiosas (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 944).

Nesta esteira, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 944) referem que, na Idade Moderna, o conceito de polícia fazia referência à “toda a atividade da administração pública”, trazendo a lume uma ideia de um “Estado de Polícia”. Esta concepção voltou a ser tida de forma mais restrita a partir do século XIX, quando a polícia passou a ser considerada “a atividade tendente a assegurar a defesa da comunidade dos perigos internos”. Nesse momento histórico a preservação da ordem pública significava “repressão de todas as manifestações sociais que pudessem desembocar numa mudança das relações político-econômicas entre as classes sociais” e o termo segurança pública compreendia “a salvaguarda da integridade física da população, nos bens e nas pessoas, contra os inimigos naturais e sociais”.

No fim do século XIX, conforme leciona Caetano (2004, p. 1148-1149 apud VALENTE, 2014, p. 50), Freitas (1861, p. 192) explica que a polícia fazia “parte da administração que tem por objecto a manutenção da ordem pública e a segurança individual”, de modo que possuía um viés de “polícia política administrativa”, no sentido de que era “a que consiste em impedir as infrações da lei e na sustentação da ordem pública em cada lugar, bem como em toda parte do reino”.

Ainda, sobre o mesmo período histórico, o professor Caetano (2004, p. 1148 apud VALENTE, 2014, p. 50), baseando-se no conhecimento de Duarte (1881), esclarece que o conceito de polícia era revestido da ideia de “cuidado incessante da autoridade e seus agentes pela execução fiel das leis, da propriedade e da tranquilidade de todos os cidadãos”, na qual o objetivo era de afastar da sociedade e do próprio governo os perigos, buscando a “pública segurança por modo insensível e permanente”.

O progresso social trouxe evoluções conceituais acerca do Estado, no momento em que nasce o Estado de Direito nasce uma era na qual já não se aceita mais uma sociedade ditada pela vontade de um rei ou príncipe que não precisa respeitar nenhuma lei ou norma, apenas a própria vontade. Um dos pilares do Estado de Direito é o princípio da legalidade, segundo o qual o Estado deve acatar e respeitar as leis que ele mesmo cria (DI PIETRO, 2014, p. 122).

O primeiro viés do Estado de Direito estava vinculado ao ideal do liberalismo, no qual o Estado proporcionava diversos valores e direitos subjetivos, principalmente o da liberdade. Nesse condão, de acordo com Di Pietro (2014, p. 122) “tudo que significasse uma interferência nessa liberdade deveria ter um caráter excepcional”, ou seja, “a regra era o livre exercício dos direitos individuais amplamente assegurados nas Declarações Universais de Direitos, depois transposto para as Constituições”. Neste período histórico, a polícia administrativa era uma polícia de segurança, pois a atuação estatal era uma exceção que só poderia limitar o exercício dos direitos individuais para assegurar a ordem pública.

O Estado liberal passa por uma reformulação conceitual e vem a desenvolver um viés intervencionista, sendo que “a sua atuação não se limita mais à segurança e passa a estender-se também à ordem econômica e social”. Conforme nos traz Di Pietro (2014, p. 123), antes de iniciar o século XX, surge o conceito de “polícia geral, relativa a ordem pública, e em polícias especiais, que atuam nos mais variados setores da atividade dos particulares”.

Para Moreira Neto (2014, p. 197), para o desempenho das funções de polícia o “Poder Público deve buscar o justo equilíbrio de satisfação de interesses de toda ordem, que possibilite a convivência social”, mesmo que para tal tenham que ser impostas restrições, condições e limites ao exercício das “liberdades e dos direitos individuais visando a assegurar um nível aceitável de convivência harmoniosa entre os membros da sociedade, partindo de modelos (standards) de conduta valiosos e de geral aceitação”.

Conforme leciona Cretella Júnior (1991, p. 532), para construirmos uma definição conceitual de polícia é preciso coadunar três elementos indissociáveis, quais sejam: o subjetivo, o teleológico e o objetivo. Em primeiro momento temos o elemento subjetivo, ou seja, a fonte do que provém, o Estado, “ficando de lado qualquer proteção de natureza particular, já que o exercício do poder de polícia é indelegável”. O segundo elemento, de natureza teleológica, sugere que a existência

do instituto está vinculada a concretizar e assegurar “a paz, a tranquilidade, a boa ordem, para cada um e para todos os membros da comunidade”. O terceiro elemento, fundamental para definir a polícia, diz respeito na prática “às limitações a qualquer tipo de atividade que possa perturbar a vida em comum” (CRETELLA JÚNIOR, 1991).

Desse modo, ensina Cretella Júnior (1991) que “com os três elementos assinalados – subjetivo (Estado), teleológico (segurança coletiva e individual), objetivo (limitação à liberdade) -, é possível construir uma definição completa, que de modo sintético, descreva do melhor modo possível o instituto polícia”. Neste sentido, o aludido autor conceitua polícia como sendo “a atividade concreta do Estado para assegurar a ordem pública através de limitações legais impostas à liberdade coletiva e individual”. Conglobando neste conceito os três elementos indispensáveis que fundamentam a essência do conceito, a saber: “a) a presença do Estado desenvolvendo atividades; b) a finalidade de ordem pública; c) o conjunto de limitações à liberdade humana” (CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 532).

Hodiernamente, as concepções jurídicas de polícia evoluíram, de modo que podemos conceber a polícia como

o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir. (CAETANO, 2004, p. 1149 apud VALENTE, 2014, p. 51).

Neste novo modo de ver a polícia, ou melhor, na nova condição de existir da polícia, passa-se de uma época quando esta se ocupava com a fiscalização do cumprimento das normas impostas à sociedade, para uma nova sistemática de ator social como garantidor de premissas e valores constitucionais, pois a “segurança se assume como um bem jurídico absoluto e um bem jurídico autônomo” de modo que a segurança, como princípio e valor “assume o pedestal da hierarquia dos direitos” (VALENTE, 2014, p. 259). Conforme discorre o autor,

a polícia passa a assumir-se como contribuinte ativo do exercício de direitos e liberdades fundamentais, pessoais, sociais, econômicos e políticos”, mas não só isso, também assume importante papel na “manutenção científica inteligente e participativa da ação cívica dos cidadãos. (VALENTE, 2014, p. 261).

Ilustra o professor Lima (1954, p. 106) que “na ideia de garantia de um direito vai implícita a possibilidade de limitação desse direito ou do respectivo exercício”. Neste sentido, os direitos individuais estão suscetíveis a limitações ao seu exercício, sendo tais limitações consentidas pelo próprio indivíduo ou regulamentadas por

normas do poder público. Nessa esteira, o ilustre autor assevera que “a lei garante, nessa medida, os direitos individuais contra o próprio indivíduo; a Constituição garante-os contra o poder público” (LIMA, 1954, p. 106).

O aludido mestre traz que é dado o nome de polícia para a intervenção reguladora da administração pública. Assevera que o poder público pode impor ao particular, no exercício de seus direitos individuais limitações, que resultam “da intervenção reguladora da administração pública, reclamada pelas próprias contingências do tempo, do espaço e do convívio em sociedade, para tornar possível o exercício dos direitos individuais” (LIMA, 1954, p. 107).

Ainda, explana Lima (1954, p. 108-109), polícia e justiça são “dois processos diferentes de raciocinar, aplicados ao problema da ordem, dentro do Estado”. A lógica do sistema judicial parte-se de uma premissa maior – a lei –, uma premissa menor - o fato – e, uma conclusão, qual seja a sentença. De outro lado, a polícia trabalha com um sistema inverso, pois, parte do raciocínio indutivo. A partir dos fatos e da experiência, com base na observação da realidade, o Estado cria ordens e proibições de polícia, “daí dizer-se que as leis de polícia são temporárias revogáveis pela só mudança dos fatos que lhes deram origem ou, até, do só critério social de apreciação destes” (LIMA, 1954, p. 108-109).

Nessa senda, desenvolve Lima (1954, p. 108) que a justiça opera com fatores de ordem moral, isso em razão de que o Estado, por intermédio da justiça, não trabalha com fatores de experimentação e sim a partir do “desenvolvimento e concretização de princípios universais”. Em sentido diverso, a polícia lida “com fatores de ordem natural, ou pelo menos por ela encarados sob essa feição, - fatores esses, de cuja realidade e sentidos, fixados pela experiência, lhe compete induzir as regras necessárias à realização de seus fins”.

Note-se que o conceito de polícia desenvolveu-se e evoluiu de forma lenta ao passar dos séculos, iniciando na Grécia antiga, em uma ideia ligada à questão de ordem na cidade; passando por momentos nos quais a conceituação está ligada à ideia do poder atribuído aos senhores feudais, o que significava total liberdade administrativa e punitiva daqueles que estavam subordinados a ele, sendo muito semelhante à conceituação da Era Imperial; e chegando à concepção moderna, segundo a qual a polícia passa a ser ator social na garantia, manutenção e defesa dos direitos da sociedade.

2.2 A ORIGEM HISTÓRICA DA POLÍCIA NA EUROPA

Após entendermos a origem e essência do termo polícia, se faz necessário compreendermos a origem ou surgimento e a evolução, de fato, das polícias no contexto europeu. Fundamental saber o caminho para entender e perceber o momento em que vivemos hoje.

A função policial, como hodiernamente é entendida, nem sempre existiu. O que temos na atualidade é uma construção histórica mais baseada em uma “sucessão [de] rupturas” (MONET, 2006, p. 31), do que em uma elaboração e um desenvolvimento conceitual da sociedade e do Estado que tiveram origem em um passado remoto. Mesmo quando se buscam no passado referências de formas e administração, se encontram vestígios que mostram o quão diferente eram as estruturas das que hoje temos, considerando o recrutamento, a remuneração e a logística corporativa dessas.

Mesmo no passado, sem estrutura policial, até mesmo em civilizações não tão convencionais, já havia um “controle social imerso o cotidiano do grupo” (MONET, 2006, p. 31). Nesse condão, podemos citar a sociedade dos esquimós, os quais tratavam as violações de normas de comportamento na esfera privada, cabendo à família do ofendido (vítima de roubo, adultério) prender e castigar o culpado.

Monet (2006, p. 31) assevera que “quando a organização social se aperfeiçoa, os conflitos são normalmente resolvidos pela interposição de mediadores”. Na cronologia histórica, somente se observa a “presença da função policial” quando a divisão do trabalho se aguça e “estruturas diferenciadas de dominação política, religiosa e militar aparecem”. Temos como exemplo os Cheienes¹, que tratavam crimes mais graves, tais como assassinatos e caça e pesca clandestinas, de forma distinta, cabendo a um conselho judiciário o seu julgamento, podendo este conselho atribuir penas mais graves, como o banimento (MONET, 2006, p. 31-32).

Com a evolução do Estado grego, mesmo vinculado à ideia “estreita de cidade antiga”, aduz Monet (2006, p. 32) que se faz imprescindível a estruturação da polícia dissociada da ideia militar, jurídica ou qualquer outra função social. Segundo

¹ “Os índios americanos conhecidos como cheienes, ou cheyennes, originalmente eram agricultores. Mais tarde, porém, tornaram-se caçadores nômades de bisões, os búfalos americanos” (CHEIENE, c2020).

o autor, a construção do Estado se deu em torno de valores e interesses que “não se deixam nem absorver pela soma dos interesses particulares, nem confundir com o patrimônio dos governantes”.

Monet (2006, p. 32) nos brinda com a lição que, por volta do século V a.C., a sociedade grega criou agentes especializados “encarregados de fazer respeitar as leis da cidade utilizando a coação física e a ameaça de ações penais”. Observa o autor que, em um mundo no qual a segurança era responsabilidade individual, as referências históricas desses grupos na Grécia possivelmente são as primeiras evidências de órgão ou grupo policial na Europa e, da mesma forma, no mundo. Frisa ainda que tais polícias helênicas da antiguidade “são múltiplas, pouco profissionalizadas, provavelmente pouco coordenadas entre si” (MONET, 2006).

Em Atenas, a função precípua da polícia era de evitar rebeliões e fugas de escravos e de “impedir a aristocracia rural, que se instalava progressivamente em Atenas, de conspirar, por ociosidade tanto quanto por ambição, contra a democracia no seio de múltiplas sociedades secretas” (MONET, 2006, p. 33). Na cidade, quem assegurava a vigilância dos suspeitos, prisão dos criminosos, direção dos presídios e execução de penas de morte eram os *Hendeka*, conhecidos como o Colégio dos Onze.

Mesmo havendo órgãos públicos de segurança, em Atenas, estes não estavam à disposição da população em geral, mas sim das autoridades e dos governantes. Alguns órgãos de polícia, de acordo com Monet (2006, p. 34), eram responsáveis por agir contra “raras infrações consideradas subversivas ou sacrílegas”, pois a defesa dos direitos particulares, como uma lesão corporal, ficava a cargo dos cidadãos, que podiam abrir processo criminal para ver os agressores presos.

A partir do Édito de Caracala, de 211 a.C., as cidades gregas perdem a autonomia para organizar a própria administração, sendo prevalecido o modelo romano de organização, inclusive a policial. Entretanto, conforme observa Monet (2014, p. 33), a estrutura era muito semelhante à já existente na Grécia, a qual, por sua vez, foi inspirada por Roma.

Nesta senda histórica, entre a publicação da Lei Das Doze Tábuas² (450 a.C.) e meados do século III Roma manteve muita similaridade com o modelo grego,

² A Lei das Doze Tábuas (*Lex Duodecim Tabularum* ou simplesmente *Duodecim Tabulae*, em latim) constituía uma antiga legislação que está na origem do direito romano. Formava o cerne da

havendo uma distinção clara entre interesse público e privado. No primeiro, havia forças de segurança que executavam as vontades dos governantes; já na esfera privada, cabia ao ofendido e a seus familiares conduzirem os infratores para serem julgados pela autoridade judiciária ou magistrado público, o qual proferia a sentença que poderia decretar inclusive morte e sujeição à escravidão, porém, a pena deveria ser executada pela vítima.

Observa Monet (2006, p. 34) que o exemplo romano demonstrou que a formatação de uma polícia mais organizada e desenvolvida não necessariamente depende do nível de violência existente na sociedade, mas sim das representações que as camadas sociais com maior força econômica e política fazem de si mesmas e das condições de equilíbrio social.

É com o desenvolvimento do Estado Imperial, a partir de Augusto³, “que aparece uma verdadeira administração policial pública, profissional e especializada” (MONET, 2006, p. 34). Augusto retirou do Senado algumas das responsabilidades tradicionais deste e criou a figura do *praefectus urbis* (prefeito da cidade), ao qual atribuiu as funções de manter a ordem nas ruas e mover as ações contra os infratores da lei. Além do mais, segundo Monet (2006, p. 34-35), o prefeito ficou responsável por comandar o grupo chamado *vigilias*, o qual era responsável por patrulhar à noite as ruas de Roma, bem como combater incêndios. *Vigilias* também ficaram responsáveis por comandar os *stationarii*, efetivo que ficava fixo em uma central, como se fosse um departamento de polícia, localizada nos bairros. Ambos os grupos eram funcionários contratados e remunerados pela autoridade política central.

O modelo desenvolvido por Augusto perdurou por anos, sendo evoluído posteriormente por Trajano, que criou um grupo denominado *frumentarii*, “uma

constituição da República Romana e do *mos maiorum* (antigas leis não escritas e regras de conduta). Conquanto seus originais tenham se perdido, os historiadores reconstituíram parte do conteúdo nelas existentes, através de citações em autores dos mais diversos. Com base nestes estudos, um esboço do conteúdo das tábuas pôde ser feito. Temas Tábuas I e II - Organização e procedimento judicial; Tábua III - Normas contra os inadimplentes; Tábua IV - Pátrio poder; Tábua V - Sucessões e tutela; Tábua VI - Propriedade; Tábua VII - Delitos; Tábua VIII - Direitos prediais; Tábua IX - Direito público; Tábua X - Direito sagrado; Tábuas XI e XII – Complementares (BRASIL, 2018c).

³ Caio Júlio César Otaviano Augusto (Caio Otávio de nascença) foi reconhecido como Augusto (grande e principal general) pelo Senado em Roma. Se tornou o primeiro imperador do Império Romano que teve início no ano de 27 a.C. e fim em 475 d.C. Conhecido por transformar a República no Império Romano, foi responsável pelo período conhecido como a Paz Romana, um momento em que a cidade vivia sob paz e tranquilidade, bem como por um período de grande expansão e estabilidade do Império (ANDRADE, [20-]).

espécie de caçadores de prêmios, acuando os criminosos através de todo Império” (MONET, 2006, p. 35). Entretanto, conforme leciona Monet (2006, p. 35), a partir da queda de Roma “os órgãos especializados de polícia desaparecem da Europa por vários séculos” e, em decorrência disto, a função policial restou descentralizada, formando-se, deste modo, múltiplos poderes locais autônomos.

Na senda evolutiva europeia, após a falência do Império Carolíngio, a qual desencadeou uma divisão da autoridade política, houve o desmembramento das funções de justiça e segurança. Na Alemanha, a “ideia imperial e o dever de pacificação interna não desaparecem dos espíritos”, mas durante muitos séculos o “Santo Império Germânico” (MONET, 2006, p. 36) esteve longe de ser uma realidade, virando uma lenda. Na França e Inglaterra, a dilaceração o poder político e a subdivisão das funções de justiça e funções policiais assumiram um nível desconhecido. Conforme descreve Monet (2006, p. 36), o monarca, nesses países, tinha como obrigação a garantia da justiça e das obrigações morais e religiosas para todos seus súditos; entretanto, mal conseguia proteger a si mesmo e suas terras, com o poder militar, haja vista diversos potentados locais.

A partir da era feudal, que se expandiu paulatinamente pela Europa, surgiu a procura por uma segurança coletiva, como, por exemplo, na Alemanha, na qual 90 por cento da população viviam no campo, sob “um contrato, com base na reciprocidade entre os habitantes e seu amo – o *Landesherr*” (MONET, 2006, p. 36), de um lado o amo proporcionava segurança, de outro, os camponeses ofereciam obediência. Assevera Monet (2006, p. 37) que, na prática, cada senhor, sem suas terras, fazia as vezes de Poder Judiciário, utilizando os meios que dispunha para coagir e executar as sentenças que ele mesmo declarava, para que fossem efetivas. Contudo, pela falta de órgãos policiais especializados, tais tarefas eram executadas pelos próprios camponeses que viviam no feudo.

Dessa forma, a justiça criminal era implementada pelo senhor feudal a partir da concessão ou delegação feita pelo rei, de quem emanava a justiça criminal. Observa-se que tal efetividade dessa modalidade de justiça era fraca, pois, com efeito, era executada de forma privada, garantido à vítima ou sua família a execução das sentenças, o que, na prática, é a execução da justiça com as próprias mãos. Esse contexto sangrento, profundamente enraizado na cultura europeia, começa a sofrer mutações somente a partir do intitulado movimento a favor da “paz de Deus” (MONET, 2006, p. 37), o qual limitou os ciclos fatais das *vendettas*.

A vida nas cidades durante o período da Idade Média não era nem de longe semelhante à qual vivemos hoje. Os homens na cidade não tinham liberdade e livre agir, ao contrário, “o indivíduo, encerrado em um tecido de relações sociais muito densas” era muito vigiado. Mesmo não havendo ações de polícia pública, “o olho vigilante da comunidade” (MONET, 2006, p. 37) pesava incessantemente sobre cada indivíduo. Nesse contexto social, as igrejas, corporações e associações desempenhavam um papel essencial no controle social.

Em um cenário de ausência de um poder político capaz de estabelecer a paz, com a insegurança beirando todos os momentos da vida cotidiana e com a violência em evidência, muitas iniciativas foram adotadas na Idade Média. Estas não eram de poder público, ou seja, as ações de segurança eram iminentemente de ordem privada, mas, mesmo assim, merecem respaldo, pois, na prática, trouxeram melhorias às cidades, tais como: a “organização da segurança em bases locais e comunitárias no mundo anglo-saxônico, o papel da Igreja na Europa continental, e o sistema de guildas e das Fraternidades adotados por numerosas cidade medievais” (MONET, 2006, p. 38).

Nesse mesmo período da evolução europeia, diferentemente da metodologia aplicada pela sociedade romana de uma ideia centralizadora, na Inglaterra, era adotado o velho sistema saxônico *Frankpledge*. Este organizava as comunidades aldeãs em grupos de dez famílias, os *Tythings*, que eram reunidos em grupos de 100 famílias os *Hundreds* e, dentre os integrantes desses grupos, eram reunidos os homens válidos, maiores de 12 anos e livres, os quais eram responsáveis não apenas pela segurança daquela fração, “mas também por delitos cometidos por outros membros do ‘*Tythings*’: se um deles é acusado de crime, os outros tem o dever de prendê-lo e levá-lo à justiça” (MONET, 2006, p. 38). Ainda, caso faltassem com seu dever, um juiz podia estipular uma multa para os membros do *Tythings* faltosos. Cabe observar, conforme leciona Monet (2006, p. 38), que os *Tythings* são dirigidos por “um responsável eleito e não nomeado”.

Até os séculos XIII e XIV, a Inglaterra manteve viva a ideia de que cada um era responsável por uma parte da segurança coletiva e devia se comprometer com tal responsabilidade, conforme se observa no estatuto de Winchester, de 1285, o qual obrigada cada homem entre 15 e 60 anos a ter em casa uma arma de fogo em bom estado de conservação (MONET, 2006, p. 39).

Neste período desapareceu da legislação o termo *Tything* e, marcando uma transformação progressiva no conceito de “formas públicas e formas privadas de polícia” (MONET, 2006, p. 39). Surge, em contrapartida, o termo *Constable*, que, a partir do estatuto de Winchester, traz mais precisão ao termo para “englobar os detentores de responsabilidade militares na organização das milícias locais e de responsabilidades judiciárias na assistência conferida aos xerifes” (MONET, 2006, p. 39). Em 1361, ainda segundo Monet (2006, p. 39), é proclamada a Lei Sobre as Justiças de Paz a qual corrobora os principais pontos do Estatuto de Winchester, mas, da mesma forma, “insiste também no dever de cada habitante de contribuir para a paz pública facilitando a prisão de criminosos”.

Por volta do século XI, por toda Europa continental, bispos se reuniam em assembleias e estabeleciam a ideia de uma “Paz de Deus” (MONET, 2006, p. 39), o que, na prática, seria uma lista de pessoas e lugares proibidos de serem atacados sob a ameaça dos ofensores serem punidos religiosamente. Apesar da iniciativa, a violência dos saqueadores não cessou, sendo então adotada a política do juramento. Desse modo, os moradores e os cavaleiros deviam fazer um juramento em público de “não atacar a igreja nem os pobres e de restituir os bens roubados” (MONET, 2006, p. 39-40). A primeira iniciativa prática da realização desse juramento ocorreu no ano de 990, na cidade de Puy-en-Velay, na França, por iniciativa do bispo local; entretanto, houve uma recusa dos assistentes de fazer o juramento, dessa forma, à noite, o bispo reuniu tropas que havia deixado de reserva no entorno da cidade e sob ameaça obrigou cada um a prestar juramento.

Com a bênção da igreja, na Alemanha, o imperador, que não detinha os meios necessário para fazer valer suas determinações, editou éditos de paz que, para implementar na prática tais determinações, encorajam “a criação de acordos regionais e de associações que militam pela paz pública, os *Landfriedenseinungen*, que reagrupam tanto os senhores quanto os burgueses” (MONET, 2006, p. 40). Ainda segundo o autor (2006, p. 40), estas milícias são comandadas pelo “capitão da paz pública”, o *Landfriedenhauptmann*, que tem como missão aplicar as sanções aos violadores dos éditos de paz.

Na Espanha, a ordem de Santiago da Espada assegura a proteção dos peregrinos e comerciantes itinerantes que fazem o caminho de Santiago de Compostela. Neste cenário por vezes falho, o Estado, voluntários e a confraria

conhecida como os *Encapuçados de Puy-en-Velay* garantiam a segurança nas grandes estradas (MONET, 2006, p. 40).

Por volta de 1070, as cidades começaram a desfrutar de um ambiente de relativa paz e tranquilidade pública. Conforme leciona Monet (2006, p. 41), os burgueses e artesãos (movimento comunal) da cidade de Le Mans, na França, criaram comitivas com bandeiras desfraldadas e iniciaram “expedições punitivas” contra os saqueadores da região. Observa o autor que

a força dos interesses econômicos que ligam os habitantes das cidades e a coesão que lhes confere o hábito não só de viver juntos, mas de procurar entre eles meios não violentos para regradar seus conflitos, dão a essa reação comunal toda a sua eficácia. (MONET, 2006, p. 41).

Na Espanha, as *Hermandades* (Fraternidades) criadas nas comunas com o objetivo de proteger peregrinos, comerciantes e os excessos do senhor local foram tidas como um sucesso real. Estes grupos, por volta dos séculos XV e XVI, “transformam-se numa verdadeira polícia pública profissional, por instigação dos reis católicos que criam uma instância de coordenação de todas essas milícias, a *Santa Hermandad* – a Santa Fraternidade” (MONET, 2006, p. 41).

Conforme descreve Monet (2006, p. 42), a Inglaterra foi, possivelmente, o país no qual surgiram as primeiras formas de polícias públicas da Europa, “em consequência da conquista normanda e ligadas ao processo de centralização política e administrativa que os novos mestres do país desenvolvem”. Surge a figura do *sherif*, um representante da coroa que tem como função não apenas a de policial, mas também de autoridade judiciária, podendo, inclusive, aplicar multas aos contraventores. Ademais, o *sherif* é responsável por organizar e zelar pelo bom andamento dos *Tythings* e dos *Hundreds*.

No período compreendido entre 1350 e 1364, o rei João II, da França, criou o *Maréchaussée*, uma força pública de segurança que foi o embrião da atual Gendarmaria Nacional Francesa, o qual, primeiramente, teve as atribuições de proteger a retaguarda dos exércitos em deslocamento e caçar os desertores. Posteriormente, recuperou a função policial, tendo como missão, segundo Monet (2006, p. 43), “reprimir a violência coletiva como certas formas de criminalidade individuais, ou ainda controlar a população itinerante” na área rural. Estas missões eram realizadas por ser uma tropa composta por cavaleiros que cavalgavam pelas grandes estradas.

No fim da Idade Média, a *Santa Hermandad* existente na Espanha contava com dois mil homens, sendo que cada cidade ainda continha um corpo de arqueiros. A missão daquela era perseguir criminosos até os limites territoriais da comuna. Os criminosos presos eram conduzidos até as autoridades judiciárias, que tinham competência para julgar infrações mais graves, tais como atos de rebelião contra o poder central, pilhagem, homicídio e roubo. Esta organização policial, precedente das guardas modernas, começou a declinar na virada do século XVI, tendo sua dissolução definitiva em 1835, “pouco antes de ser criada a *Guardia Civil*” (MONET, 2006, p. 44).

Com o desenvolvimento das grandes cidades da França, da Itália do norte e da Renânia de Flandres, o cerne do desenvolvimento das funções de polícia giravam em torno do contingenciamento da violência e dos riscos de incêndio. Observa-se que são formas de organização de uma polícia “pré-profissional” (MONET, 2006, p. 44). Na Dinamarca, de acordo com Monet (2006, p. 44), o Regulamento municipal de Copenhague do ano de 1224, “menciona pela primeira vez o que se assemelha ao enunciado de missões de polícia” dando ordem aos vigias noturnos de permanecerem em seus postos, “prontos para cumprirem as tarefas, assim que soe o sino da vigia”.

Em 1291, na cidade de Barcelona, na região da Catalunha, onde a riqueza mercantil ajudou o desenvolvimento da sociedade de forma rápida, as altas cúpulas locais formaram um grupo conhecido como *Somatent*, homens armados que tinham como missão realizar a segurança, devendo “reunir-se assim que o toque a rebate alertar os habitantes” (MONET, 2006, p. 44). Tal grupo, acrescenta Monet (2006, p. 44-45), foi desconstituído no fim do século XVII, “sendo substituído por uma força de polícia profissional concebida segundo o modelo da guarda civil, *Los Mozos de Escuadra*, que, apesar de peripécias diversas, manteve-se até hoje com a mesma denominação”.

A exemplo dos *Somatent* e dos *Hermandades* foram surgindo formas mais complexas e desenvolvidas de polícia, esboços de especialização. Durante o século XIII, na França, São Luís cria o “posto de *preboste* de Paris, que representa a autoridade real diante do *preboste dos comerciantes* que por sua vez, defende o interesse municipal” (MONET, 2006, p. 45). Neste período, as ruas de Paris eram patrulhadas dia e noite por destacamentos de cavalaria e também por *Guets*, ou

vigias, todos sob ordens do *preboste*, este era o gestor da polícia de Paris e, conforme Barreto (2013, p. 32), “o que chamaríamos de prefeito da polícia”.

A sede do *preboste* de Paris era em Châtelet, mesmo local onde ficava a sede penitenciária e a do judiciário. Conforme acrescenta Monet (2006, p. 45), logo surgiram os comissários-examinadores, os quais ficavam sob assistência dos “sargentos”, cumulando funções de investigadores e juizes. Por volta de 1572, foi emanado o édito de Amboise, que tinha como objetivo tentar “reorganizar as polícias das cidades de província: cada ‘corpo de cidade’”, devendo constituir deputados com designação específica de zelar pela boa aplicação dos “regulamentos de polícia” (MONET, 2006, p. 45), sendo eles assistidos por comissários-examinadores.

O poder real da França deixa explícito o interesse do País em organização e manutenção da ordem urbana a partir do século XIV. Até o fim do século XIII, funcionaram mercados e corporações de forma correta, gerenciados pela classe nobre urbana; porém, esses se degeneraram a partir do momento quando o patriciado nobre se transformou em uma oligarquia, sendo agravadas, deste modo, as crises entre classes sociais. Aumentam, assim, os motins populares e as guerras sangrentas e somente o poder real se mostra forte o suficiente para organizar este cenário. Situação social idêntica se encontrava na Alemanha naquele período; entretanto, o poder central não tinha condições de ajudar as elites ante os motins crônicos (MONET, 2006, p. 45-46).

Na Itália, houve também muita violência política e social no momento em que as oligarquias tombaram pela insurgência da classe popular. As novas autoridades que assumiam o poder eram dotadas de milícias destinadas a assegurar a ordem nas ruas. Porém, observa Monet (2006), na Itália houve uma transformação na construção do pensamento quanto às insurgências sociais, sendo a violência tratada como um fato criminal, podendo ser reprimida, quebrando o ciclo de vingança privada. A partir de então, começou-se a estudar novamente o direito romano, reintroduzindo “no vocabulário jurídico a palavra polícia – para que a ideia de justiça retributiva se imponha e as antigas magistraturas sejam profundamente remanejadas” (MONET, 2006, p. 46).

Durante o período compreendido entre 1650 e 1850, praticamente todos os países do continente europeu possuíam formatações de polícia que podem-se dizer modernas. Na região germânica, em 1732, em Mogúncia, pela primeira vez o termo diretor de polícia (*Polizeipraesident*) é usado. Na Prússia, Frederico manda um

funcionário acompanhar o tenente de polícia de Paris durante um ano. Após o retorno deste enviado, Frederico pede para ele repassar as melhores características da polícia francesa para que estas possam ser apropriadas pela polícia de Berlim.

O Primeiro Tenente de Polícia de Paris foi Gabriel Nicolas de la Reynie (1625-1709), que ocupou o cargo durante 30 anos e, é “considerado o pai da polícia moderna”. Teve grande amplitude em seus poderes administrativos, alargando o efetivo da polícia parisiense, agindo de forma enérgica contra a “criminalidade a prostituição, a delinquência e as ofensas aos bons costumes”. Mas suas ações não se restringiram a esfera repressiva, também interferiu de forma muito significativa na vida social a partir da canalização de águas públicas, pavimentação de ruas, organização de estacionamentos para carroças, desenvolvimento da iluminação pública (AFONSO, 2018, p. 231).

O cargo de Tenente de Polícia foi criado pelo rei Luís XIV no Decreto de 15 de março de 1667, transformando a polícia de forma profunda, pois, “deixou de ser apenas uma forma de atividade administrativa (polícia em sentido material ou funcional) e o conjunto de leis e regulamentos visando a boa administração da ordem social (polícia em sentido formal)” passando a ser, também, uma “organização, um corpo de homens (polícia em sentido orgânico)” (AFONSO, 2018, p. 230).

Em profícuas lições, o professor Afonso refere que, a partir do Decreto do rei Luís XVI, “o conceito de polícia espelha, pela primeira vez, o domínio, a finalidade e os instrumentos jurídicos da ação policial” destacando- se “pela inovação filosófica e ontológica da polícia, e pela distinção clara entre Justiça e Polícia”, ou seja, restou legalmente definido, pela primeira vez, esta diferenciação entre os dois institutos da Polícia e da Justiça (AFONSO, 2018, p. 231).

De acordo com o professor Afonso (2018, p. 231), o decreto de 1667 estabeleceu que um magistrado fosse o responsável, com dedicação exclusiva, pode-se dizer, às questões policiais, tanto na esfera administrativa bem como no que se refere às questões de ordem social, tranquilidade social, salubridade pública e segurança pública. A Tenência de Polícia de Paris tinha suas atribuições bem definidas, atuava nas áreas afetas

a segurança da cidade, a matéria do uso e porte de armas, a limpeza das vias e praças públicas, a emanação das ordens necessárias em caso de incêndio ou inundações, a tomada das providências necessárias à subsistência da cidade, a fiscalização (polícia) do comércio e dos preços, das feiras e mercados, da hotelaria e albergarias, do tabaco, a polícia dos

rios, conhecer das reuniões ilícitas, tumultos, sedições e desordens, entre outras atribuições (AFONSO, 2018, p. 231).

Em um ritmo mais tardio, a Inglaterra demorou a evoluir seu sistema policial, haja vista que confiavam muito “na severidade de seu código criminal” (MONET, 2006, p. 48). Descreve Monet (2006, p. 48) que, por volta de 1785, William Pitt apresentou um projeto ao parlamento inglês para a criação de uma polícia moderna; entretanto, o projeto não foi votado. Apesar do projeto aparentemente não ser bom para Londres, este acabou servindo como base para a criação de uma polícia moderna na Irlanda, por meio do *Dublin Police Act* de 1786. Por conseguinte, a “administração britânica organiza uma polícia segundo o modo militar, que cobre todo território irlandês: a *Royal Irish Constabulary*” (MONET, 2006, p. 48). Somente em 1829, por instigação de Robert Peel⁴, uma força policial moderna foi instituída em Londres, a *New Police*, que leva mais 30 anos para compreender todo o país.

Por volta do século XVIII, a influência francesa em diversos países da Europa reflete no modelo policial adotado por estes, aos moldes da *Meréchaussée* (polícia montada) a qual foi rebatizada, em 1791, de *Gendarmerie*. Em 1812, a Prússia adotou o sistema das gendarmarias. No ano de 1818, na Espanha, foi criado um corpo de carabineiros para vigiar as fronteiras. Os gregos, em 1833, também criaram uma gendarmaria, composta por veteranos de guerra, distinta da polícia urbana fundada em 1822 (MONET, 2006, p. 50-51).

Na Inglaterra, a opinião pública era totalmente desfavorável ao modelo de polícia que se estabelecia na parte continental da Europa, desse modo, parte para a construção de uma polícia que deveria ser visível para a população, para ela controlar, mas que não pudesse lembrar o sistema militarizado do continente. Em 29 de setembro de 1829, “os três mil *constables* da *metropolitan police* assumem sua função nas ruas de Londres” (MONET, 2006, p. 51), todos utilizando cartola, uma sobrecasaca, um par de algemas e um curto cassetete policial.

Em 16 de março de 1829, surgem em Paris as primeiras figuras identificadas como guardas-civis. Diferentemente da Inglaterra, estes usavam bicornes e

⁴ Sir Robert Peel 2º Barão nasceu na cidade de Bury, Lancashire, Inglaterra em 15 de fevereiro de 1788 e faleceu na cidade de Londres, Inglaterra, em 2 de julho de 1850. Foi primeiro ministro britânico nos períodos entre 1834 a 1835 e entre 1841 a 1846. Foi fundador do Partido Conservador. Estudou na Horrow School e na Universidade Oxford. Foi nomeado secretário-chefe da Irlanda em 1812, local onde ganhou a “reputação de administrador habilidoso e incorruptível” (GASH, 2020). Teve fundamental importância na reconstrução ministerial de 1822, na qual foi nomeado para o cargo de Secretário de Estado. Trabalhou na reorganização e reforma radical do código criminal entre 1825 e 1830. Em razão das crescentes estatísticas criminais implementou novos métodos de prevenção criminal, elaborando, em 1829, a Lei da Polícia Metropolitana, que criou a “primeira força policial disciplinada para a área da Grande Londres”.

sobrecasaca azul. Observa Monet (2006, p. 52) que “a criação, quase que simultânea, dos primeiros corpos de agentes uniformizados em Paris e em Londres provavelmente não passa de coincidência”. Essa nova onda de modernização levou representantes de diversos países do continente, tais como Prússia, Áustria e até mesmo da França, para Londres com objetivo de estudo da nova metodologia da polícia.

Em um novo contexto europeu, a Inglaterra chama mais atenção do que a França, havendo uma “reviravolta nas concepções dominantes em matéria de ordem e de segurança” (MONET, 2006, p. 52). É mudada a percepção da polícia, trazendo o enfoque reativo para ser uma polícia preventiva, ou seja, conforme lição de Monet (2006, p. 52), “deseja-se que a polícia não se limite a esperar os acontecimentos criminais para reagir, mas que ela previna os comportamentos criminosos”. O crime, a partir daquele momento, passa a ser “negócio do Estado” (MONET, 2006, p. 53), pondo fim à milenar ideia de privatização das funções policiais e retirando da vítima a iniciativa do início do processo.

Como pode se observar na senda evolutiva das polícias, há uma estreita relação entre os primeiros grupos ou forças policiais e o desenvolvimento urbano, fortemente ligados aos poderes municipais. Durante os séculos XIX e XX houve um declínio dos poderes locais em relação à matéria policial, fortalecendo cada vez mais o controle central sobre ela. Este progresso leva a dois caminhos, conforme frisa Monet (2006, p. 57), por um lado são criadas polícias militarizadas ligadas diretamente ao poder central, por outro, é reforçado o controle das polícias locais, no máximo integrando-as a uma polícia única do Estado.

Observa o referido autor que o primeiro país em que se identifica a evolução para uma polícia militar (PM) é a Irlanda. Em 1786, um corpo policial profissional é criado e colocado sob a gestão do representante de Westminster, logo, a partir dos *Constabulary Acts* de 1822 e 1836, este novo sistema é estendido para todo o País. Este novo sistema policial tem características diferenciadas, é uma força centralizada, remunerada por fundos públicos e dirigida conforme instruções de Westminster, não mais por autoridades locais. Com efeito, tal força policial se parece com um exército de ocupação, aos moldes do *Mérechassée*, da França. O efetivo dessa polícia irlandesa trabalha aos moldes de uma unidade militar, todos armados e obrigados a viver em caserna, deixando-os sem muito contato com a população, facilitando, assim, o controle hierárquico. De ordem prática, a função da polícia

militar é levar a periferias às normas estabelecidas pelo poder central (MONET, 2006).

Em 1814, no Piemonte, o rei Vitor Emanuel I institui o corpo de carabineiros com a missão de “zelar pela segurança pública, garantir, no interior do Estado e, no campo, junto aos exércitos reais, a manutenção da ordem e a execução das leis” (MONET, 2006, p. 57). Conforme relata Monet (2006, p. 58), esse corpo de carabineiros era encarregado de garantir a ordem e a segurança nos campos: “os carabineiros não poupam esforços quando se trata de utilizar mão forte, tanto diante de distúrbios coletivos como no exercício cotidiano de suas atribuições judiciárias”.

Ainda segundo o autor, em 1853, o reino de Piemonte instala, juntamente com os carabineiros, a guarda de segurança pública (*Guardia di Publicca Sicurezza*) uma nova polícia de formatação militar que tem como responsabilidade o patrulhamento das cidades. Esta guarda de segurança é a antecessora da atual *Polizia di Stato* (MONET, 2006).

Em 1844, a Guarda Civil (*Guardia Civil*), uma força policial igualmente militarizada, é instituída na Espanha. Em um momento de profundas desigualdades sociais e diferenças políticas e econômicas, a criação da Guarda Civil tem como pano de fundo uma ideia de unificação e reafirmação do sentimento nacional, robustecendo a autoridade do Estado central. Esta mesma concepção ocorre na Itália com os carabineiros que “não é apenas uma polícia que se desdobra no terreno: é uma bandeira que se ostenta e desfila nos territórios mais isolados” (MONET, 2006, p. 58).

Em 2 de julho de 1867 o Rei D. Luís publicou a lei que criou o Corpo de Polícia Civil em Portugal, a qual foi o embrião Polícia de Segurança Pública dos dias atuais. Em 2 de outubro de 1867 foram nomeados os Comissários-Gerais para os Corpos de Polícias Civas das Cidades de Lisboa, António Maria Cau da Costa, e, para a Cidade de Porto, Adriano José de Carvalho e Melo (PORTUGAL, 2021).

O regulamento para o Corpo de Polícia Civil foi publicado em 14 de dezembro de 1867, tendo vinculação ao Ministério da Justiça do Reino. O regulamento definiu duas formas de serviços policiais a “detecção de crimes, por parte da Polícia Cívica (Judiciária), e manutenção da ordem pública, por parte da Guarda Municipal” (PORTUGAL, 2021).

Até a implantação da República em Portugal no ano de 1910, a atividade de polícia e os órgãos e serviços policiais passaram por diversas reorganizações. A

Polícia Civil é dissipada em 06 de outubro de 1910, sendo que “renasce”, em 9 de outubro de 1910, a Polícia de Lisboa, tendo Comandante o Major Alberto Carlos da Silveira. Nos anos seguintes houve a sedimentação dos órgãos policiais em Portugal sendo que em 29 de abril de 1918 foi criada

a Direcção-Geral de Segurança Pública, que superintendia os Corpos de Polícia Civil de Lisboa e Porto, a Polícia de Investigação Criminal, (que originará a actual Polícia Judiciária) e a Guarda Nacional Republicana, sendo todas estas corporações dependentes do Ministério do Interior (PORTUGAL, 2021).

Até o Decreto de 16 de novembro de 1923 que nomeou o Tenente-Coronel José Maria Ferreira do Amaral como Comandante da Polícia de Lisboa, houve diversas e constantes alterações no Comando. A partir deste momento histórico, com a grande colaboração do novo Comandante, há uma transformação na imagem da Polícia perante a opinião pública, nascendo a atual Polícia de Segurança Pública – PSP e, o então Corpo de Polícia Civil, desaparece (PORTUGAL, 2021).

O evoluir das polícias, inicialmente, se deu quanto ao quantitativo de efetivo destinado aos Estados, o qual tinha como objetivo propiciar a paz social e a queda na violência com polícias cada vez mais infladas. Contudo, o marco que transformou de fato as polícias para uma nova geração foi a profissionalização do efetivo. A noção de polícia moderna está umbilicalmente ligada à ideia de função policial como profissão,

o estabelecimento de meritocracia – concurso -, em matéria de recrutamento; elaboração e transmissão de um saber técnico através do processo de formação; remuneração suficiente para que o exercício da função policial seja exercido em tempo integral; desenvolvimento, enfim de uma identidade profissional que se exprime por uma cultura que tem suas normas, valores e ritos. (MONET, 2006, p. 61-62).

Conforme já demonstrado, as funções policiais, no evoluir cronológico do continente europeu, eram executadas por “voluntários ou por habitantes sorteados em forma de rodízio” (MONET, 2006, p. 62). Ademais, a atividade era considerada um cargo e não uma profissão, um ofício.

Nesse sentido, surgem na Europa, de maneira tímida, mas que se acelera após a entrada no século XX, as primeiras escolas de formação policial. No ano de 1884, em Paris, na França, advém o primeiro curso de formação de Guardas-Civis, que acontece em meio período e dura poucas semanas. Paulatinamente, as escolas de polícia vão sendo criadas por todo continente, a exemplo, em 1909, na Dinamarca; em 1919, na Suécia; e em 1902, na Itália, sendo criada a Escola de Polícia Científica (MONET, 2006, p. 64).

O cunho evolutivo das polícias é algo que salta aos olhos, novidades e novos entendimentos surgem praticamente a cada ano. Uma instrução governamental na Dinamarca, no ano de 1809, diz para o chefe da polícia “não se limitar a impedir os crimes, mas empregar todos seus esforços para elucidar os que foram cometidos” (MONET, 2006, p. 65). Ao que parece apenas mais uma ideia de uma nova administração política, tal orientação desencadeia, de acordo com Monet (2006, p. 65), uma grande mudança no entendimento das estruturas polícias europeias, fazendo eclodir a reforma de 1863, por meio da qual as autoridades criaram um “departamento de investigação criminal, conforme o modelo do ramo criminal da polícia londrina, o *Criminal Investigaton Departament*”.

No ano de 1882, na Espanha, “o governo estatizou” uma parcela dos agentes municipais para criar uma polícia urbana civil “encarregada ao mesmo tempo da polícia criminal e da vigilância dos opositores políticos” (MONET, 2006, p. 66). O autor ressalta que, neste panorama,

o movimento de pânico que sacode, na virada do século, os meios judiciários e policiais, os filantropos reformadores e os círculos criminológicos internacionais, amplificados pela imprensa, impele a reforçar o processo que especializa cada vez mais a polícia na alimentação do sistema penal. Atesta-o a criação da polícia judiciária, que intervém na França em 1907 e na Bélgica, em 1919. (MONET, 2006, p. 66).

Pode-se observar, além disso, que “o desenvolvimento das formas modernas de polícia na Europa resultou de uma demanda crescente na matéria de segurança, emanada, no essencial, das camadas dominantes urbanas” (MONET, 2006, p. 77). Quanto ao quesito de sua organização,

tanto quanto nas prioridades operacionais que são as suas, transparece, no mais das vezes, mais a vontade dos governantes de se dotar de instrumentos politicamente confiáveis, do que uma verdadeira preocupação de responder a demanda social de segurança. (MONET, 2006, p. 77).

Por fim, Monet (2006) ainda frisa que “é igualmente o que revela a análise de suas estruturas atuais”.

2.3 A ORIGEM HISTÓRICA DA POLÍCIA NO BRASIL

Ante o contexto europeu no qual houve a construção, sedimentação e evolução da instituição policial durante vários séculos, a origem da polícia no Brasil tem apenas 200 anos, surgindo apenas quando a família real portuguesa desembarcou no País do ocidente meridional. Conforme Raphael (2013, p. 82), o primeiro esboço de uma organização policial no Brasil foi no período colonial, com a

defesa das capitâneas hereditárias e das terras daqueles que possuíam o poder econômico. Estes sesmeiros⁵ não possuíam somente a função de distribuição de terras, mas também a missão de defender estas de invasões.

Outro exemplo trazido pelo autor diz respeito aos Corpo de Quadrilheiros, figura trazida de Portugal “que sustentou as tentativas de implantação da ordenação de quadrilheiros em 1626, 1630, 1710, 1721 e 1730” (RAPHAEL, 2013). Como missão, cabia ao Corpo de Quadrilheiros

chefiar vinte vizinhos com o intuito de controlar uma determinada área. Sua atuação operacional se dava em evitar delitos comuns ao cotidiano, como casas de jogos, furtos, concubinatos, acalmar desordens, insultos, efetuar prisões e castigos dos culpados e até coibir a feitiçaria. Temos aí um forte indício de uma força destinada à manutenção da ordem, muito próximo do que se entende por polícia. (EGE, 2012, p. 17 apud RAPHAEL, 2013, p. 82).

Aduz Raphael (2013, p. 82) que, no Brasil, foi instituída uma figura exclusiva de capitão do mato, o qual tinha atribuições de controle social no período Colonial. As missões desses eram a de “repressão de pequenos delitos e a captura de escravos fugidos, para entregá-los aos donos em troca de pagamento”.

Esse sistema de segurança interna, composto por sesmeiros, bandeirantes, quadrilheiros e capitães do mato, de acordo com Raphael (2013, p. 83), ocupou a desordenada colônia brasileira “até a chegada de Dom João VI no Brasil, em 1808”. Em 10 de maio do mesmo ano o rei criou a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil. No ano vindouro, precisamente em 13 de maio de 1809, Dom Joao VI editou um decreto da criação da Divisão Militar da Guarda Real, composta por 218 homens de infantaria e um regimento de cavalaria formado por 54 homens. Observa o autor (2013, p. 83) que os uniformes e o regulamento eram iguais aos das forças respectivas em Portugal, tendo a estrutura militar portuguesa, desse modo, influenciado diretamente a criação da polícia no País.

No início do século XIX, o Brasil era tomado por fatos que turbavam a ordem interna, em que pese o Exército, este tinha a responsabilidade de controlar e manter a ordem interna e externa; porém, de acordo com Raphael (2013, p. 83), não dava conta da demanda, então, seguidamente, “recorria a milícias locais para a resolução dos conflitos”. Assim, em 1824, com a outorga da Constituição Política do Império do

⁵ Na origem, o termo sesmeiro estava relacionado ao oficial da coroa portuguesa que tinha como função a doação de terras. Em 1375, com a promulgação da lei original que criou o instituto da sesmaria, a coroa portuguesa estipulou que os sesmeiros seriam os responsáveis pela fiscalização da política de distribuição da terra. Eles tinham a função de verificar se havia terras não produtivas, de modo a forçar com que os proprietários produzissem ou arrendassem para outros. Em permanecendo as terras sem utilização, tinham os sesmeiros a competência para doar para lavradores sem terras (MOTTA, 2013).

Brasil, “as guardas policiais foram instituídas como um ramo do Exército (Força Armada Terrestre), com a função de manter a segurança pública no interior das comarcas” (RAPHAEL, 2013, p. 83).

Com o advento da Proclamação da República, por meio do Decreto nº. 1, de 15 de novembro de 1889, foi preservado o ideal de manutenção da ordem pública, insculpido na Constituição de 1891, a qual previa uma Guarda Nacional, com formatação militar, e uma Milícia Cívica. Naquele período, conforme aduz Raphael (2013, p. 84), “a organização da polícia era construída com base em interesses oligárquicos”. Ademais,

era uma época em que se exigia a intervenção de forças repressoras sociais; daí o motivo de haver constantemente uma simbiose dos militares e dos policiais. Nesse contexto estavam a Revoltas da Armada, a Guerra de Canudos, a Revolta da Vacina, a Revolta da Chibata, a Guerra do Contestado, a Revolta dos 18 do Forte, a Revolução Libertadora, a Coluna Prestes e a Revolução de 1930. (RAPHAEL, 2013, p. 84).

A partir da expansão do federalismo, os Estados-Membros atentaram para a importância de ter o controle do poder de polícia, oportunizando a instituição nos próprios Estados de polícia local. A União, atenta a esta nova sistemática, legitimou e conferiu às polícias militares estaduais o status de forças auxiliares do Exército, vinculando as polícias estaduais ao Exército, “oficializando-se, desse modo, a natureza tutelar da União em relação aos seus interesses diante dos indivíduos armados” (RAPHAEL, 2013, p. 84).

Conclui o referido autor que a Constituição de 1934 teve o condão de fortalecer a militarização das polícias, enquanto a Constituição de 1946 “reafirma o controle sobre as polícias dos estados e sua condição de forças auxiliares do Exército”. A Constituição de 1964, outorgada em um regime militar, tem evidente seu viés e, por fim, a promulgação da Constituição de 1988 “abre caminho para a solidificação da democracia, mas não desconstrói ou rearranja a segurança urbana brasileira” (RAPHAEL, 2013, p. 84).

De acordo com Bretas e Rosemberg (2013, p. 168), a fundação da polícia brasileira está marcada no período em que a coroa portuguesa se muda para o Brasil, criando, em 1808, a Intendência Geral de Polícia e, em 1909, a Guarda Real de Polícia. Observam os autores que as duas instituições são “os primeiros organismos públicos a carregarem em seu nome a concepção de polícia”. O ato de criação da intendência Geral de Polícia estabelece uma sistemática aos moldes da

polícia atuante em Lisboa, que tem origem no modelo francês, o qual segue uma lógica de atuação voltada para uma visão ampla de gestão da ordem pública.

No século XIX, o sistema policial do Brasil encontra-se em uma situação de amadorismo elevado. Conforme observam Bretas e Rosemberg (2013, p. 169), no Brasil o policiamento era “mal disciplinado e [estava] em precárias condições”, ao ponto de se ter “uma imersão dos sistemas policiais no cotidiano das sociedades com pouco impacto transformador, fazendo com que a tensão entre ação pública, poder local e normas tradicionais seja um tema de grande complexidade no interior brasileiro”.

Roth (2016, p. 9) leciona que, no Brasil, a origem das polícias militares tem como marco a chegada do rei Dom João VI, em 1808. Naquela época, havia em Portugal a Guarda Real de Polícia de Lisboa, que serviu de inspiração para a criação de um corpo policial aos mesmos moldes, em 13 de maio de 1809, no Brasil,

batizado de Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, que adotava o mesmo modelo de organização da guarda portuguesa, utilizava os mesmos trajes e armas e já tinha estrutura militarizada, com companhias de infantaria e de cavalaria. (ROTH, 2016, p. 9).

O autor acrescenta que, quanto à polícia civil (PC), esta tem origem no século XVII,

quando os alcaides exercendo as suas funções nas vilas da Colônia realizavam diligências para a prisão de malfeitores, sempre acompanhados de um escrivão que do ocorrido lavrava um termo ou auto, para posterior apresentação ao magistrado. (ROTH, 2016).

Esse sistema evoluiu, surgindo a figura do ministro criminal, que atuava dentro dos bairros e possuía funções híbridas de juiz e policial com o objetivo de manter a paz, proceder devassas e determinar a prisão de criminosos.

No ano de 1808, na cidade do Rio de Janeiro, foi criada a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, dirigida pelo intendente Paulo Fernandes Viana. Neste mesmo ano, foi criada a Secretaria de Polícia, que viria a ser o embrião do que hoje é a polícia civil do Estado do Rio de Janeiro, “seguida da criação do cargo de Comissário de Polícia em 1810, fixou-se na nova estrutura policial o exercício da polícia judiciária brasileira” (ROTH, 2016, p. 9).

Leciona Roth (2016, p. 9) que, até o ano de 1969, o Brasil era composto por um “misto de Polícias”, havendo instituições de caráter militar, como a força pública, e instituições de caráter civil, como a polícia civil e a guarda civil. O ano de 1969 foi determinante para estabelecer no Brasil precipuamente duas polícias, a polícia militar e a civil. A instituição das polícias militares ocorreu

a partir do Decreto-Lei Federal 667/69, tendo havido a fusão da **Força Pública** com a **Guarda Civil**, por força do Decreto-Lei Federal nº 1.072 de 30 de dezembro de 1969, o qual extinguiu as guardas civis do Brasil, aproveitando-os nas Polícias Militares, portanto, a 'fusão' da Força Pública com a Guarda Civil deu origem à Polícia Militar no Brasil. (ROTH, 2016, grifos do autor).

Na mesma esteira histórica, refere Ribeiro (2011, p. 3), observa-se que as polícias militares surgem a partir do ano 1809, tendo “como marco dessa criação a Guarda real de polícia, que vai dar origem as atuais polícias militares estaduais”. Estas instituições eram "subordinadas ao Ministério da Guerra e da Justiça Portuguesa, e sua estruturação seguia o modelo de um exército, uma característica que pode ser percebida até hoje”. Naquele período histórico, as atribuições da polícia eram de “patrulha para reprimir o contrabando, manter a ordem, capturar e prender escravos, desordeiros, criminosos e etc...” (RIBEIRO, 2011).

Acrescenta, ainda, o autor que, em 1830, há uma importante mutação nas polícias militares, de modo que elas passam a ser subordinadas diretamente ao Ministro da Justiça, sendo que neste período o exército cedia alguns oficiais para comporem as fileiras das polícias militares (RIBEIRO, 2011, p. 3). Ribeiro (2011, p. 4) aduz que o período da Guerra do Paraguai modificou bastante a estruturação das polícias militares. Policiais passaram a servir nas unidades de infantaria, fazendo parte de uma tropa aquartelada e mudando de uma atividade essencialmente de proteção social para uma lógica de defesa do Estado.

Em 15 de novembro de 1889, é declarada a república no Brasil, rompendo a ideia do centralismo que o Império impunha, ganhando os Estados-Membros maior autonomia administrativa. Em 1891, é promulgada a primeira Constituição da república, atribuindo autonomia aos Estados e, nesse contexto

começam a ser criadas as forças públicas, que seriam uma representação da segurança nesses Estados, ou seja, servia para a defesa do Governo do Estado perante aos excessos da união, é nesse momento que a força pública se coloca como uma organização militar dos estados e passa a viver aquartelado. (RIBEIRO, 2011, p. 4).

Tais forças estaduais eram chamadas de forças públicas ou brigadas. Observando, no Brasil, a trajetória histórica das polícias militares, Ribeiro (2011, p. 4) aduz que

podemos perceber, que por princípio as forças policiais estão vinculadas à manutenção da ordem, isso em alguns momentos da história do Brasil conduz as forças policiais a servirem para a sustentação do sistema político, muitas vezes defendido pelas oligarquias.

Além do mais, o autor refere que as constituições brasileiras centralizaram o poder da União sobre as forças policiais, colocando-as como forças auxiliares do Exército. Aquelas colocaram estas em situação de fragilidade, o que

nos ajuda a compreender muito de suas ações, como pode até mesmo responder por que as forças policiais no decorrer de sua história sempre tiveram ao lado dos regimes políticos existentes, mesmo estes regimes sendo tão diferentes ideologicamente um do outro. (RIBEIRO, 2011, p. 10-11).

Atualmente, a segurança pública é dever do Estado, em todas as suas esferas, federal, estadual e municipal, sendo direito e responsabilidade de todos. Ademais, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, estando sedimentada no artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil⁶ de 1988, o qual prevê um rol taxativo de instituições responsáveis pela implementação desse ideal.

Neste rol de instituições encontra-se a polícia militar, foco deste estudo, a qual tem como missão principal o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, sendo uma instituição composta por militares dos estados, organizada com base na hierarquia e disciplina⁷ e subordinada ao governador de cada Estado-Membro. Apesar da vinculação com cada órgão federado, as polícias militares, por regulação constitucional, estão alçadas à categoria de forças auxiliares e reserva do Exército.

⁶ Art. 144: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. [...] § 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. § 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (BRASIL, 1988).

⁷ Art. 42: “Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (BRASIL, 1988).

3 A ORIGEM DO MODELO POLICIAL E O PADRÃO ATUAL BRASILEIRO

Nesta seção temos como objetivo desenvolver a origem da diferenciação entre polícia judiciária e polícia administrativa, observando, no contexto brasileiro, a origem de tal cisão que acabou resultando em polícias com atividades tão diferentes. Entretanto, antes de adentrarmos em tal tema, cabe tecer breves pinceladas a respeito de ordem e segurança públicas, desse modo, proporcionando melhor compreensão dos temas sobre os quais serão discorridos.

Buscar-se-á traçar uma definição conceitual sobre ordem e segurança públicas, trazendo a roupagem doutrinária para o cenário atual de constante efervescência política, no qual se observa, em diversos países, o sistema político sendo questionado a partir de diversas manifestações que turbam a rotina pacífica e geram conflitos rompedores da ordem.

Para Moreira Neto (2014, p. 549), o sentido pleno de ordem “é uma desejável situação de harmonia necessária à vida das sociedades, sendo, por isso, objeto do Direito que, para garanti-la, institui uma correspondente ordem jurídica”. Refere o autor que o direito institui uma “ordem jurídica” com o objetivo específico de garantir que a sociedade possa se manter com relações harmônicas e sem conflitos. Ainda, segundo o jurista, o termo “ordem jurídica” traz um conceito ambíguo, tendo, “de um lado, a ideia do conjunto da ordenação jurídica aplicada a uma determinada sociedade”; enquanto, por outro lado, o termo “igualmente sugere o resultado proporcionado por sua imposição” (MOREIRA NETO, 2014).

A amplitude conceitual de ordem pública foi referenciada por Vergottini (1998, p. 851-852), que evidenciou que se verificam “significados completamente diferentes em hipóteses dificilmente conciliáveis com um sistema orgânico de conceitos”. Para o autor italiano (1998, p. 851, grifos do autor), “a Ordem pública é concebida ao mesmo tempo como uma *circunstância de fato* como um *fim* do ordenamento político e estatal”.

Ainda, a legislação italiana, nas esferas administrativa, policial e penal, traz a concepção de ordem pública como “sinônimo de *convivência ordenada*, segura, pacífica e equilibrada, isto é, normal e conveniente aos princípios gerais de ordem desejados pelas opções de base que disciplinam a dinâmica de um ordenamento” (VERGOTTINI, 1998, grifos do autor). Acrescenta o autor (1998, p. 851) que a ordem pública é um “objeto de regulamentação pública para fins de tutela

preventiva, contextual e sucessiva ou repressiva” e tem como principal aspecto objetivo a “tranquilidade social, política e econômica ligada à convivência ‘ordenada’ de uma sociedade”.

A ordem pública é utilizada em diversas hipóteses e situações como “limite ao exercício de direitos”, inclusive ampliando essas limitações aos direitos e liberdades constitucionais,

neste caso se indica que não é possível questionar um limite de caráter geral ligado à chamada *Ordem pública constitucional* — que parece fazerem coincidir com o conjunto dos princípios fundamentais de um ordenamento — porquanto dos princípios gerais não se poderiam originar limites situados além dos já previstos no âmbito da disciplina constitucional de casa um aos direitos. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2005, p. 851, grifos dos autores).

Por fim, os autores (1998) evidenciam que o conceito de ordem pública é observado de modo diferente quando se trata das “limitações aplicáveis aos direitos fundamentais” nos diferentes regimes políticos. Nos regimes democráticos-liberais, predomina a tendência de se analisar as limitações, considerando a “realidade material”. Por outro lado, nos regimes “ideologicamente muito marcados dos Estados monopartidários”, se analisam as limitações aos direitos fundamentais a partir da “realidade ideal, ou seja, um conjunto de finalidades que deveriam caracterizar idealmente as relações sociais” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 851).

Conforme leciona o saudoso Lazzarini (1986, p. 46), o conceito de ordem pública é mais fácil de ser compreendido do que definido, pois “varia de entendimento no tempo e espaço” até mesmo dentro de um mesmo país. Além disso, observa que a ordem pública é sentida a partir de valores políticos, religiosos, morais e econômicos, não deixando de lado a questão de ser uma situação de legalidade e moralidade. O conceito ordem pública não é jurídico “embora dele se origine e tenha sua existência formal”. Para o ilustre mestre, aquela existirá “onde estiver ausente a desordem, os atos de violência, de que espécie for, contra pessoas, bens ou o próprio Estado”.

Por fim, Lazzarini (1986, p. 47) sedimenta que

a ordem pública encerra um contexto maior, no qual se encontra a noção de segurança pública, como estado antedelitual, resultante da observância das normas penais, com ações policiais repressivas ou preventivas típicas, na limitação dos direitos individuais.

Dessa forma, há a promoção do bem comum a partir de ações de prevenção e repressão da polícia.

3.1 DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA DE PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA E DA POLÍCIA JUDICIÁRIA

Tradicionalmente, a doutrina brasileira traz a clássica diferenciação de atribuições e responsabilidades entre as polícias administrativa e judiciária, sedimentando a ideia de separação. A primeira teria responsabilidades na seara da segurança pública, operando na orbita preventiva, enquanto a segunda teria a função de auxiliar o Poder Judiciário, estando atrelada a uma ideia repressiva da prática criminal. É importante, em nosso entender, tecer breves observações a respeito do tema.

Para Noronha (1995, p. 17), “duas são as funções da Polícia entre nós: administrativa e judiciária”. Partindo dessa divisão doutrinária, o objetivo da polícia administrativa é garantir a ordem pública e prevenir a prática de delitos. Trata-se de uma atuação preventiva que “se destina a garantir ao indivíduo o uso e gozo de seus direitos, v.g., a vida, a integridade corpórea, o patrimônio, a liberdade etc., cuidando não sejam lesados pelo comportamento ilícito de outrem”.

Quanto à polícia judiciária, a finalidade desta é outra, qual seja, a atuação depois de ocorrido o crime, a ação ilícita penal, de modo a angariar elementos “que o elucidam e evitando que desapareçam, para que mais tarde possa haver lugar a ação penal” (NORONHA, 1995, p. 17). Este tipo de atuação tem como escopo, eminentemente, uma ação repressiva. Reforça o referido autor (1995, p. 17) que “trata-se de função investigatória destinada a auxiliar a justiça”.

Conforme refere Ullmann (apud NORONHA, 1995, p. 17), “os órgãos de polícia judiciária não possuem competência de caráter judicial; sua missão consiste em ajudar a Justiça no cumprimento de seus fins e de desenvolver uma atividade que assegure a consecução dos fins do processo”. Desse modo, leciona o autor no sentido que os órgãos de polícia judiciária não são jurisdicionais, mesmo que seja usual a expressão polícia judiciária.

O conceituado professor Mello (2008, p. 830) descreve a polícia administrativa como sendo responsável por uma “atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos”. Aduz que tais atribuições devem ser executadas

mediante ação, ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (*non facere*) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo. (MELLO, 2008, p. 830).

Rolland (1947, p. 397 apud MELLO, 2009, p. 827) discorre que “a polícia judiciária não reprime; ajuda o Poder Judiciário a promover a repressão” e, quando a polícia administrativa trabalha com prevenção “através de regulamentos e interdições -, também reprime, empregando a força para assegurar o acatamento de suas ordens, independente de recurso às vias judiciais”. Dessa forma, os referidos autores criticam a distinção clássica de que polícia administrativa é preventiva e polícia judiciária, repressiva.

Neste contexto, observa-se em diversas oportunidades que a polícia administrativa age de forma repressiva, a citar, por exemplo, o momento em que a Administração Pública, por intermédio da polícia administrativa, obsta a ação em curso de um particular, sendo que esta já gerou efeitos, danos e perturbação à coletividade e à ordem preestabelecida. Pode-se, ainda, citar a dissolução de um comício ou passeata, que são atos de polícia administrativa, que ocorrerá somente a partir do momento em que a perturbação restar configurada.

Polícia é um termo amplo e pode ser visto de diversas formas. Para Cretella Júnior (1991, p. 524), há uma divisão clássica do termo em três ramos principais, sendo eles: 1) polícia administrativa e preventiva; 2) polícia repressiva ou judiciária; e 3) polícia mista. Observando de forma cronológica, primeiramente encontramos a polícia administrativa ou preventiva, a qual tem como objetivo evitar que a ordem pública seja violada, isto é, antes da concretização do dano. Em segundo momento, temos a polícia judiciária, a qual atua depois de ocorrido o dano, depois de violada a segurança. E, por fim, há a polícia mista, a qual exerce ambas as funções.

A finalidade da polícia administrativa é evitar que as regulamentações legais sejam violadas, tratando-se de uma atuação preventiva. Esta, também, tem como finalidade a manutenção da ordem pública em toda área de circunscrição. Neste sentido, Cretella Júnior (1991, p. 532) nos traz que o intento da polícia administrativa é de “assegurar a ordem e segurança públicas, a proteção dos direitos concernentes à liberdade, à vida, à propriedade, e, bem assim, a prevenção dos delitos, por meio de ordens e determinações dirigidas a tal fim”. Acrescenta o referido autor que

à polícia administrativa ou preventiva, incumbe, em geral, a vigilância, proteção da sociedade, manutenção da ordem e tranquilidade públicas, bem assim, assegurar os direitos individuais e auxiliar a execução dos atos da Justiça e da Administração. (CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 534).

De outra banda, há a polícia judiciária, que tradicionalmente é conceituada como polícia repressiva, pois age após a existência da prática criminal. Porém, tal termo, conforme alerta Cretella Júnior (1991, p. 535), deve ser observado com atenção e “merece reparo porque seus agentes não reprimem os delitos, mas agem como auxiliares do poder judiciário esse mister”. Neste condão, a polícia judiciária tem como objetivo a investigação criminal, buscando a identificação dos agentes criminosos para auxiliar a justiça e procedendo à instrução preparatória aos processos, e, também, “a prevenção da criminalidade, especialmente a criminalidade habitual”.

Ainda, temos a chamada polícia mista, a qual exerce ou acumula as duas finalidades e funções de polícia preventiva e de manutenção de ordem pública. Senso assim, a polícia judiciária ou repressiva atua como auxiliar da justiça nos atos preparatórios do processo, “como é o caso da polícia brasileira, em que o mesmo órgão (o mesmo agente policial) previne e reprime” (CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 536).

O Estado, por meio do poder de polícia, atua em duas áreas: administrativa e judiciária. Conforme descreve Di Pietro (2014, p. 125), “a principal diferença que se costuma apontar entre as duas está no caráter preventivo da polícia administrativa e no repressivo da polícia judiciária”. Neste condão, a repressão das atividades antissociais é feita pela polícia administrativa e a punição de infratores da lei penal, pela polícia judiciária. Entretanto, a autora observa de maneira acertada que não se trata de uma fórmula absoluta,

pois a polícia administrativa tanto pode agir preventivamente (como, por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator). (DI PIETRO, 2014, p. 125).

Adverte, ainda, que em ambas as situações “ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores a coletividade; neste sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva” (DI PIETRO, 2014). A autora assevera que carece de precisão conceitual doutrinária tal critério,

porque também se pode dizer que a polícia judiciária, embora seja repressiva ao indivíduo infrator da lei penal, é também preventiva em relação ao interesse geral, porque, punindo-o, tenta impedir que o indivíduo volte a incidir na mesma infração. (DI PIETRO, 2014, p. 125).

Da mesma forma, a punição de um indivíduo tem caráter geral, pois comunica aos demais integrantes daquela comunidade que ações em contradição com a lei

não são toleradas, prevenindo que outras pessoas pratiquem fatos ilícitos. Enfatiza a autora que a diferença principal está na existência ou não da infração penal. Quando atua “na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente) a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age” (LAZZARINI apud DI PIETRO, 2014, p. 125). Di Pietro (2014, p. 125) leciona com precisão cirúrgica que a polícia administrativa é regida pelo direito administrativo, “incidindo sobre bens, direitos ou atividades”, enquanto a polícia judiciária é regida pelo direito processual penal, “incidindo sobre pessoas”.

Cabe salientar, ainda, importante diferença, a polícia judiciária é privativa de corporações especializadas (polícias civil e militar) e a polícia administrativa se reparte entre diversos órgãos da administração, incluindo, além da própria polícia militar, vários órgãos de fiscalização. Nesse contexto, observa-se que áreas como saúde, educação, trabalho e previdência social possuem funções de polícia administrativa.

A divisão conceitual entre polícias administrativa e judiciária é tradicional na doutrina. Observa de forma profícua Lima (1954, p. 113) que esta distinção costuma-se fazer “a fim de relegar-se desde logo ao direito judiciário penal a disciplina integral da polícia judiciária, ramo, como lhe chamam, da justiça criminal”. Desse modo, assevera o autor que “em rigor a polícia judiciária deve reputar-se um ramo da polícia administrativa, dita de segurança”. Nesta esteira, a polícia judiciária, na verdade, é “meramente a ordenação, necessitada pelo processo judiciário penal, da atividade administrativa da polícia de segurança, à qual, de alguma forma, se superpõe, ao invés de afastá-la” (LIMA, 1994, p. 113).

Lima (1954, p. 113) ressalta que o Código de Processo Penal brasileiro expressa, em seu artigo 4º, parágrafo único, que “a competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função”. Na prática, essa normativa significa que

entre a atividade da polícia judiciária e a atividade administrativa equipolente da polícia de segurança, há unicamente diversidade de ordenação: ali, a ordenação é de direito processual; aqui de natureza administrativa, mas significa por igual, que a atividade da qual se cuida, é fundamentalmente a mesma, embora diversamente ordenada, segundo propósitos diversos. (LIMA, 1994, p. 113).

O autor ainda leciona que o critério de classificação que utiliza os termos polícia repressiva e polícia preventiva deve ser rejeitado, restando apenas a separação entre polícia de segurança e polícia administrativa. À primeira compete a

manutenção da ordem pública, já a segunda tem “por objeto a preservação daquelas demais condições, que juntamente com a ordem pública, são essenciais a vida do indivíduo e do agregado social, e ainda à existência mesma do Estado” (LIMA, 1954, p. 113).

À noção de ordem pública agregam-se as noções de tranquilidade e incolumidades públicas. Nesta senda, são “correntemente reputadas como pertinentes à polícia de segurança limitações de natureza vária, assim relativas à generalidade dos indivíduos como classes determinadas de indivíduos ou a forma determinadas de atividades” (LIMA, 1954, p. 113). O autor explana que estas limitações ocorrem em três esferas: a) limitações relativas à generalidade dos indivíduos, as quais abarcam a incolumidade coletiva que compreende aspectos variados; b) limitações relativas a classes determinadas de indivíduos; e c) limitações relativas a formas determinadas de atividade.

Observa-se que o segundo tipo de limitações trata de “algumas restrições de polícia, porém, supõe nos indivíduos a que se dirige a concorrência de condições ou circunstâncias especiais”, sendo assim, limitações dirigidas a classes específicas de indivíduos. Já em relação às últimas, “a todas as liberdades, tutelares da atividade individual, o Estado estabelece restrições de polícia” (LIMA, 1954, p. 114-115).

Quanto à polícia administrativa, Lima (1954, p. 115) leciona que “exprime a maneira de existir de cada povo”. Assim, “revela-se tudo quanto se reputa existencial à sua economia viva, ao seu ser e, mais do que isso, ao seu destino mesmo”. Nesse contexto, interfere no conceito e compreensão de polícia administrativa a coletividade nacional, os fins do Estado e a estrutura deste.

Na esteira conceitual, a polícia judiciária é tida como gênero policial “diretamente voltada à repressão de certos comportamentos que, por sua alta nocividade, se qualificam como infrações penais”. Nesse sentido, conforme Moreira Neto (2014, p. 533), este ramo ganha

uma identidade orgânico-funcional própria, como importante função auxiliar da atuação do Poder Judiciário, ao qual incumbe a exclusividade de efetivar a repressão penal sobre os indivíduos, pela reserva, que detém, da aplicação da pena criminal, de caráter afilitivo e pessoal.

De outra banda, o que não for englobado nesta esfera conceitual é residual e fica sob a tutela da polícia administrativa. Esclarece Moreira Neto (2014) que “todas as demais formas de atuação – preventivas e repressivas, com as suas respectivas sanções aplicáveis executoriamente sobre a propriedade e atividade privadas” dizem

respeito às funções da polícia administrativa. Esclarecendo o tema, o autor aduz que é necessário que se faça a distinção pois a polícia administrativa trabalha com a valência da prevenção e a atuação da polícia judiciária é focada, essencialmente, na repressão.

No tocante à polícia administrativa “é sempre preferível que a Administração se antecipe às perturbações da ordem e do interesse público, desenvolvendo atuações suasórias e de vigilância: antecipa-se, previne-se – e esta é a polícia preventiva”. No momento em que a prevenção não é bastante em si para evitar a manutenção da boa ordem e paz social, não resta alternativa à Administração a não ser a de “proceder à aplicação coativa do poder estatal, intervindo tanto sobre a pessoa do violador como sobre sua propriedade e suas atividades, e atuando para corrigir, reajustar e impedir condutas” (MOREIRA NETO, 2014, p. 533-534).

Neste contexto, o autor ilustra que o “valor segurança” (MOREIRA NETO, 2014) é o principal campo de responsabilidade do Estado, sendo o mais antigo campo de atuação. Tal valor é “condição *sine qua non*” para que os demais valores (responsabilidades do Estado) possam ser implementados de forma adequada pelo Estado. Dessa forma, tanto “o Estado como o Direito agem como *instrumentos da segurança*, considerada esta sob dois aspectos fundamentais: da *manutenção da ordem social* e da *manutenção da ordem jurídica*” (MOREIRA NETO, 2014, p. 539, grifos do autor).

Ilustrando tais conceitos, a ordem social trata-se de “um conceito concreto, referido às pessoas, aos bens e às suas instituições sociais originárias”, de outra banda a ordem jurídica refere-se a “um conceito abstrato, referido ao Estado e às suas instituições políticas derivadas” (MOREIRA NETO, 2014, p. 539). Dessa forma, assevera o autor que

a função de polícia de segurança pode ser definida tanto como uma atividade destinada a manter a *ordem social*, neste caso, referida às pessoas, bens e instituições sociais em geral, como manter a *ordem jurídica*, que está referida ao Estado e suas instituições juspolíticas. (MOREIRA NETO, 2014, p. 539, grifos do autor).

Neste contexto, após todo o exposto, podemos inferir que, na prática, há, de fato, uma polícia mista que mescla atividades ora de caráter preventivo, ora de caráter repressivo. Ademais, se observa que a definição de ser atividade de polícia administrativa ou judiciária é uma questão de ordenação, conforme leciona Lima (1954). Também concordamos com o que ministra Di Pietro (2014) no sentido de

que a diferença entre as polícias administrativa e judiciária está atrelada à existência de um ilícito penal, quando há a existência deste age a polícia judiciária, incidindo sobre as pessoas, e em não havendo ilícito penal, age a polícia administrativa e preventiva, regulando bens, direitos e atividades.

3.2 COMO NASCEU O MODELO BRASILEIRO DA SEPARAÇÃO DAS POLÍCIAS?

Como já referido, há uma clássica, mas não tão acertada, diferenciação das atividades das polícias. De um lado há a polícia administrativa e sua função precípua de prevenção, de outro lado, a polícia judiciária, com atribuições na esfera repressiva, sendo força auxiliar do Poder Judiciário. Neste condão, se faz importante para esta pesquisa a compreensão desta origem dicotômica existente na formatação da polícia dos Estados no Brasil.

Observa-se na história brasileira, a partir do período de independência, que o Estado brasileiro passa a ter autonomia administrativa, gerencial e a indissociável soberania inata aos países independentes. Neste cenário de ascensão e firmamento, se fazia necessário a sedimentação de instituições e a reforma de algumas que eram oriundas no período Colonial, sendo uma delas o sistema de apuração criminal e justiça.

Até o ano 1830 vigorava no Brasil o Livro V das Ordenações Filipinas, que regeu o direito penal por cerca de 220 anos até o surgimento do Código Criminal do Império, o qual modernizou o Direito Criminal. Em 1832, o advento do Código de Processo Criminal, um marco legal no País, foi “considerado muito importante por historiadores e criminalistas, por ter sido o momento da primeira influência dos adeptos do modelo republicano”, sendo visto como um “triunfo do liberalismo” (CÂNDIDO, 2016b, p. 46).

Naquela época, o Brasil não detinha uma norma processual para operacionalizar o direito material do novo Código Criminal, sendo necessária a construção, em 1832, de um Código de Processo Criminal, o qual trouxe diversas inovações inspiradas em um viés republicano e na emergência de valores liberais. Neste contexto, inseriram-se diversas situações novas na matéria processual e criminal, como, por exemplo, a eleição de juízes e promotores municipais por intermédio das Câmaras Municipais, a partir de lista tríplice de nomes que eram

remetidos, para decisão final, aos presidentes das províncias⁸. Também surgiram as figuras do grande júri, responsável por decidir a respeito da admissibilidade da acusação, e do pequeno júri, que tinha como atribuição a verificação da procedência das acusações (CÂNDIDO, 2016b, p. 46-47).

No ano de 1837, houve uma reação conservadora no Brasil, a partir da qual foi emanada, em 3 de dezembro de 1841, a lei nº. 261, a qual determinou uma reforma no Código de Processo Criminal. Esta reforma trouxe ao panorama criminal menos ideias republicanas, reduzindo algumas questões eletivas, como as de promotores e juízes municipais, os quais passaram a ser nomeados e demitidos pelo imperador (BRASIL, 1841).

Neste contexto, Cândido (2016b, p. 47), em debruçada pesquisa a respeito do ciclo completo de polícia, nos brinda com precisas lições, lembrando que, no Código de Processo Criminal, o juiz de paz “era o policial que investigava os crimes, formando o corpo de delito”. Tal função policial passa a ser exercida pelo chefe de polícia,⁹ o qual é escolhido entre juízes e desembargadores e fica “desligado da função judicante”, formatação que “deu contornos a uma judicialização da polícia”.

Refere o autor que os chefes de polícia nomeavam um delegado nos municípios que tinham jurisdição, dessa forma, “a atual expressão Delegado de Polícia tem este sentido, em outros termos, Delegado do Chefe de Polícia, que era, na verdade, o seu representante que efetivamente comandava a polícia nas províncias” (CÂNDIDO, 2016b, p.47). Cândido (2016b, p.47) acrescenta, ainda, que os “Delegados nomeavam os Subdelegados e estes os denominados Inspetores de Quarteirão” funções que compunham o sistema criminal do Código de Processo.

Neste período, o processo criminal no Brasil era meramente inquisitorial¹⁰ e, de acordo com Cândido (2016b, p. 47), “a investigação era feita pelos Delegados de

⁸ Art. 33: “Para a nomeação dos Juizes Municipaes as Camaras Municipaes respectivas farão de tres em tres annos uma lista de tres candidatos, tirados d'entre os seus habitantes formados em Direito, ou Advogados habeis, ou outras quaesquer pessoas bem conceituadas, e instruidas; e nas faltas repentinas a Camara nomeará um, que sirva interinamente. Art. 34. Estas listas serão remetidas ao Governo na Provincia, onde estiver a Côrte, e aos Presidentes em Conselho nas outras, para ser nomeado d'entre os tres candidatos um, que deve ser o Juiz Municipal no Termo” (BRASIL, 1832).

⁹ Art. 1º: “Haverá no Municipio da Côrte, e em cada Provincia um Chefe de Polícia, com os Delegados e Subdelegados necessarios, os quaes, sobre proposta, serão nomeados pelo Imperador, ou pelos Presidentes. Todas as Autoridades Policiaes são subordinadas ao Chefe da Polícia. [...] Art. 2º: Os Chefes de Polícia serão escolhidos d'entre os Desembargadores, e Juizes de Direito: os Delegados e Subdelegados d'entre quaesquer Juizes e Cidadãos: serão todos amoviveis, e obrigados a aceitar” (CÂNDIDO, 2016b, p. 47).

¹⁰ Art. 49: “Os Delegados, e Subdelegados, que tiverem pronunciado, ou não pronunciado algum réo, remetterão o processo ao Juiz Municipal para sustentar, ou revogar a pronuncia, ou despronuncia;

Polícia, que formavam um processo e lançavam a sentença de pronúncia”. Com esta modalidade de processo criminal,

instalou-se uma confusão entre o Poder judiciário e a ação policial, pois só após a pronúncia intervinha o Ministério Público perante o júri, ou seja, o Promotor só funcionava quando, com base na pronúncia, elaborava o libelo, seguindo-se a fase do Júri, muito semelhante ao de hoje. (CÂNDIDO, 2016b, p. 47-48).

Ressalva Cândido (2016b, p. 48) que, em que pese a Lei de 1841, esta trouxe uma aparência de legislação elegante e acertada; no entanto, na prática, estava muito longe do ideal e funcionava de forma precária. O sistema de persecução criminal era muito deficitário, pois eram “perpetrados por Delegados de Polícia (que não eram bacharéis) que faziam investigações (chefiados por um magistrado) e elaboravam procedimentos complexos”. Dessa feita, a produção de provas que levavam os criminosos até o júri era feita pelos Delegados, o que já era visto, naquele contexto social, como excesso de poder, “levando-se em conta que geravam graves erros judiciários com efeitos desastrosos” (CÂNDIDO, 2016b).

Cumprir observar, conforme a lei nº. 261, de 3 de dezembro de 1841, que as atribuições previstas aos chefes de polícia, em toda a província e na corte, e aos seus delegados, em seus distritos, eram as mais variadas, tais como: a concessão de fiança aos indivíduos presos em flagrante; a atribuição de regulação quanto as aglomerações ilícitas; a manutenção da tranquilidade pública e da segurança geral da população; as ações de prevenção dos delitos; a fiscalização de locais destinados para eventos públicos e os teatros; a fiscalização e a inspeção das casas prisionais de toda a província; a concessão de mandados de busca; o provimento de relatórios detalhados e minuciosos, com os esclarecimentos dos crimes ocorridos, aos juizes competentes, (BRASIL, 1841).

Verifica-se que na legislação do período Imperial do Brasil havia um sistema policial de ciclo completo, no qual o mesmo órgão (os chefes de polícia e os delegados) desempenhava atividades nas esferas de polícias administrativa e judiciária.

Em 1891, foi promulgada uma nova Constituição no Brasil, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brazil, a qual autorizava os Estados-Membros

no caso de não pronúncia, e de estar o réo preso, não será solto antes da decisão do Juiz Municipal. [...]

Art. 54. As sentenças de pronúncia nos crimes individuais proferidas pelos Chefes de Polícia, Juizes Municipaes, e as dos Delegados e Subdelegados, que forem confirmadas pelos Juizes Municipaes, sujeitam os réos á accusação, e a serem julgados pelo Jury, procedendo-se na fórma indicada no art. 254 e seguintes do Codigo do Processo Criminal” (BRASIL, 1841).

legislar¹¹ sobre quaisquer temas, desde que respeitados os princípios constitucionais. Entretanto, “poucos foram os estados que assim fizeram”, continuando, a maioria, a aplicar a legislação federal (CÂNDIDO, 2016b, p. 48).

Entretanto, a liberdade legislativa que detinham os Estados-Membros não durou por muito tempo, já que, em 1934, com a promulgação da nova Constituição brasileira, foi restaurada a unidade legislativa pela União e tal sistemática se manteve com a outorga da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Poucos anos depois, em 1941, foi promulgado o Código de Processo Penal, decreto-lei nº. 3.689, de 30 de outubro, em vigência até os dias de hoje no Brasil.

Esta legislação manteve o inquérito policial aos mesmos moldes do realizado na época do Império, todavia,

estabeleceu a instrução plenamente contraditória e separou de vez as funções acusatória e julgadora, eliminando, quase por completo, o procedimento *ex officio*, que só permaneceu para as contravenções, restando por restringir ainda mais, a competência do Júri. (CÂNDIDO, 2016b, p. 48-49).

Os procedimentos dentro do Código foram organizados de forma a respeitar o sistema acusatório, furtando-se de um viés inquisitivo e sem garantias para os investigados e acusados (CÂNDIDO, 2016b, p. 48-49).

Até o ano de 1988, o qual culminou com a proclamação da Constituição da República Federativa do Brasil, houve mais duas constituições, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, e a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967. A primeira trouxe uma redemocratização ao país e reestabeleceu a separação entre os poderes; enquanto a segunda, “promulgada” em um cenário de início de regime militar, restringiu diversos direitos e garantias, retrocedendo os avanços democráticos brasileiros.

De qualquer sorte, é importante ressaltar que a atual Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, quebrou o paradigma ditatorial do regime que lhe antecedeu e, no contexto deste estudo, quanto à lógica do sistema policial e processual, trouxe muitas inovações, tais como o direito ao contraditório, à ampla defesa, à publicidade e ao devido processo legal, “restaurando-se a soberania do Júri, ampliando-se a oralidade, principalmente à vista do que dispões o art. 98, I, da

¹¹ Art. 63: “Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitados os princípios constitucionais da União” (BRASIL, 1891).

Constituição¹², instaurando-se, enfim, um sistema processual de tendências constitucionais predominantemente acusatório” (CÂNDIDO, 2016b, p. 49).

Ao observar a evolução histórica da legislação e doutrina brasileira, percebe-se que pouco se debruçou nos estudos do sistema policial, definindo as atribuições de cada órgão e delimitando as áreas de atuação. Chegou-se ao ponto de que, hoje, tem-se um entendimento, e apenas isso, de que a função da polícia judiciária é atribuição da polícia civil, por intermédio do delegado de polícia, que seria a “autoridade policial” prevista no artigo 4º do Código de Processo Penal¹³, ideia a qual tentaremos demonstrar que se encontra equivocada.

Cabe observar precisa lição de Cândido (2016b, p. 51), o qual nos brinda no sentido de que tal entendimento tem origem em razão da

herança histórica do modelo de justiça criminal vivenciado pelo Brasil Império, com o procedimento apuratório sendo em *ultima ratio* produzido pelo Delegado (do Chefe de Polícia) que era um magistrado, tal fato gerou o aproveitamento dos termos já em uso, transferindo-os para a realidade atual.

O autor (2016b, p. 51) segue, dizendo que tal situação gerou uma dificuldade de compreensão, sendo que “não houve um fundamento técnico pensado pelo legislador para atribuir tal codinome a uma atividade policial, de cunho administrativo e não jurisdicional”. Ainda, acrescenta que tal questão é tão verdadeira “que não se retirou a possibilidade de outras autoridades (administrativas) de proceder à apuração de delitos por outras vias, que não pelo desgastado Inquérito Policial” (CÂNDIDO, 2016b, p. 51).

Por fim, Noronha (2002, p. 21 apud CÂNDIDO, 2016b, p. 51) leciona que a missão principal dos órgãos de polícia judiciária é de auxiliar o Poder Judiciário no efetivo cumprimento dos objetivos do processo, tendo sua competência uma feição judicial. Entretanto, de forma alguma se trata de um órgão deste Poder, em que pese a referência tradicional de polícia judiciária.

¹² Art. 98: “A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juizes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juizes de primeiro grau” (BRASIL, 1988).

¹³ Art. 4º: “A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria” (BRASIL, 1941).

3.3 O MODELO POLICIAL MISTO (QUE QUASE NINGUÉM VÊ) UTILIZADO NO BRASIL

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, trouxe, no Título V, Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, um capítulo específico a respeito da segurança pública¹⁴, prevendo os órgãos que fazem parte deste sistema em nível federal e estadual, sendo este o foco de nosso trabalho. Ainda, a Carta Magna prescreve que os Estados-Membros possuem capacidade organizacional e gerencial sobre esses órgãos, os quais são subordinados aos governadores dos Estados.¹⁵

Os órgãos que fazem parte da segurança pública nacional, mas que estão vinculados aos Estados, e que interessam a nossa pesquisa são as polícias militar e civil. Ambas têm suas atribuições previstas no texto constitucional, atribuições que, conforme descreve Rosa (2010, p. 122) são “atividades importantes e até mesmo fundamentais para a manutenção dos direitos que foram assegurados no art. 5º, da Constituição Federal, dentre eles a vida, a liberdade, a integridade, o patrimônio, dentre outros”.

Leciona Foureaux (2019, p. 70-71) que a Constituição federal traz como atribuições das polícias militares a “polícia ostensiva” e a “preservação da ordem pública”. Ressalta que são termos amplos e que, dessa forma, pode-se dizer, a Constituição atribuiu às instituições militares dos Estados a maior quantidade de atribuições dentre as instituições citadas do artigo 144. Acrescenta, ainda, que o termo polícia ostensiva surgiu com a Carta Constitucional de 1988 e que tal expressão “envolve a atuação preventiva e visual da polícia, com o fim de se evitar a ocorrência de crimes; perpassa pelas quatro fases do poder de polícia (ordem de polícia. consentimento de polícia; fiscalização de polícia e sanção de polícia)” (FOUREAUX, 2019, p. 71).

Polícia ostensiva também “engloba toda atividade ostensiva voltada para a segurança pública que não esteja expressamente na Constituição para os demais

¹⁴ Art. 144: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. VI - polícias penais federal, estaduais e distrital” (BRASIL, 1988).

¹⁵ Art. 144: “[...] § 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (BRASIL, 1988).

órgãos de segurança pública” (FOUREAUX, 2019, p. 71). Neste sentido, o autor observa que quando a Constituição teve a intenção de restringir a ação da polícia ao “patrulhamento ostensivo”, ela fez expressamente, como na passagem sobre as polícias rodoviária e ferroviária federal.¹⁶

O termo patrulhamento diz respeito a atividades móveis de ronda e fiscalização, geralmente na modalidade embarcada em viaturas leves, motocicletas ou camionetes. Quanto ao termo policiamento, este “é um substantivo que advém do ato de policiar, que, por sua vez, significa vigiar, fiscalizar, ‘proteger’, ‘ficar de olho” (FOUREAUX, 2019, p. 71-72). Aduz Foureaux (2019, p. 72) que o conceito deste é mais amplo do que o do termo patrulhamento, porque “além de englobar este abrange as diversas atividades da polícia, como prevenção repressão e atos relacionados com a segurança pública”.

Quanto ao conceito de “ostensivo”, o supracitado autor traz que tal adjetivo “caracteriza o substantivo que o acompanha, com algo mais que é possível ser visto, notado, que ‘chama atenção’ que é perceptível pelos sentidos humanos, sobretudo pela visão” (FOUREAUX, 2019, p. 72), geralmente obtido a partir da utilização da iluminação e dos sinais sonoros da viatura.

Outro termo que surgiu com a Constituição de 1988 foi a “preservação da ordem pública”. Antes, a atribuição acenada para as polícias militares era “manutenção da ordem pública”, o que se denota que a atribuição constitucional foi ampliada significativamente, haja vista que o termo “preservar” é muito mais amplo que “manter”. Esse, além de englobar o a preservação, tem caráter preventivo, objetivando ações pretéritas aos fatos que possam vir a turbar a ordem pública. Conforme assevera Foureaux (2019, p. 75), “na preservação da ordem pública, tem-se um *plus*”, isto, pois não basta a manutenção, mas também a preservação dela “o que consiste em restaurá-la imediatamente, tão logo esta seja quebrada”.

Rosa (2010, p. 122) refere que o parágrafo 4º do artigo 144 da Constituição federal traz que a atribuição das polícias civis¹⁷ é de exercer a funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, devendo ser observada a competência

¹⁶ Art. 144: “[...] § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. § 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais” (BRASIL, 1988).

¹⁷ Art. 144: “[...] § 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares” (BRASIL, 1988).

da união e as infrações militares. O parágrafo 5º do mesmo artigo 144 traz as atribuições das polícias militares,¹⁸ quais sejam, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

Observa Rosa (2010, p. 122-123) que, apesar da existência desta divisão constitucional, não se leva em consideração a natureza das infrações penais previstas na legislação nacional e “percebe-se que a Polícia Militar atende ocorrências que não se limitam apenas a questões de natureza ostensiva e preventiva”. O autor traz à tona a realidade fática na qual o cidadão, principalmente de cidades de interior, em diversas situações, somente pode contar com a PM, exigindo a “busca de soluções que possam impedir a ocorrência de ilícitos penais que ofendam diretamente os direitos fundamentais” (ROSA, 2010, p. 122-123).

Neste sentido, observa que em diversos Estados do País já se tem admitido a confecção de termo circunstanciado por policiais militares, não sendo necessário o deslocamento até uma delegacia de polícia para o registro. Tal fato “tem contribuído inclusive para um enfrentamento mais efetivo dos problemas que afligem a população” (ROSA, 2010, p. 123), criando mais espaço para que a polícia civil possa se debruçar sobre temas mais complexos que exigem um trabalho mais apurado de investigação.

Aduz Rosa (2010, p. 123) que a Magna-Carta de 1988 “estabeleceu a atividade primeira da Polícia Militar”, mas de modo algum trouxe óbices quanto à evolução e ao desenvolvimento de outras atividades, buscando a melhoria e a qualificação dos “serviços que são colocados à disposição do cidadão”, o que, na verdade, é objetivo do Estado: prestar um serviço de segurança pública da melhor forma possível.

Neste contexto, Rosa, fazendo uma referência ao festejado Álvaro Lazzarini (2000, p. 115 apud ROSA, 2010, p. 124), expõe que o que falta no país é uma efetiva regulamentação do parágrafo 7º da Constituição federal,¹⁹ com objetivo de construir uma melhor integração entre os órgãos policiais. Acrescenta que “o aprimoramento do sistema de defesa social passa por uma mudança nas atribuições e não na extinção das atividades que são desenvolvidas pelas forças policiais,

¹⁸ Art. 144: “[...] § 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil” (BRASIL, 1988).

¹⁹ Art. 144: “[...] § 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades” (BRASIL, 1988).

permitindo assim uma maior efetividade das polícias no exercício de suas funções” (ROSA, 2010, p. 124). Hoje, no Brasil, apenas a polícia federal possui o aludido ciclo completo de polícia atuando em questões portuárias e de tráfico internacional de pessoas, em aeroportos, na prevenção e repressão ao tráfico internacional de drogas, dentre outras.

Conforme o pensamento de Lazzarini (1989, p. 235-6; 2000, p. 127 apud ROTH, 2016, p. 15), Roth (2016) discorre que a polícia militar é o único órgão de segurança pública, previsto no artigo 144 da Constituição federal, que tem como premissa a preservação da ordem pública. Dessa feita, aquela é o órgão que possui a atribuição residual a todos os demais órgãos de segurança pública, cabendo a ela a substituição dos demais no caso de falência ou greve, dessa forma, “abrindo a possibilidade jurídica constitucional de sua atuação nas hipóteses de falência operacional dos demais órgãos, como no caso de suas greves e outras, pois cabe-lhe a preservação da ordem pública” (LAZZARINI, 1989, p. 235-6; 2000, p. 127 apud ROTH, 2016, p. 15).

Leciona Roth (2016, p. 15) que as funções da PM são mais densas do que apenas a atividade de prevenção para a preservação da ordem pública prevista na Lei maior. Também cabe àquela a “atividade repressiva imediata, para restauração da ordem quebrada, com a prisão do infrator no ciclo completo de polícia”. Neste prisma, se verifica uma atuação mista da polícia militar, sendo esta preventiva e repressiva.

Podemos verificar que o Regulamento das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), aprovado pelo Decreto nº. 88.777, de 30 de setembro de 1983, explana que é atividade exclusiva da polícia militar o policiamento ostensivo,²⁰ sendo, a partir deste, efetivamente construída a manutenção da ordem pública ou o reestabelecimento desta após ser turbada.

Como se observa nas jurisprudências do Supremo Tribunal Federal²¹ (STF) e do Superior Tribunal de Justiça²² (STJ), é pacífico o entendimento de que as atribuições relativas às ações de polícia judiciária, como, por exemplo o

²⁰ Art. 2º: “Para efeito do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969 modificado pelo Decreto-lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos: [...] 27) Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública” (BRASIL, 1983).

²¹ BRASIL, 2009c; BRASIL, 2012b; BRASIL, 2008a.

²² BRASIL, 2012a; BRASIL, 1991.

cumprimento de mandados judiciais a partir de requisições do ministério público, encontram-se dentro das atribuições inerentes ao exercício da polícia ostensiva e de preservação de ordem pública. Nas lições de Roth (2016, p. 19) podemos verificar

que aquelas atribuições estão inseridas dentro das atividades de segurança pública, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, as quais não impõem nenhuma limitação no combate ao crime comum e nas atividades de persecução penal.

Ainda, referindo o festejado Lazzarini (1998, p. 21 apud ROTH, 2016, p. 20), “as Polícias Militares brasileiras têm plena formação para o regular exercício das atividades de polícia administrativa e de polícia judiciária”.

Lembra Roth (2016, p. 24) que é uma tendência na maioria dos países a formatação militar das polícias, não sendo incompatível com “a formação, o exercício e a eficiência da Polícia e de seus integrantes”. Ainda segundo o autor, desde tempos longínquos, a criação da *Gendarmerie Nationale*, na França, inspirou o modelo ajustado brasileiro para as polícias militares. Roth (2016, p. 24) finaliza ressaltando que o fortalecimento e engrandecimento das polícias no Brasil ocorrerá a partir da adoção do ciclo completo de polícia tanto para a polícia militar quanto para a polícia civil, resguardando para cada uma o “relevante papel de prevenção e repressão das infrações penais no Brasil, portanto de atividade de Polícia Administrativa e de Polícia Judiciária (polícia mista), com o aproveitamento de seus atos junto à Justiça Criminal, como ocorre na França”. Importante lição traz Cruz (1910, p. 140), observando que a divisão histórica, oriunda da França, que separa a polícia em judiciária e administrativa “é defeituosa e arbitrária” apesar de ser aceita universalmente, como regra, excetuando-se os países influenciados pelo direito inglês, neste sentido

A natureza jurídica da policia judiciaria fá-la perder o caracter policial para enquadrá-la na justiça criminal, de que é um simples ramo. O seu papel, os seus fins, a sua acção, só se inspiram em leis processuaes penaes, e as suas funcções não passam de actos preparatorios da applicação da lei penal. Não é propriamente policia; se no justo conceito de O. Mayer o fim da policia - é a defesa contra os perigos - ainda que sobrace actividades que nada tem de commum entre si, como a construção de diques contra as inundações, o tratamento de doenças contagiosas. em hospitaes, a aquisição de bombas para extinguir incendios, a illuminação das cidades no interesse da segurança publica, só a administrativa é a verdadeira policia. (CRUZ, 1910, p. 140).

Esta roupagem, que difere da definição clássica estabelecida não apenas no Brasil como nos países em que a doutrina se abebera na fonte francesa, aparenta ser mais acertada em nossa visão, pois a construção conceitual parte da premissa fundamental da polícia, definida pelo alemão Otto Mayer como “a defesa contra os

perigos”. Observa-se que esta é uma definição muito mais ampla do que a que atribui somente funções de auxílio do Poder Judiciário ou prevenção de ilícitos penais.

Neste mesmo sentido, observa Lima (1954, p. 113) que a doutrina nacional comumente classifica a polícia como judiciária e administrativa, acabando, tal distinção, por relegar “ao Direito Judiciário Penal a disciplina integral da polícia judiciária, ramo, como lhe chamam de justiça criminal”. Nesta senda de entendimento, cabe colacionar um trecho da obra do autor:

A polícia judiciária é, na verdade, meramente a ordenação, necessitada pelo processo judiciário penal, da atividade administrativa da polícia de segurança, à qual, de alguma forma, se superpõe, ao invés de afastá-la. Diz-se, explicitamente, em nosso Código de Processo Penal, que o exercício da polícia judiciária não exclui as ações das autoridades administrativas, a quem por lei esteja cometida a mesma função (art. 4º, § único). Significa isso que, entre a atividade da polícia judiciária e a atividade administrativa equipolente da polícia de segurança, há unicamente diversidade de ordenação: ali, a ordenação é de natureza processual; aqui, de natureza administrativa. Mas significa, por igual, que a atividade que se cuida, é fundamentalmente a mesma, embora diversamente ordenada, segundo propósito diverso. (LIMA, 1954, p. 113).

O excerto ilustra de forma precisa que ambas as polícias são aptas e juridicamente capazes de desempenhar ambas as funções, tratando-se apenas de uma questão conceitual amparada em ordenação, classificação, arranjo e distribuição daquelas, ao fim e ao cabo, sendo uma questão de propósito.

Seguindo o raciocínio de Lima (1954), ele rechaça, ainda, a classificação entre polícias repressiva e preventiva, restando apenas a classificação que separa a polícia de segurança da polícia administrativa. Esta se subdivide em polícia de costumes, educacional, sanitária, rural, industrial, comercial e de imigração; enquanto a polícia de segurança tem como objetivo a manutenção da ordem pública, a qual engloba as ideias de tranquilidade e incolumidade públicas. Precisa lição nos brinda Lazzarini (apud DI PIETRO, 2014, p. 125), o qual refere que

a linha de diferenciação está na ocorrência ou não de ilícito penal. Com efeito, quando atua na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age.

Independentemente de qual polícia se fala, ambas podem agir tanto como polícia administrativa quanto como polícia judiciária, dependendo unicamente da ocorrência do ilícito penal.

Analisando de forma mais lapidada, Di Pietro (2014, p. 125) traz que a diferenciação clássica entre polícia administrativa preventiva e polícia judiciária repressiva não é absoluta, pois a primeira age

preventivamente (como, por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo, do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator).

Em ambas as situações, o objetivo principal da polícia é “impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores a coletividade; neste sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva” (DI PIETRO, 2014, p. 125). Entretanto, conforme assevera a referida autora,

falta precisão de critério, porque também se pode dizer que a polícia judiciária, embora seja repressiva em relação ao indivíduo infrator da lei penal, é preventiva em relação ao interesse geral, porque, punindo-o, tenta evitar que o indivíduo volte a incidir na mesma infração. (DI PIETRO, 2014, p. 125).

No mesmo sentido, Cândido (2016b, p. 57) entende que o sistema policial no Brasil é misto, de modo que o mesmo órgão policial tem ações e atividades preventivas e repressivas, “conforme seja o propósito de atuação” ou seja, o que varia é a natureza da ação, podendo ser de natureza processual, quando atua como auxiliar do Poder Judiciário ou de natureza administrativa, quando age com o objetivo preventivo. Conforme bem pontua o autor, esse sistema misto “significa, por igual, que a atividade da qual se cuida é fundamentalmente a mesma, embora diversamente ordenada segundo propósito diverso”.

No mundo prático, é muito difícil efetivar tal diferenciação, haja vista a inviabilidade de “seccionar as atividades dentro de um mesmo segmento” (CÂNDIDO, 2016b, p. 57). Desse modo, se uma agência policial

que está exercendo atividade de polícia preventiva (na doutrina predominante, de polícia administrativa atribuída à Polícia Militar) diante do ilícito penal que não consegue evitar passa, automática e imediatamente ao exercício da polícia repressiva (na doutrina predominante, de polícia judiciária atribuída à Polícia Civil). (CÂNDIDO, 2016b, p. 57).

Para Zarzuela (1981, p. 173 apud CÂNDIDO, 2016b, p. 58), “a divisão da polícia em preventiva e repressiva está apenas na maneira de agir da autoridade no exercício do poder de polícia”. Dessa forma, errado seria qualificar ou distinguir a atividade policial em repressiva ou preventiva “pelo órgão público que a exerce, mas sim, pela atividade de polícia em si desenvolvida, seja por policiais militares ou por policiais civis”. Observa o referido autor que há uma “predominância” das atividades preventivas das polícias militares, mas que, ao desempenhar uma ação repressiva

imediate após a prática de um ilícito, cumpre sua atribuição constitucional de preservar a ordem pública, não se falando em invasão de atribuição ou de outro órgão (ZARZUELA, 1981, p. 173 apud CANDIDO, 2016b, p. 58).

Nesta senda, cabe colacionar lição do renomado Laubardère (1977, p. 86-87 apud CÂNDIDO, 2016b, p. 58), o qual evidencia que:

Na realidade das coisas, a distinção não é simples, porque, a operação em causa guarda a sua própria natureza, independentemente de seu autor e também por certos funcionários e autoridades possuem dupla qualidade de agirem tanto na qualidade de autoridade administrativa, como ainda na qualidade de oficial de polícia judiciária.

Observa o insigne autor que algumas autoridades possuem capacidade ou legitimidade de realizar mais de uma função, desse modo, atuando tanto na esfera administrativa quanto na repressiva. Ademais, fica evidente que se deve guardar a devida atenção à natureza da operação ou ação, independentemente de qual seja a autoridade que a esteja executando (LAUBARDÈRE, 1977, p. 86-87 apud CÂNDIDO, 2016b, p. 58).

No mesmo sentido doutrinário, no direito pátrio, encontramos nas lições de Cretella Júnior (1991, p. 535-536) que há a denominação de “polícia mista ao organismo estatal que acumula, ou exerce, sucessiva ou simultaneamente, as duas funções: a preventiva e a repressiva, como é o caso da polícia brasileira, em que o mesmo órgão (o mesmo agente policial) previne e reprime”.

Conclui o jurista que a tradicional divisão entre polícias administrativa e judiciária no Brasil tem origem no direito francês, universalmente aceito, exceto em países regidos pela fonte de direito inglesa, como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. Observa que a divisão francesa é “defeituosa e arbitrária, não tem integral aplicação, porque nossa polícia é mista, cabendo ao mesmo órgão, como dissemos, atividades preventivas e repressivas” (CRETILLA JÚNIOR, 1991, p. 536).

Cândido (2016b, p. 60) sustenta que a polícia militar é uma polícia mista

não só devendo atender a ocorrência policial criminal, como também quando diante de um flagrante delito, ao invés de levar as partes e o que mais possa interessar para a comprovação do crime a Polícia Civil, que o faça diretamente à Justiça Criminal.

Neste sentido, a PM estaria agindo na esfera de atribuições da polícia repressiva/judiciária. Aduz, ainda, que se “fosse diferente, ter-se-ia que admitir que a prisão não faz parte da repressão criminal, ou, a contrário *sensu*, que a Polícia Militar não tem o poder-dever de prender quem quer que esteja em flagrante delito, o

que de todo seria inócuo” (CÂNDIDO, 2016b, p. 60). Posicionamento com o qual simpatizamos.

4 DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

Como observa Sapori (2016, p. 51), o atual sistema policial brasileiro está “esgotado” em razão de haver uma “dualidade de polícia ostensiva/ polícia investigativa tornou-se foco crônico da ineficiência da atuação do Estado na provisão de segurança pública”. Acena que não há integração entre as polícias militar e civil, sendo essa uma rara exceção. Aduz, ainda, que “a frouxa articulação do sistema policial na sociedade brasileira tem provocado mais perdas do que ganhos para a população” (SAPORI, 2016, p. 51).

No Brasil, uma das vertentes políticas questiona a capacidade das polícias militares de realizarem o ciclo completo de polícia em razão de sua natureza militar. Esta diretriz política profere um discurso de que a polícia militar é violenta e tal fato seria devido à formatação desta, que é de cunho militar, pois, conforme o senso comum “idealiza”, ela seria treinada para combater o inimigo e não proteger o cidadão. Todavia, observa Pereira (2016, p. 296 apud FOUREAUX, 2019, p. 236) que

o modelo militar de policiamento preventivo indiscutivelmente confere maior poder disciplinar e, por si só, não é causa de violência. Se a polícia é violenta, procure-se na sociedade as suas causas, pois as instituições agem na conformidade dos valores sociais.

Tal assertiva é totalmente desconectada da realidade atual, tratando-se de um discurso eivado de ressentimentos e amargura de uma fatia do pensamento nacional, preponderantemente de natureza política. Contudo, tecnicamente, não condiz com o hodierno modelo policial que, constitucionalmente, prevê uma instituição policial militar estadual garantidora dos direitos fundamentais, eis que é um dos órgãos constitucionais que de fato vai de encontro ao problema social ou de segurança, proporcionando o primeiro atendimento do Estado. É a primeira instituição que faz girar a máquina estatal, trazendo o fato social a lume para apreciação dos poderes instituídos.

Note-se que as polícias militares deixaram de ser predominantemente aquarteladas²³ e tiveram uma efetiva assunção das atividades de patrulhamento

²³ Na Brigada Militar no Estado do Rio Grande do Sul o embrião do policiamento ocorreu no ano de 1955 na Cidade de Porto Alegre. “Em 12 de agosto de 1955, foi criada a Companhia Pedro e Paulo, em caráter experimental, adida ao 1º Batalhão de Caçadores. Essa Companhia desenvolvia suas atividades de policiamento em duplas, aos moldes do que vinha sendo realizado em grandes metrópoles, como Paris, Inglaterra, São Paulo e Rio de Janeiro. Para integrar a Companhia Pedro e Paulo foi realizado um rigoroso processo de seleção entre o contingente da BM, onde eram

ostensivo pelas ruas das cidades na época da ditadura, ocorrida no Brasil entre os anos de 1964 e 1985. Naquela época, “o Governo Federal visava ter o controle da força de segurança pública estadual, que nas ruas poderiam conter as perturbações da ordem e controlar os movimentos contrários à ditadura” (FOUREAUX, 2019, p. 240).

Observa-se que, em que pese a configuração estrutural das polícias militares ser formada baseada nos princípios da hierarquia e disciplina, condão militarizado, a atuação diária das polícias “é preponderantemente de natureza civil, pois é voltada para a preservação da ordem pública em situações de normalidade” (FOUREAUX, 2019, p. 240). Ademais, conforme ressalta Andrade (2017, p. 92 apud FOUREAUX, 2019, p. 243), hodiernamente há um processo de “militarização” das polícias federal e civil e do sistema penitenciário, fato perceptível devido à

criação de inúmeros grupos táticos especiais nos Estados e sua utilização em policiamento ostensivo; na multiplicação de operações policiais com elementos de criminologia midiática; a ‘guerra às drogas’ é expressão militar da polícia criminal e a atuação policial no país; a formação nas academias de Polícia, ainda recebem carga de aulas e instruções a partir de paradigmas militares.

Assim sendo, não é a falta de estrutura militar ou de um fardamento que impede que estas “instituições utilizem prática, tática e métodos militares” (FOUREAUX, 2019, p. 243).

4.1 CONCEPÇÕES A RESPEITO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

Sapori (2016, p. 51) refere que o ciclo policial completo é uma realidade mundial e que a expressão “ciclo completo de polícia deve ser compreendida como a atribuição das atividades de patrulhamento ostensivo e de investigação criminal em uma mesma organização policial”. Desse modo, para o autor, a mesma polícia teria “um segmento fardado que realiza patrulhamento ostensivo nas ruas e outro

considerados o biotipo, grau de escolaridade, boa conduta e apresentação pessoal. Depois, os candidatos escolhidos pelos oficiais da Corporação eram submetidos a uma rígida avaliação física, médica e psicotécnica (esta realizada na Faculdade de Medicina de Porto Alegre). Concluído o processo de seleção, os policiais eram submetidos a um programa de treinamento para aperfeiçoamento e melhor desempenho da função policial, com duração de quatro meses, com aulas de instrução geral e moral, instrução policial, trânsito, educação física, ordem unida, armamento e maneabilidade. O treinamento técnico-profissional era voltado para a legislação específica, principalmente trânsito, além da grande preocupação com o atendimento ao público. Concluído o período de treinamento, os integrantes da Companhia Pedro e Paulo foram lançados oficialmente no serviço de policiamento de Porto Alegre, em 27 de janeiro de 1936. Inicialmente, desenvolviam suas atividades no aeroporto, rodoviária e estação férrea ampliando” (RIO GRANDE DO SUL, 2019).

segmento constituído de investigadores incumbidos de coletar evidências de materialidade e autoria de crimes eventualmente registrados” (SAPORI, 2016, p. 52).

O ciclo completo de polícia, conforme as lições de Foureaux (2019, p. 255), significa que uma polícia é capaz de realizar as atividades de prevenção, repressão e investigação, sendo uma única instituição responsável pelo “policimento ostensivo, fardado, atendimento de ocorrências, preservação da ordem pública e adoção de medidas repressivas e investigativas”. Acrescenta que há, no sistema jurídico brasileiro, o ciclo completo para as polícias militares quando se trata da prática de crime militar, sendo atribuição da autoridade de polícia judiciária militar a sua apuração. Há, também, a ocorrência do ciclo completo de polícia ao tratar-se de crimes de menor potencial ofensivo a partir da realização de termo circunstanciado pelas polícias militar e rodoviária federal em diversos Estados do Brasil.

Conforme leciona Foureaux (2019, p. 255), a “dicotomia policial consistente no policiamento ostensivo e preservação da ordem pública pela polícia Militar e a repressão e investigação pela Polícia Civil teve início na França”. Durante a assembleia nacional, em 1971, houve, de fato, a “separação da justiça e da polícia”, situação que necessariamente desencadeou a separação das funções de polícias administrativa e judiciária.

A influência francesa sobre a separação dos poderes, de acordo com Foureaux (2019, p. 257), fortaleceu o modelo atual de polícia, no qual uma instituição fica responsável pela preservação da ordem pública e outra pela investigação e repressão, desse modo sendo separadas as “atribuições de julgar, prender, investigar e realizar o policiamento ostensivo”. Esta influência balizou o direito português e induziu sobremaneira o direito brasileiro a evitar que um mesmo órgão cumule funções executivas e jurisdicionais (FOUREAUX, 2019, p. 257-258). Com proficiência, o autor leciona que

Ocorre que, com a consolidação da separação dos Poderes, cabe ao Poder Judiciário realizar julgamentos, e a polícia se tornou vinculada ao poder executivo, na medida em que possui atribuições administrativas e, historicamente surgiu para proteger o Estado, que concentrava os poderes, e, posteriormente, para realizar a defesa interna. Neste sentido, nada obsta que seja implementado no Brasil o ciclo completo de polícia em sua plenitude, o que não foi adotado, por questões políticas. O Ciclo completo de Polícia é adotado em todas as forças militares estaduais responsáveis pela segurança pública no mundo, com exceção do Brasil. Países que possuem a democracia consolidada adotam o Ciclo Completo de Polícia, exercido pelas polícias de natureza militar e civil, como Portugal, Espanha, França e Itália. (FOUREAUX, 2019, p. 258).

O posicionamento do autor, com o qual simpatizamos, demonstra que o Brasil dispõe de ferramentas necessárias e argumentos plausíveis para a adoção do famigerado ciclo completo de polícia, sem que esta modalidade afete a repartição dos poderes (FOUREAUX, 2019). Como se bem desenhou, o país é uma exceção negativa, sendo o único país no mundo onde as polícias militares não são dotadas de tal sistemática ainda, e isto se dá não por questões técnicas, mas sim por influências políticas.

Foureaux (2019, p. 264) acrescenta que em Portugal há a Guarda Nacional Republicana (GNR), a qual possui atribuições atinentes à atuação na área rural, em cidades com população inferior a 30 mil habitantes e em rodovias de natureza militar. De outra banda, e com uma natureza civil, há a Polícia de Segurança Pública (PSP), atuante em cidades com mais de 30 mil habitantes e, ainda, a Polícia Judiciária, que também possui natureza civil e tem como objetivo a atuação em casos de turbação da ordem pública em áreas de fronteira. Ambas as forças policiais, de natureza civil ou militar, atuam concomitantemente dentro de suas esferas de atribuição, no sistema de ciclo completo, encaminhando os cidadãos em atrito com a lei diretamente ao Poder Judiciário.

Sugere Foureaux (2019, p. 266) que, em havendo a implementação do ciclo completo no Brasil,

o ideal é que haja divisão de atribuições entre Polícia Militar e a Civil, de acordo com a natureza do crime e necessidade da realização de diligências, em face das dimensões territoriais do país e pelo fato do número de policiais militares ser muito superior ao de policiais civis, o que inviabilizaria a realização de policiamento ostensivo, como regra, por parte da Polícia Civil.

O autor defende, ainda, a possibilidade da realização do *plea bargain*²⁴ a partir da adoção do ciclo completo de polícia, pois, desta forma, haveria a apresentação do preso diretamente ao Ministério Público, podendo o eventual acordo ser homologado na audiência de custódia, com prolação de sentença penal. Cabe observar que, com o advento da lei nº. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro, por meio do artigo 29-A do Código de Processo Penal²⁵, instituto semelhante, aqui denominado de “acordo de não

²⁴ O *Plea bargain* é um instituto com origem nos países de sistema *common law* e se traduz em um acordo entre a acusação e o réu, através do qual o acusado se declara culpado de algumas, ou todas, acusações, em troca de uma atenuação no número de acusações, na gravidade das mesmas, ou, ainda, na redução da pena recomendada (MARQUES, 2016).

²⁵ Art. 28-A: “Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima

persecução penal”, o qual prevê uma “negociação” (BRASIL, 1941) entre Ministério Público e infrator, com penas de até quatro anos para crimes não violentos, sendo implantado, basicamente, para reparar o dano e evitar um dispendioso, lento e demorado processo criminal.

Silva Júnior (2015, p. 3) observa que em todo mundo há diversos modelos policiais, dentre os quais podemos verificar “uma agência policial (Dinamarca), várias agências policiais (Brasil, França, Espanha, Itália, Portugal, Alemanha etc.), agências policiais municipais (Estados Unidos), mas em nenhum deles, à exceção do Brasil, há polícias dicotomizadas”, ou seja, o “que faz de nosso modelo dicotomizado é o fato de que somente aqui cada polícia vai até certo ponto do trabalho de proteção social e, a partir daí, outra polícia começa o seu”.

Para o jurista não há precisão conceitual no campo acadêmico brasileiro acerca do que seria o

ciclo completo de polícia. De qualquer sorte, aduz que hoje há uma crítica acentuada quanto “a ineficácia do modelo dual de segurança pública estadual, que faz os pesquisadores focarem suas observações no sistema e não simplesmente nos modelos e ideologias das agências policiais. (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 3).

Com precisão cirúrgica, observa Silva Filho (2001, p. 1 apud SILVA JÚNIOR, 2015, p. 4) que

Não é verdadeira a ideia de que prevenção do crime – largamente atribuída às Polícias Militares – e a investigação das Polícias Cíveis sejam atividades tão diferenciadas e distanciadas que demandem organizações completamente diferentes em estrutura, treinamento, valores, áreas de operação, disciplina, normas administrativas e operacionais. O Brasil é caso raro no mundo nesse tipo de arranjo que decorreu não de racionalidade, mas de meras contingências históricas e tristes conveniências de governos ditatoriais que permearam boa parte do século passado. Nas polícias modernas as funções de policiamento uniformizado e investigação devem boa parte de seus êxitos à interpenetração dessas funções, desde a fase de diagnóstico, planejamento e até a execução das ações.

O autor faz uma apurada leitura de cenário, observando que há capacidade de ambas polícias exercerem as responsabilidades de polícias tanto administrativa quanto judiciária, porque as funções destas não são tão distanciadas a ponto de exigirem a modificação das estruturas internas daquelas para que possam ser executadas. O Brasil é uma raridade por conter essa modalidade dicotômica de polícia, que somente existe por fatores históricos, os quais, hoje, não são racionais o suficiente para que sejam mantidos (SILVA FILHO, 2001, p. 1 apud SILVA JÚNIOR,

inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente: [...]” (BRASIL, 1941).

2015, p. 4). Neste mesmo condão, mas de forma mais ácida, Rolim (2007, p. 12) leciona que

Esta estrutura de policiamento, em cujo centro há uma “bi-partição”, produziu a realidade peculiar da existência de duas polícias nos estados que devem fazer, cada uma, a metade do “ciclo de policiamento”. Dito de outra forma, cada polícia estadual é, conceitualmente, uma polícia pela metade porque ou investiga ou realiza as tarefas de policiamento ostensivo. Uma delas efetua prisões, a outra colhe provas; uma patrulha, a outra recebe as denúncias, etc. É evidente que, na atividade prática de policiamento, tais divisões de responsabilidade quase nunca são observadas.

Acrescenta Rolim (2007, p. 12) que há inúmeros exemplos práticos que demonstram a dificuldade da divisão de responsabilidades das atividades policiais como por exemplo

tornou-se comum que as polícias civis usem viaturas identificadas e que seus policiais se envolvam em diligências onde usam coletes de identificação, providências só admissíveis em uma lógica de ostensividade. De outra parte, as polícias militares, desde há muito, contam com departamentos de inteligência que realizam investigações criminais só permitidas às polícias civis e passam a registrar ocorrências em “termos circunstanciados” (espécie de registros simplificados) que dispensam a presença da estrutura de polícia judiciária.

Aduz Rolim (2007, p. 12-13) que tais sobreposições de atribuições e responsabilidades, que são inerentes a um sistema de policiamento irracional, fragmentado e dicotômico, acirram as rivalidades institucionais e a disputas judiciais promovidas pelas associações que representam as classes policiais.

O autor traz elementos robustos que evidenciam a falha estrutural do sistema policial brasileiro, as quais geram mais dissabores e atritos do que proveitos para a sociedade, relegando o interesse público a segundo plano. Repisa a ideia da existência de uma polícia pela metade no Brasil, na qual cada um faz uma parte do trabalho. Na prática, esta divisão não se verifica, pois as atividades se misturam na realidade do dia a dia, na qual vemos a polícia civil uniformizada e ostensiva e a polícia militar registrando ocorrências de menor potencial ofensivo por meio de termos circunstanciados²⁶ e encaminhando-os diretamente ao Poder Judiciário, dispensando, desse modo, o trabalho da suposta polícia judiciária (ROLIM, 2007).

Da premissa da confecção do TC pelas polícias militares depreende-se que foi inaugurado “o exercício do “ciclo completo de polícia”, dispensando o trabalho

²⁶ A lavratura de termos circunstanciados pelas PM ocorre em sua plenitude nos Estados de Santa Catarina (Provimento TJSC n.º. 04/99), Paraná (Resolução n.º. 6/2004), Rio Grande do Sul (Portaria SJS n.º. 172/2000), Piauí e Rondônia. Esse está implementado em mais de 50% das cidades nos Estados de: Minas Gerais, Goiás, Sergipe e no Distrito Federal; em menos de 50% das cidades nos Estados do Acre, Rio Grande do Norte e Ceará; e está em fase de Provimento/Resolução nos Estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Alagoas e Pernambuco.

das polícias civis e reduzindo seu poder institucional” (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 5). Esta suposta redução de espaço das polícias civis desencadeou a propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 2862/SP junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) por parte da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL) e Associação dos Delegados de Polícia de São Paulo (ADPESP). Em contraponto, a Federação Nacional das Entidades de Oficiais Militares (FENEME) ingressou na demanda na qualidade de *amicus curiae*. Nesta ADI o ministro Cezar Peluso se manifestou no seguinte sentido:

Ademais e a despeito de tudo, ainda que, para argumentar, se pudesse ultrapassar o plano de estrita legalidade, não veria inconstitucionalidade alguma, uma vez que, na verdade, não se trata de ato de polícia judiciária, mas de ato típico da chamada polícia ostensiva e de preservação da ordem pública – de que trata o § 5º do artigo 144 – , atos típicos do exercício da competência própria da polícia militar, e que está em lavrar boletim de ocorrência e, em caso de flagrante, encaminhar o autor e as vítimas à autoridade, seja policial, quando seja o caso, seja judiciária, quando a lei o prevê. (BRASIL, 2008b).

Em mesmo sentido temos a decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3954, a qual merece colacionarmos excerto:

[...] 12. De igual modo, não conheço da ação quanto ao parágrafo único do artigo 68 da Lei Complementar n. 339/2006: “Art. 68. Incumbe à Polícia Judiciária a apuração das infrações penais, nos termos da legislação própria. Parágrafo único. **A incumbência definida neste artigo não exclui a de autoridade administrativa a quem seja cometida a mesma função**”. [...]

Observa-se que é uma ação do ano de 2009 que somente veio a ser concluída no ano de 2020. Nessa ação, o STF reafirma sua posição, entendendo que não há inconstitucionalidade na produção do termo circunstanciado pelas polícias militares, que é o reconhecimento que a atuação em um sistema de ciclo completo é o mais acertado. Tem-se, em nível nacional, forte inclinação e tendência para uma composição melhorada do atual sistema de polícia, com a existência de um fluxo direto entre as polícias e o Poder Judiciário.

Tais observações não são recentes no direito brasileiro, eis que no período pós-promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, que ocorreu no ano de 1988, o ilustre professor Lazzarini (1991, p. 67 apud SILVA JÚNIOR, 2015, p. 7) já questionava o desacerto da nova Carta Magna no sentido de esta não prever um sistema policial de ciclo completo, vejamos:

A unificação, com efeito, em termos militares, mantido seja o sistema processual vigente, fatalmente levaria militares a presidir os anacrônicos inquéritos policiais, nas infrações penais comuns. Isso, entendo, apesar da formação jurídico-policial dos oficiais de Polícia Militar, se afigura inaceitável para a comunidade jurídica, embora o ideal seja o denominado ciclo

completo de polícia (o policial que atende a ocorrência leva-a diretamente ao juiz criminal competente).

Silva Júnior (2015, p. 7) ressalta que a não adoção do ciclo completo é contraproducente, trazendo perda da eficácia da persecução penal, pois a dicotomia existente entre os órgãos policiais acaba por gerar “subnotificação dos delitos e alimentando a rivalidade e hostilidade entre as forças policiais”. Todas as instituições trabalham na busca de extensão de suas atribuições e competências (poder), desse modo, essas hostilidades, já históricas, tendem a continuar existindo até que se ache uma adequação racional e eficiente das distribuições de competências às polícias.

Ainda, o autor traça um panorama quanto à eficiência da atuação policial, no sentido de melhor trabalhar o fator criminalidade, ressaltando que “a eficiência do Estado no trato da criminalidade está intimamente condicionado ao modelo de gestão” (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 8-9). Acrescenta, de forma precisa, que “um modelo moderno de administração gerencial não admite ensaios, tampouco o apelo à paradigmas ultrapassados, que assim se revelam por tratar novos problemas com as mesmos métodos do passado, tudo em homenagem à tradição”, Neste sentido, a ideia de prestação de serviço público de qualidade e eficiência não deve ficar ancorado em vaidades e reminiscências. Observando os sistemas policiais de outros países, o autor ressalva que

Noutros países de democracia consolidada a existência de uma única agência policial é descartado, porque gera um monopólio de poder que põe em risco potencial o controle social; noutros países de democracia consolidada o modelo militar de administração não é confundido com os pesadelos do totalitarismo; em países de dimensões geográficas consideráveis, não se cogita em polícias municipalizadas, porque sujeitas ao clientelismo; nos países mais evoluídos as agências policiais agem dentro daquilo que se convencionou definir como “polícias de ciclo completo” (todas as polícias realizam a prevenção e a investigação criminais). (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 11).

Silva Júnior (2015) assevera que em países nos quais há uma única agência/força policial existe a possibilidade de se colocar em risco o controle social, o monopólio não é a modalidade mais acertada. Além do mais, observa que alguns países onde foi instituída a administração na modalidade militar em nada se aproximaram de regimes totalitários, sendo apenas utilizado o modelo. Em países de extensa área territorial, a modalidade de polícia municipalizada não é interessante, haja vista que se pode estabelecer o “clientelismo” (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 11), ou seja, muita proximidade entre Estado e cidadãos de um jeito que a impessoalidade

não seria observada a ponto de desacreditar o sistema. E, por fim, descreve a adoção da polícia de ciclo completo em países evoluídos é uma realidade, pois esta atinge a finalidade proposta com maior eficiência.

Cândido, referindo-se aos apontamentos de Lazzarini (1987, p. 69 apud CÂNDIDO, 2016b, p. 85), nos traz que a não existência do ciclo completo de polícia no Brasil é sinônimo de ineficiência da atividade policial. Desse modo, “como focalizamos, o não cumprir do Ciclo Completo de polícia, com o policial-militar entregando diretamente à Justiça Criminal quem deva ser entregue, talvez seja um dos grandes males da legislação processual brasileira”. Cândido (2016b, p. 85) observa que, atualmente, há uma grande corrente que busca provocar uma mudança do sistema policial para a adoção do ciclo completo na doutrina nacional, não havendo, entretanto, sintonia e definição quanto à qual modelo e extensão devam ser adotados para que seja um modelo moderno e eficiente.

Neste contexto, Cândido (2016b) traça cinco modelos que estão em evidência e poderiam ser uma solução a ser adotada no ordenamento pátrio e dos quais, mesmo que não deem certo quanto às melhorias no sistema em eficiência, seria fácil o retorno ao modelo que hoje é existente.

O primeiro modelo é o ciclo completo de polícia, o qual determina o total das atribuições inerentes a um mesmo órgão policial, sendo que tal hipótese teria um “conjunto imensamente volumoso de ações e muito dificilmente poderia vir a ser praticadas por uma só força policial” (CÂNDIDO, 2016b, p. 86). O jurista traz como exemplo as seguintes atividades:

Imagine-se que genérica e aleatoriamente, as atribuições de um órgão que tenha poder de polícia sejam o conjunto das seguintes ações: baixar normas, resoluções portarias, inibir vontades, obstaculizar oportunidades, fiscalizar, emitir alvarás e autorizações, advertir, patrulhar, realizar apreensões, prisões, lavrar boletins e autos, investigar, instaurar inquéritos, sustar, socorrer vítimas, interditar estabelecimentos, emitir documentos, remover presos, custodiar presos, ressocializar presos, e outras tantas. Ora, empiricamente refulge ser plenamente impossível acometer, a um só órgão policial, a responsabilidade de realizar todos estes atos. (CÂNDIDO, 2016b, p. 86).

Verifica-se uma gama amplíssima de atribuições que, na prática, inviabilizam uma prestação de serviço adequada e eficiente por apenas um órgão policial. Dessa feita, a implementação de uma polícia de ciclo completo angariada nesta concepção, segundo Cândido (2016b, p. 89), “é uma mera ficção, pois, seria sob o ponto de vista pragmático, impossível de concebê-lo como o total das inúmeras ações inerentes a uma agência policial, dentro do conceito que se coloca”. Assevera o

autor que é preciso adaptar o ciclo a uma realidade com um “espectro mais reduzido” (CÂNDIDO, 2016b, p. 89).

Como uma segunda alternativa, Cândido (2016b) defende a ideia do ciclo completo de polícia vinculado ao ciclo de polícia administrativa, sendo “aquela que desenvolve toda organização sequencial de atuação no âmbito de polícia administrativa”. No Brasil, se observam quatro fases ou ciclos de polícia, quais sejam: a) ordem de polícia; b) consentimento de polícia; c) fiscalização de polícia; e d) sanção de polícia. Conforme a doutrina avalizada de Moreira Neto (2014, p. 535-538),

A ordem de polícia é o preceito legal básico, que possibilita e inicia o ciclo de atuação, servindo de referência específica de validade e satisfazendo a reserva constitucional (art. 5.º, II). [...] O consentimento de polícia, em decorrência, é o ato administrativo de anuência que possibilita a utilização da propriedade particular ou o exercício da atividade privada. [...] A fiscalização de polícia, a função que se desenvolverá tanto para a verificação do cumprimento das ordens de polícia [...] como para constatar se, naquelas que foram consentidas, não ocorrem abusos do consentimento. [...] Sanção de polícia – que vem a ser a função pela qual se submete coercitivamente o infrator a medidas inibidoras (compulsivas) ou dissuasoras (suasivas) impostas pela Administração. (MOREIRA NETO, 2014, p. 535-538, grifos do autor).

Observa Cândido (2016b, p. 90) que “somente a ordem de polícia e a fiscalização e polícia é que estarão, obrigatoriamente, presentes em todo ciclo de polícia, na concepção de este ser vinculado apenas ao Direito Administrativo”. Sobre as mesmas quatro fases, Foureaux (2019, p. 261) observa, em sentido diverso, que a atuação das polícias militares é mais usual na “fiscalização de polícia, como a realização de blitz, e para a sanção de polícia, com as multas aplicadas em uma blitz”.

Acrescenta Cândido (2016b, p. 91), de forma pertinente, que o sistema policial adotado no Brasil aproxima a ideia de uma polícia de segurança, a qual é considerada “uma atividade destinada a manter a ordem social, referida às pessoas, aos bens e às instituições sociais em geral, e a ordem jurídica referida ao Estado e suas instituições”.

A terceira opção retratada por Cândido (2016b, p. 94) seria a dos ciclos da persecução criminal e de polícia organizados de forma integrada e sistêmica, os quais seriam divididos em “três segmentos ou fases: a) situação de ordem pública normal; b) momento da quebra da ordem pública e a sua restauração; c) fase investigatória”. Para esta corrente, a primeira fase, ou seja, “situação de ordem pública normal”, seria uma conjuntura ordeira e pacífica na qual reinaria “a

segurança pública, a tranquilidade pública e a salubridade pública”. Havendo este momento social, a atuação da polícia seria na esfera administrativa com ações policiais de maneira preventiva, buscando a preservação da ordem pública (CÂNDIDO, 2016b, p. 94-95).

O segundo segmento ou fase definido como o "momento da quebra da ordem pública e a sua restauração”, como assevera Cândido (2016b, p. 95), é tido como o de “menor duração no ciclo”, entretanto, é o “mais importante, pois é nele que tem início a persecução criminal”. Observa o autor que a ação humana que viole ou turbe a segurança, tranquilidade e salubridade pode ou não configurar um ilícito penal. Em não existindo a prática criminal, a ação da polícia seria na esfera administrativa e, possivelmente, viria a desencadear uma sanção de polícia, buscando o reestabelecimento da ordem violada.

De outra banda, se a ação humana vier a desencadear a prática de um ilícito penal, há o início da atividade de persecução penal. Dessa feita, “os atos de polícia que incidem sobre o delito são tidos pela doutrina reinante, como de polícia judiciária, conhecida por exercer a polícia repressiva” (CÂNDIDO, 2016b, p. 95). É uma ação de auxílio ao Poder Judiciário que tem como objetivo final a aplicação de uma pena. Colacionando um excerto da lição do autor,

Como já se demonstrou, respeitando a doutrina de eminentes administrativista, está aí a linha de diferenciação entre polícia administrativa e a polícia judiciária, ou seja, exatamente na ocorrência ou não de ilícito penal. Aproveitando-se ainda a doutrina do saudoso mestre Álvaro Lazzarini (1995), esta fase tem dois momentos importantes: a **eclosão** e a **duração**. A primeira é o instante em que deflagra a anormalidade, havendo ou não o ilícito penal, a segunda é o período em que persiste a alteração da ordem, enquanto não restabelecida. (CÂNDIDO, 2016b, p. 96, grifos do autor).

Dessa forma, seria atribuição das polícias militares não somente atuar após a prática do crime, de forma repressiva do delito, mas também após seu acionamento, a partir da prática de crime, efetuando a prisão e realizando os trâmites burocráticos de registro da ocorrência e o devido encaminhamento ao Poder Judiciário. Assevera Cândido (2016b, p. 96) que

o movimento da polícia (civil ou militar) para prender o infrator, em quaisquer das modalidades de flagrante, trata-se tão somente de atos para constatação do fato criminoso e não de atos puramente investigatórios, estes sim, de atribuição da polícia civil, pelo ordenamento jurídico atual.

O terceiro segmento, a fase investigatória, é a mais trabalhosa do ciclo de polícia, pois tem como objetivo a produção da prova penal suficientemente para seja possível, ao fim do inquérito, apontar a autoria e a materialidade delitiva. Neste

contexto, Cândido (2016b, p. 97) defende que as polícias militares deveriam poder fazer o registro da prisão em flagrante que efetivamente realizam, sendo desnecessário encaminhamento de “cópia dos autos para a Polícia Civil” apenas para realizar os trâmites burocráticos e para eventuais investigações residuais e complementação da apuração criminal.

Em uma quarta hipótese de construção, o saudoso Cândido (2016b, p. 98) traz a ideia do ciclo completo de polícia mitigado, o qual é limitado às ocorrências de pequeno potencial ofensivo, sendo tal proposta defendida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). A partir deste modelo, a polícia militar somente autuaria infrações de menor potencial ofensivo, devendo encaminhar os crimes maiores para a lavratura do flagrante ou o registro policial na polícia civil, ficando esta com a atribuição de investigar de forma exclusiva os demais crimes.

Por fim, a quinta situação levantada pelo autor diz respeito ao ciclo completo de polícia a partir da ocorrência de fato delituoso. Cândido (2016b, p. 100) assevera que “o entendimento de que o ciclo de polícia só se inicia concretamente por meio daquilo que é visível e evidente, ou seja, diante da eclosão do delito”. Neste contexto, o jurista defende uma concepção de ciclo completo de polícia mais restritiva, “a partir da ocorrência do ilícito penal, como forma básica de se estabelecer um modelo de polícia praticado pela quase totalidade dos outros países democráticos, que seja adequada à realidade brasileira” (CÂNDIDO, 2016b, p. 101). Assim sendo, argumenta o autor, a mesma agência policial que realiza a prisão do indivíduo que violou a legislação penal deve efetuar o registro e encaminhar o preso e os objetos atrelados ao flagrante (que sejam de interesse da persecução criminal) ao Poder Judiciário.

Neste contexto, Saporì (2016, p. 53) refere que, apesar de haver diversas referências positivas de sistemas policiais que adotam o ciclo completo, no modelo federal encontra-se a França, com duas polícias nacionais, e o Japão, com uma polícia com responsabilidade em todo território nipônico. Na modalidade de polícia completa em âmbito estadual verificam-se países como a Alemanha e a Inglaterra adotando esta estrutura. Com a prevalência da ação em orbita municipal, a referência são os Estados Unidos da América. Entretanto, refere o autor, “não há um modelo ideal de polícia de ciclo completo a ser seguido”, deve ser adotado um que melhor se adapte à realidade brasileira, observando as idiosincrasias nacionais.

4.2 INICIATIVAS DAS PM NO BRASIL NA CONSTRUÇÃO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA – ELABORAÇÃO DE TERMO CIRCUNSTANCIADO PELAS POLÍCIAS MILITARES

A Constituição federal de 1988 trouxe, em seu artigo 98²⁷, que os Estados devem criar juizados especiais em suas respectivas jurisdições para o julgamento de infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante um procedimento oral e sumaríssimo, sendo que este procedimento deve ser regido pelos princípios²⁸ da celeridade, informalidade, economia processual, simplicidade, buscando sempre a conciliação ou transação penal. A partir desta norma orientadora, surgiu a lei n.º. 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os juizados criminais e cíveis, norma de grande inovação no direito brasileiro.

Neste novo contexto sistemático e jurídico surge o termo circunstanciado, o qual é “uma modalidade de registro do delito, onde se buscam a autoria e a materialidade dos fatos de maneira menos burocrática e mais célere possível”. Com efeitos práticos, conforme leciona Cândido (2016b, p. 109), este termo é uma “alternativa formal ao Auto de Prisão em Flagrante Delito (APFD), para o registro da custódia do autor de uma infração de menor potencial ofensivo”.

A própria lei n.º. 9.099/1995, no artigo 61, trouxe o conceito de infração de menor potencial ofensivo, enunciando que “consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa” (BRASIL, 1995).

Dessa forma, havendo um crime de pena máxima não superior a dois anos, será cabível o registro da ocorrência por meio de um termo circunstanciado, conforme apregoa o artigo 69²⁹ da Lei do Juizado Especial Criminal. Observa-se que

²⁷ Art. 98: “A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juizes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juizes de primeiro grau” (BRASIL, 1988).

²⁸ Art. 2º: “O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação” (BRASIL, 1995).

²⁹ Art. 69: “A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários. Parágrafo único. Ao autor do fato que, após a lavratura do termo, for imediatamente encaminhado ao juizado ou assumir o compromisso de a ele

a lei traz a seguinte redação: “autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado” (BRASIL, 1995). Nesta passagem nasce para o policial militar a atribuição de realizar a autuação da infração penal de menor potencial ofensivo, sem a necessidade do atravessador (polícia civil), levando o fato a conhecimento da autoridade Judiciária.

Nota-se que tal entendimento é o aceito pela doutrina majoritária no Brasil, trazemos, como exemplo, as profícuas lições de Lazzarini (2003, p. 19 apud CÂNDIDO, 2016b, p. 111):

Da competência do Delegado de Polícia só o Inquérito Policial comum, que por ele deve ser presidido, desde que não envolva crime militar, que é da competência dos militares presidi-lo, ou, então entre outras hipóteses, os procedimentos investigatórios presididos pelas autoridades judiciais quando envolvidos magistrados ou, mesmo, nos crimes eleitorais, ou, ainda, pelo Ministério Público, quando envolvido algum de seus integrantes. (LAZZARINI, 2003, p. 19 apud CÂNDIDO, 2016b, p. 111).

Neste contexto, a jurisprudência nacional vem se posicionando de forma pacífica no sentido de entender como plenamente cabível a lavratura de termo circunstanciado pelas polícias militares. Na fundamentação do Habeas Corpus 2000.002909-2 (Acórdão) do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, o relator desembargador Nilton Macedo Machado teceu importante voto:

[...] 4. Nesse contexto (e sem embargo dos que defendem a tese de que só o Delegado de Polícia possui competência para lavratura do termo circunstanciado previsto no art. 69 da Lei n. 9.099/95, atendidos os preceitos dos arts. 144 da CF e art. 4º do CPP), como bem ensina DAMÁSIO DE JESUS, "a Lei que instituiu os Juizados Especiais Criminais, e que entrou em vigor no dia 26 de novembro de 1995, provocou verdadeira revisão de antigos conceitos e até mesmo de tradicionais dogmas do processo. Assentada em dispositivo específico da CF, deve ser analisada à luz de princípios próprios. Não se trata de um novo rito processual; cuida-se de um novo sistema, com filosofia e princípios próprios. De fato, o art. 98, I, da CF, ao permitir a conciliação entre Estado e autor do fato nas infrações penais de menor potencial ofensivo, revolucionou a sistemática até então reinante" (Lei dos Juizados Especiais Anotada, 4a ed., SP: Saraiva, 1997, p. 57). [...] (SANTA CATARINA, 2000).

Ainda em seu voto, o desembargador Nilton Macedo Machado traça um retrato da realidade no interior do Brasil, na qual o soldado da PM é a “encarnação mais presente e respeitada da autoridade do Estado, a presunção jurídica é sempre no sentido de que ele age em função do Estado” (SANTA CATARINA, 2000).

comparecer, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança. Em caso de violência doméstica, o juiz poderá determinar, como medida de cautela, seu afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima” (BRASIL, 1995).

Tal voto tem um alcance enorme ao tratar de diversos pontos tensos quanto às atribuições das polícias militares e civis. Primeiramente, entendemos que se trata de uma nova ótica sobre o processo penal, o qual deve ser observado a partir de novos valores e princípios. Em um segundo momento, o desembargador descreve que devem ser deixados dogmas antigos em razão de novos entendimentos, levando em consideração o espírito das leis, afastando a ideia da formalidade e primando pelo valor da informalidade com o objetivo de sempre atingir a finalidade dos atos. Por fim, reforça a imagem da polícia militar nas comunidades afastadas, lembrando que o soldado que está lá na linha de frente é a autoridade do Estado agindo em sua função.

Neste sentido, o professor Paulo Tadeu Rodrigues Rosa (2001, p. 32) leciona que “a lavratura do termo circunstanciado não é privativa da polícia civil. A polícia militar, que exerce as funções de polícia ostensiva e preventiva, poderá lavrar o termo, inexistindo invasão de competência ou usurpação de função”. Cabe observar que, em nosso atual contexto legislativo, somente será possível a lavratura do termo quando houver uma situação de flagrante delito (conforme prescreve o artigo 69, da lei nº. 9.099/1995)³⁰ e o autor do crime se comprometer a comparecer em audiência junto ao Poder Judiciário, caso contrário, deverá ser imposta a prisão em flagrante com o registro na PC.

Em consonância com Silva Júnior (2015, p. 11-12), há exemplos no Brasil da existência da polícia de ciclo completo e um desses é a lavratura do termo circunstanciado por policiais militares no atendimento de infrações penais de menor potencial ofensivo. Amparados pela Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, eles realizam o registro no próprio local do fato, sem conduzir as partes para a polícia civil. A confecção de termos circunstanciados pelas polícias militares já ocorre em diversos Estados brasileiros, como já mencionado. O autor ressalta, com pesar, que o Estado de

São Paulo também o fez desde 01 de dezembro de 2001 até o dia 09 de setembro de 2009, quando foi abortado por uma Resolução do então Secretário de Segurança Pública Antônio Ferreira Pinto, por questões

³⁰ Art. 69: “A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários. Parágrafo único. Ao autor do fato que, após a lavratura do termo, for imediatamente encaminhado ao juizado ou assumir o compromisso de a ele comparecer, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança. Em caso de violência doméstica, o juiz poderá determinar, como medida de cautela, seu afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima” (BRASIL, 1995).

hermenêuticas e pressões político-institucionais. (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 12).

Assevera, ainda, que

um modelo de polícias de ciclo completo teria o condão de alforriar as patrulhas de polícia ostensiva das horas perdidas nas delegacias à espera da lavratura de um rele boletim de ocorrência, deixando essa força de trabalho altamente capilarizada encarregada do varejo criminal. (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 16-17).

Por outro lado, o modelo “desoneraria as polícias civis da burocracia e as guindaria ao status de uma polícia especializada na criminalidade complexa, elevando seus níveis de eficiência na elucidação dos crimes” (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 16), posicionamento com o qual somos simpáticos.

Rememora Silva Júnior (2015) que, em reunião no XVII Encontro Nacional do Colégio dos Desembargadores Corregedores Gerais de Justiça do Brasil, realizado em São Luiz (MA), em 4 e 5 de março de 1999, restou definido, a partir da Carta de São Luís do Maranhão, que:

Autoridade policial, na melhor interpretação do art. 69 da Lei nº 9.099/95, é também o policial de rua, o policial militar, não constituindo, portanto, atribuição exclusiva da polícia judiciária a lavratura de Termos Circunstanciados. O combate à criminalidade e a impunidade exigem atuação dinâmica de todos os Órgãos da Segurança Pública. (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 15).

Ainda nesta seara, ocorreu o VII Encontro Nacional de Coordenadores de Juizados Especiais, em 27 de maio de 2000, ocasião em que ficou assentado o Enunciado Criminal nº. 34 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais (FONAJE), o qual orientou que “atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar” (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 15). E, de acordo com o referido autor, a Confederação Nacional do Ministério Público assentou seu posicionamento: “A expressão 'autoridade policial', prevista no art. 69 da Lei nº 9.099/95 abrange qualquer autoridade pública que tome conhecimento da infração penal no exercício do poder de polícia”.

Neste sentido, cabe colacionar uma breve passagem do Parecer nº. 28.166/CS do Ministério Público Federal (MPF), no Recurso Extraordinário nº 1.051.393/SE, referente a um processo que questionava a legalidade da lavratura de termo circunstanciado pela polícia militar, sendo o entendimento do MPF quanto à extensão do termo “autoridade policial” no seguinte sentido:

28. A interpretação restritiva que o recorrente quer conferir ao termo “autoridade policial”, que consta do art. 69 da Lei nº 9.099/95, não se compatibiliza com o art. 144 da Constituição Federal, que não faz essa distinção. Pela norma constitucional, todos os agentes que integram os

órgãos de segurança pública – polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares –, cada um na sua área específica de atuação, são autoridades policiais. (BRASIL, 2017).

Em 23 de agosto de 2018, a Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) editou o Provimento nº. 27/2018 autorizando o recebimento dos TC pelos juizados criminais. Tal provimento previu:

Autorizar o recebimento pelos juizados especiais criminais e pelos demais juízos com competência criminal da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, para o fim de deflagrar procedimento de natureza criminal, dos Termos Circunstanciados de Ocorrência lavrados por policiais militares e agentes de trânsito do Distrito Federal bem como por policiais rodoviários federais. (BRASIL, 2018b).

O provimento provocou um questionamento pelo Sindicato dos Delegados de Polícia do Distrito Federal por meio do Procedimento de Controle Administrativo (PCA) nº. 0008430-38.2018.2.00.0000, junto ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Tal fato carece de julgamento, todavia, ante tal questionamento, o Fórum Nacional de Juízes Especiais (FONAJE) publicou a nota técnica nº. 1/2020, a qual merece colacionarmos alguns trechos:

[...] Ao todo, 12 estados da federação autorizam a lavratura de TCO com encaminhamento direto ao Poder Judiciário, o que resultou, no último biênio, no registro de 284.067 ocorrências, com redução de custos na movimentação da máquina estatal e, sobretudo, de tempo na conclusão dos procedimentos de natureza criminal. [...] Retroceder seria, a bem da verdade, abrir as portas do Judiciário para o reconhecimento de nulidade processual absolutamente impertinente, e fomentar, ao cabo, a impunidade através da prescrição de inúmeros casos ainda em curso. [...] Postas tais considerações, o FONAJE externa a sua posição pela manutenção da higidez do Provimento n. 27/2018-CGJ/TJDFT, bem como das normas similares de outras unidades federativas, as quais, ao invés de serem combatidas, deveriam, antes, com muito mais acerto, serem replicadas em todo o território nacional. (UBIALLI, 2020, p. 2).

Não merece reparos a nota técnica do FONAJE, tratando do tema de forma sucinta e densa, deixa cada vez mais clara a inclinação de todo o sistema de persecução criminal no sentido de readequar o sistema policial a uma nova realidade menos burocrática, mais eficiente e desapegada de vaidades institucionais.

Cabe observar que o Estado de São Paulo foi um dos pioneiros na implantação da realização do TC pela PM, precisamente no 17º Batalhão de Polícia Militar, o qual é responsável pela área territorial de São José do Rio Preto. Foi verificada naquela realidade, durante o período de 1º de dezembro de 2001 até 30 de setembro de 2009, a confecção de 42.121 termos circunstanciados, isto significa, na prática, que a atuação da polícia militar foi muito eficiente. Isto é, o policial militar

realizou imediatamente, após ter o conhecimento dos fatos, o termo circunstanciado, sem precisar conduzir as partes envolvidas na ocorrência para o registro em uma delegacia de polícia. Evitaram-se, assim, milhares de horas de espera em uma fila para fazer uma formalização de um ato que a PM é totalmente capaz de fazer (CÂNDIDO, 2016b, p. 121-122, 129).

Esta prática foi seguida por diversos Estados brasileiros. Conforme leciona Cândido (2016b, p. 126), o Tribunal de Justiça do Paraná editou o provimento nº. 34, de 28 de dezembro de 2000, no qual foi estabelecido que “a autoridade policial, civil ou militar, que tomar conhecimento da ocorrência, lavrará termo circunstanciado, comunicando-se com a secretaria do juizado especial para agendamento de audiência preliminar, com intimação imediata dos envolvidos”.

No Estado do Rio Grande do Sul, foi editada a portaria nº. 172 da Secretaria de Segurança e Justiça, atual Secretaria da Segurança Pública, em 16 de novembro de 2000, a qual prescreveu que “todo policial, civil ou militar é competente para lavrar o Termo Circunstanciado previsto no artigo 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995” (RIO GRANDE DO SUL, 2000, p. 1). Tal resolução foi complementada a partir de uma Instrução Normativa Conjunta nº. 01/2000, do comandante geral da brigada militar e do chefe de polícia civil (CÂNDIDO, 2016b, p. 126-127).

O Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul editou a instrução nº. 05, de 02 de abril de 2004, que trouxe a seguinte redação:

Para efeito do disposto no art. 69 da Lei 9.099, de 26.09.1995 e nos arts. 72 e 73 da Lei 1.071, de 11.07.1990, entende-se por ‘autoridade policial’, o agente dos Órgãos de Segurança Pública do Estado, policial civil ou militar, que atua no policiamento ostensivo ou investigatório. (MATO GROSSO DO SUL, 2004).

No Estado de Alagoas, foi editado o provimento nº. 13/2007 pelo Tribunal de Justiça que “autoriza aos Senhores Juízes de Direito dos Juizados Especiais e Comarcas do Estado de Alagoas, a recepcionar o termo circunstanciado de ocorrência lavrado por policial militar ou Rodoviário Federal com atuação no Estado” (CÂNDIDO, 2016b, p. 126).

Também, no Estado de Sergipe, o Tribunal de Justiça editou o provimento nº. 13, de 29 de julho de 2008, autorizando os Juizados Especiais a “receber o Termo de Ocorrência Circunstanciado – TOC – realizado pela Polícia Militar, desde que assinado por oficial da corporação, sendo este, preferencialmente, Bacharel em Direito” (CÂNDIDO, 2016b, p. 126).

Observa-se um movimento intenso no sentido de atribuir às polícias militares a lavratura do TC, o que é corolário lógico da nossa legislação e do espírito das leis analisadas. Ressalta Cândido (2016b, p. 128) que “o Termo Circunstanciado não se constitui um ato de investigação e de apuração infracional” e também não tem o objetivo de substituir o inquérito policial, que pode vir a ser instaurado em momento oportuno pela polícia civil. Assevera o autor que “não se trata de ato de polícia judiciária, porquanto típico ato administrativo”.

Um primeiro passo na construção do ciclo completo de polícia no Brasil passa, necessariamente, pela eliminação de instâncias no momento do flagrante delito, permitindo que a polícia militar conduza os casos diretamente ao Poder Judiciário, sem a necessidade da interferência da polícia civil, a qual é responsável apenas por um procedimento burocrático que é plenamente possível de realização pela PM.

4.3 A INEFICIÊNCIA DO SISTEMA POLICIAL BRASILEIRO

Observa-se que atualmente a polícia civil dedica-se a uma atividade eminentemente de investigação cartorária, ou seja, tem pouco tempo disponível para ir a campo buscar elementos que possam ajudar na elucidação dos infindáveis inquéritos que lotam os departamentos de polícia. Um dos fatores que interferem na estruturação mais adequada da PC é o fato de que esta tem que refazer o que a polícia militar já produziu na rua, já que

boa parte dos ativos da Polícia Civil estadual estão incumbidos de realizar um retrabalho desnecessário diante das prisões/apreensões em flagrante delito e, mais ainda, da elaboração de Termos Circunstanciados (TCs) de ocorrência e Boletim de Ocorrência. (CÂNDIDO, 2016b, p. 103).

Defende Cândido (2016b) que deveriam ser liberadas as estruturas da PC dos registros dos flagrantes, bem como dos termos circunstanciados e dos registros de ocorrências. Assim, estes poderiam ser efetuados pela polícia militar, proporcionando mais liberdade para que a polícia civil pudesse focar e se especializar no combate à criminalidade organizada que vem corroendo as estruturas do país. Observa o referido autor, que tal possibilidade é viável e de simples resolução:

Para a efetivação dessa medida, bastaria que os governos estaduais, ao fixarem quais, dentro do Estado, seriam as autoridades para efeito do que estabelece o art. 4º do Código de Processo Penal (CPP), aí incluíssem, com o fim exclusivo de lavrar flagrantes realizados por policiais militares, Oficiais

da Polícia Militar. Assim, sendo, desafogar-se-ia o trabalho da Polícia Civil, que se desobrigaria de manter tais estruturas para atender policiais militares, evitando o desperdício de tempo hoje verificado nas delegacias de polícia. (CÂNDIDO, 2016b, p. 103).

Acrescenta Cândido (2016b) que se trata de uma solução prática e completamente possível em nosso sistema, haja vista que os oficiais das polícias militares já são autoridades judiciárias militares para a lavratura de autos de prisão em flagrante (APF) de crimes de natureza militar. Inclusive, ressalta o autor (2016b, p. 103), “em vários Estados da federação, Oficiais de Polícia Militar já até receberam essa delegação do governo do Estado, ou por meio de provimento do Judiciário”. Ademais, “trata-se de uma forma simples de aproveitamento máximo das estruturas físicas existentes, sem a necessidade de gastos exorbitantes do poder público com novos prédios e espaços públicos” (CÂNDIDO, 2016b, p. 104).

Cândido (2016b, p. 104) ainda assevera que a parte mais difícil nesta construção e readequação do modelo policial brasileiro seria a resistência interna das próprias instituições envolvidas, mas principalmente dos delegados da polícia civil. Estes entenderiam ter sua esfera de atribuições reduzidas, mesmo que, em tese, na prática seria uma proposta que não faria mudanças abruptas em nenhuma das instituições, pois não se alterariam estruturas, não se unificariam as polícias nem se extinguiriam cargos.

Acrescenta o autor que não se pode olvidar a questão da “eficiência do modelo policial na esfera estadual”, referindo que há diversos estudos apontando a necessidade que se há que os gestores estaduais se preocupem com a “melhoria de resultados, sobremaneira no que se refere à capacidade da polícia de elucidar os chamados crimes de autoria desconhecida” (CÂNDIDO, 2016b, p. 104).

Cabe observar que, de acordo com o estudo Ministério Público – um retrato 2018, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no referido ano, o Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal recebeu 7.110.699 de inquéritos policiais, sendo que deste montante 696.335 (9,792%) foram arquivados por motivos diversos e em apenas 830.280 (11,676%) foram oferecidas denúncias (BRASIL, 2018).

Dessa forma, Cândido (2016b) conclui, se prima pela busca da excelência na prestação do serviço público, sendo a área policial e de persecução penal uma fatia constitucional que também deve proporcionar serviço de qualidade para o destinatário final, a população. Neste condão, na busca de “patamares de excelência

para nosso modelo policial, de modo a colaborar cada vez mais para o reverso dos índices de violência e criminalidade”, o autor assenta que uma solução adequada seria a “adoção de um modelo de transição para o ciclo completo de polícia, fundamentando no registro do flagrante delito por parte da Polícia Militar” (CÂNDIDO, 2016b, p. 109), a qual agilizaria o serviço burocrático e liberaria a polícia civil para outras tarefas mais importantes.

Atualmente, a lei nº. 13.675, de 11 de junho de 2018, promulgada com o objetivo de disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do artigo 144 da Constituição federal, traz em seu artigo 10º, inciso III³¹, um pequeno passo, qual seja, o de determinar que os órgãos policiais devem aceitar as ocorrências registradas em outros órgãos policiais. Tal regulamentação não tem, ainda, o condão da aceitação pela legislação nacional do ciclo completo de polícia, mas já é um avanço no sentido de entender a validade dos registros policiais realizados por outras forças.

Cabe mencionar que, no Estado do Rio Grande do Sul, a brigada militar de longa data realiza os registros de ocorrências policiais variadas, desde que não haja situação de flagrante delito (pois aí caberia a confecção de TC ou a condução para a PC), inclusive no local do fato, dando celeridade à atividade policial e prestando um serviço eficiente e efetivo, pois leva ao cidadão vítima do crime a força pública de segurança, facilitando a formalização do registro criminal. Posteriormente, tal registro é encaminhado para a polícia civil para que haja a instauração de inquérito policial.

Observa Barreto (2019, p. 52) que a legislação nacional deve evoluir no sentido de adotar o ciclo completo de polícia eficiente, pois no País esta temática é um paradigma. Vencer essa barreira é o caminho para a “superação das limitações e dificuldades das polícias civis e militares brasileiras, colocando-as na trilha do desenvolvimento e do crescimento institucional”. Será possível somente então se aproximar do nível das melhores polícias mundiais, no entanto, para isso acontecer é necessário que um dos passos seja a adoção do ciclo completo de polícia para que as polícias consigam cumprir suas missões constitucionais com a melhor qualidade.

³¹ Art. 10º: “A integração e a coordenação dos órgãos integrantes do Susp dar-se-ão nos limites das respectivas competências, por meio de: III - aceitação mútua de registro de ocorrência policial” (BRASIL, 2018).

Neste sentido, Barreto (2019, p. 62) defende a adoção do ciclo completo, pois os efeitos positivos refletiriam em diversas esferas, iniciando com o incremento de efetivo disponível executando a atividade operacional, o que ampliaria a capacidade de prevenção da criminalidade, bem como aumentaria a taxa de resolutividade dos crimes mais complexos, retirando funções cartorárias e burocráticas da polícia civil e deixando a esta mais tempo para as investigações das infrações penais mais gravosas.

Na defesa da ideia de alcançar o ciclo completo de polícia para as polícias militares e civis dos Estados-Membros, Rosa (2010 p. 125) defende que se deve, a partir da regulação do parágrafo 7º da Carta Magna de 1988, separar as funções policiais por matéria. Ou seja, correlacionar a ação com os tipos penais com os quais as polícias mais se deparam no dia a dia, como, por exemplo, crimes contra o patrimônio, contravenções penais, crimes de menor potencial ofensivo e crimes de trânsito seriam de responsabilidade da polícia militar; enquanto crimes contra a ordem tributária, crimes contra a administração pública, tráfico de entorpecentes, crimes contra a ordem econômica, crimes contra menores e adolescentes e crimes dolosos contra a vida deveriam ficar nas atribuições da polícia civil.

Cabe observar que a lei nº. 13.675, de 11 de junho de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), não alcançou, para nenhuma das polícias estaduais, a possibilidade da realização do ciclo completo de polícia. Neste contexto nacional, surgem diversas manifestações políticas com o objetivo de reestruturar o sistema de persecução penal. De acordo com o deputado federal Luiz Gonzaga Ribeiro (2016, p. 38), proponente da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 431-2014, o atual sistema policial brasileiro está exaurido, sendo necessário a reformulação e migração deste para um sistema de ciclo completo. Nesta conjuntura, foi instalada a frente parlamentar de apoio à adoção da polícia de ciclo completo no Brasil.

Observa o referido deputado que há inúmeras convergências no sentido de implementar o aludido ciclo completo, entretanto, há algumas resistências e divergências. A principal convergência é a de que o “ciclo completo se impõe como medida de eficiência e eficácia”, já em sentido contrário, a

exceção dos delegados que são refratários ao ciclo completo pelo histórico esforço de empoderamento absoluto do exercício de autoridade policial e, por consequência, de fazer de todos os demais policiais seus serviçais, a divergência mais acentuada é quanto à eficácia do ciclo completo nas polícias militares. (RIBEIRO, 2016, p. 38-39).

Neste mesmo sentido, verificamos o entendimento de professor Balestreri (2016), o qual afirma que no Brasil menos de 30% das ocorrências, de modo geral, são apuradas. Em um sistema de persecução penal no qual as polícias são meias polícias, por não realizarem o ciclo completo, a polícia militar entrega/apresenta uma ocorrência para a polícia civil realizar o registro, sendo gastas, apesar de este registro poder ser feito pela própria PM, horas de serviço policial em filas burocráticas.

Assevera o autor que grande parte da resistência à mudança do sistema ocorre por parte dos delegados de polícia, que somente reconhecem a si próprios como “autoridades policiais”, desacreditando o soldado que trabalha na linha de frente e que efetivamente leva as ações do Estado até o cidadão. Enfatiza que o “serviço público é serviço e não poder público” (BALESTRERI, 2003).

Como solução ao atual modelo, Balestreri (2003) sugere que a polícia civil, a qual tem menor efetivo e, conseqüentemente, é uma polícia de menor envergadura, tenha as atribuições de investigação de crimes mais graves, deixando para as polícias militares os crimes ordinários, ou seja, de crimes do dia a dia, mais corriqueiros. Ainda, acrescenta que se deva atribuir poder de polícia para as guardas municipais, para que estas fiquem responsáveis pelos crimes posturais e pelas contravenções penais, atentando, evidentemente, para que não virem “guardas pretorianas de oligarcas”.

4.4 PROPOSTAS PARA A EVOLUÇÃO DA POLÍCIA – O ATUAL CENÁRIO POLÍTICO PARA ADOÇÃO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA NO BRASIL

Como demonstrado anteriormente, a falta de eficiência na polícia brasileira diz muito a respeito da má forma estrutural como esta é desenhada, havendo muitas proposições no sentido de readequar e modernizar o sistema. Nesta onda de ideias para aperfeiçoar o sistema policial no Brasil, há uma dezena, pelo menos, de propostas de alterações legislativas, principalmente propostas de emendas constitucionais, visando a alteração constitucional das atribuições das polícias militar e civil, inclusive sugerindo a unificação destas ou até mesmo a extinção de ambas e a criação de uma nova polícia. A partir dessa variedade de ideias, passamos a analisar as PECs com maior possibilidade de serem aprovadas.

A PEC 430, proposta em 5 de novembro de 2009 pelo deputado Celso Russomano, tem como objetivo alterar a Constituição federal para criar uma nova polícia do Estado e do Distrito Federal e Territórios, desconstituindo as polícias civis e militares ora existentes e ampliando as atribuições das guardas municipais. De acordo com a proposta, essa nova “polícia dos Estados” seria instituída por lei como “órgão único em cada ente federativo, permanente, essencial à Justiça, de atividade integrada de prevenção e repressão à infração penal, de natureza civil, organizada com base na hierarquia e disciplina e estruturada em carreiras” (BRASIL, 2009b). Essa nova polícia teria como atribuição privativa: I – preservar a ordem pública; II – exercer a atividade de polícia ostensiva e preventiva; e III – exercer a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária.

Depreende-se que essa nova polícia seria de ciclo completo, pois estaria responsável por ações preventivas da ordem pública, ações de polícia ostensiva e de polícia judiciária e investigativa. Ademais, a estrutura funcional seria constituída pelas carreiras de delegado de polícia, perito de polícia, investigador de polícia, escrivão de polícia e policial.

A PEC 432, proposta em 11 de novembro de 2009 pelos deputados federais Marcelo Itagiba, Celso Russomano Capitão Assumção e João Campos, tem como objetivo a unificação das polícias civis e militares dos Estados e do Distrito Federal. A nova “polícia dos Estados” teria natureza civil, ou seja, seria uma polícia única desmilitarizada, além de ser subordinada ao governador dos Estados e considerada essencial à justiça. Como atribuições, teria o encargo de realizar a atividade

integrada de prevenção e repressão à infração penal, dirigida por autoridade policial, organizada com base na hierarquia e disciplina, sendo destinada: I – à preservação da ordem pública; II – ao policiamento ostensivo e preventivo; e III – ao exercício privativo da investigação criminal e da atividade de polícia judiciária, sob a presidência de autoridade policial. O projeto institui novos cargos, carreiras, e estrutura básica, trazendo a ideia de que esta nova polícia seria composta estruturalmente por carreiras de autoridade policial, agente da autoridade policial e perito (BRASIL, 2009a).

Tanto a PEC 430/2009 quanto a PEC 432/2009 têm como premissa máxima a desconstituição das polícias militares e civis para a criação de uma nova “polícia dos Estados”. Com a devida vênia, não nos parece que a proposta da criação de uma nova polícia dos Estados seria a solução mais interessante pra a melhoria do sistema de persecução penal brasileiro. Primeiramente, cabe observar que a desconstituição de dois órgãos quase bicentenários nos Estados não é de fácil implementação, pois estes são estruturas gigantescas difíceis de diluir tanto no tocante aos bens físicos quanto aos seus agentes. Ademais, o gasto para a criação de uma terceira polícia, levando em consideração apenas a padronização e implementação da nova sistemática, seria impraticável no cenário de recessão pelo qual passa o Brasil como um todo.

Ainda, cabe acrescentar que tanto a PM como a PC são instituições com muita *expertise* e *know-how*, fatores que valorizam suas ações e somente se sedimentam na cultura institucional com tempo. Tais características são as que todas empresas procuram, mas somente o tempo as traz, e desprestigiar o que as instituições têm de melhor seria uma falta de capacidade avaliativa e profissionalismo do legislador que refletiria diretamente na qualidade do serviço prestado ao contribuinte.

A PEC 423, proposta em 6 de agosto de 2014 pelo deputado federal Jorginho Mello, altera a denominação das polícias militares para forças públicas estaduais e do Distrito Federal e Territórios. A proposta prevê o ciclo completo de ação policial na persecução penal, o qual seria iniciando por infrações penais de menor potencial ofensivo e em casos de prisão em flagrante. A emenda constitucional prevê a realização do “ciclo completo de ação policial na persecução penal, exercendo cumulativamente as polícias administrativa, ostensiva, preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial”, ressalvando que as “atividades investigativas, na

ação penal pública, independente da sua forma de instrumentalização” (BRASIL, 2014a) serão realizadas em coordenação com o Ministério Público. O projeto ainda acrescenta a possibilidade da polícia realizar a composição preliminar dos danos civis decorrentes das ocorrências de menor potencial ofensivo.

Tal proposta traz a ideia central da implementação ciclo de polícia no Brasil para todos os órgãos policiais previstos no artigo 144, iniciando por crimes de menor potencial ofensivo e pela apresentação do flagrante delito, estabelecendo a norma um prazo de dois anos para adequação total para o sistema de “polícia única” (BRASIL, 2014a). Ademais, traz a ideia de que as polícias realizariam a composição preliminar dos danos civis das ocorrências de menor potencial ofensivo. Entendemos que se trata de uma proposta interessante e que de fato traria efeitos práticos muito sensíveis para o contribuinte no tocante à eficiência da persecução penal (BRASIL, 2014a).

A PEC 89, de 9 de julho de 2015, proposta pelo deputado federal Hugo Leal, traz uma ideia de reforma do sistema de persecução penal, atribuindo o ciclo completo de polícia para as PM e PC. A nova redação do § 4º do artigo 144 da CF teria a seguinte redação: “às polícias civis e às polícias militares dos Estados e do Distrito Federal incumbem à apuração de infrações penais, a preservação da ordem pública e o policiamento ostensivo” (BRASIL, 2015a). Neste sentido, seria atribuição de ambos os órgãos estaduais as funções de polícia administrativa de preservação de ordem pública (preventiva) e de polícia de investigação criminal (repressiva).

Entretanto, tal PEC traz uma proposta de concepção de juizados de instrução e garantias, que seriam criados para exercício por membros da carreira da magistratura a partir da transformação do cargo de delegado de polícia, ou seja, haveria a possibilidade de escolha para os delegados, estes poderiam decidir se ficariam na esfera policial ou migrariam para a órbita judiciária. Cabe observar que a transposição de carreira é vedada no ordenamento jurídico e a respeito do assunto já foi publicada a Súmula Vinculante nº. 43 pelo STF (BRASIL, 2015c).³² Dessa forma, tal proposta, muito provavelmente, não prosperará na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

³² Súmula Vinculante 43: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido” (BRASIL, 2015c).

A PEC 127, de 9 de setembro de 2015, apresentada pelos deputados federais Reginaldo Lopes e Rosângela Gomes, permite que a União estabeleça normas gerais a respeito da segurança pública, instituindo o Conselho Nacional de Polícia, a ouvidoria de polícia, além do ciclo completo da ação policial. Esta PEC traz que “os órgãos policiais realizarão o ciclo completo de polícia na persecução penal, consistente no exercício das atribuições de polícia ostensiva e preventiva, investigativa e judiciária, e de inteligência policial” (BRASIL, 2015b), ressaltando que a atividade de investigação deverá ser realizada e coordenada pelo Ministério Público.

A PEC 321, de 3 de outubro de 2013, protocolada pelo deputado federal Chico Lopes, altera o artigo 144 da Constituição federal, incluindo dois novos órgãos de segurança pública, as polícias estaduais e municipais, sendo ambas de natureza civil e de criação facultativa pelos Estados e Municípios. As polícias estaduais teriam como atribuições a proteção dos bens públicos do Estado, assim como os serviços e instalações deste, as funções de polícia judiciária, a apuração de infrações penais, o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.

Quanto às polícias municipais, estas poderiam ser criadas nas capitais e nos municípios com população superior a 500 mil habitantes, cabendo à esta a proteção dos bens públicos do Município, juntamente com os serviços e instalações deste, tendo como atribuições as funções de polícia administrativa, vigilância ostensiva e resolução de conflitos que não constituam infração penal.

Com a devida vênia, tal proposta não nos parece trazer soluções práticas, na verdade cria novos instrumentos para fazerem mais do mesmo, ou seja, dividirem o trabalho com os órgãos que já existem, não gerando efeitos práticos eficientes, apenas criando mais dois órgãos, para ter mais burocracia e uma máquina estatal mais inchada.

Por fim, a PEC nº. 431, de 29 de outubro de 2014, apresentada pelo deputado federal subtenente Gonzaga, tem como foco ampliar as competências das polícias estabelecidas no *caput* do artigo 144, sem alterar, aumentar ou suprimir quaisquer direitos ou conquistas de seus integrantes, bem como sem modificar as estruturas e organizações das PC e PM. O objetivo específico é “ampliar as competências de todas as Polícias, de forma a permiti-las exercer o Ciclo Completo, sem, no entanto, obrigá-las a fazê-lo” (BRASIL, 2014b). Esta proposta pretende a inserção do parágrafo 11, o qual apregoaria que não haveria alteração quanto às competências

específicas, apenas acrescentaria que os órgãos previstos no artigo 144³³ da CF poderiam realizar o ciclo completo de polícia na persecução penal que

consistente no exercício da polícia ostensiva e preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo a atividade investigativa, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público, e a ele encaminhada. (BRASIL, 2014b).

Parece-nos uma proposta razoável e racional, perfeitamente possível de ser aplicada na prática. Utilizando as estruturas já existentes do Estado se proporcionaria maior eficiência na atividade policial, tanto no momento da lavratura do flagrante como nos momentos da lavratura do termo circunstanciado, podendo, ainda, as duas polícias efetivamente realizarem toda gama de ações de polícia de preservação e ordem pública e polícia investigativa-repressiva.

Como observado, há inúmeras tratativas e ideias diferentes no cenário político nacional objetivando uma nova estruturação da persecução penal no Brasil, sendo que as mudanças mais significativas migram para a adoção do ciclo completo de polícia, o que nos parece obviamente ululante e de comezinho entendimento. Tal entendimento não é somente nosso, pode-se observar em qualquer país democrático um sistema policial no qual as polícias desempenhem em plenitude o seu mister, fazendo o que de fato foram criadas para fazer, prestar um serviço de excelência, chegando este serviço, de fato, ao contribuinte final, ao cidadão, à população em geral.

³³ Art. 144: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. VI - polícias penais federal, estaduais e distrital” (BRASIL, 1988).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento desta pesquisa teve como objetivo traçar a cadeia histórica do desenvolvimento das polícias no cenário europeu, berço da colonização brasileira. Observou-se o início e a evolução da polícia no Brasil, passando pela compreensão de como foi construído o atual modelo policial nacional e como chegamos ao atual mecanismo policial e de persecução penal.

Inicialmente, buscou-se contextualizar a origem e o conceito do termo polícia, identificando o período histórico da constituição do órgão e a evolução conceitual deste no tempo. Verificou-se que o termo polícia teve origem na Grécia antiga, a partir do termo *polis*, o qual naquele período remoto, até a era de Aristóteles e Platão, fazia referência à Cidade e à arte de governar, ou seja, o que mantinha a Cidade em sua unidade. Constatou-se que a partir daquele momento houve uma divisão conceitual do termo polícia, significando, de um lado, o conjunto de regras e regulamentos propostos pela administração para a boa relação social e, de outro lado, a ideia de agentes policiais como guardiões da lei, cabendo a eles a missão de fiscalizar e fazer cumprir as regras postas (MONET, 2006, p. 20).

Já para os romanos, o termo polícia foi entendido em sentido de soberania absoluta do Estado imperial sobre os súditos. Tal conceito durou por muito tempo, até a Idade Média, período quando o termo voltou a ser estudado com mais dedicação nas universidades europeias, sendo que naquela época o conceito fazia referência à boa ordem da sociedade civil sob a autoridade do Estado.

Ao adentrar no período feudal, o príncipe era detentor do *jus politiae*, o que, na prática, significava que ele possuía ampla total liberdade para manter a chamada boa ordem social aparada na autoridade do Estado e, simultaneamente, havia o poder das autoridades eclesiásticas que mantinham a ordem moral e religiosa. Observa-se que no fim do século XV surgiu a distinção entre justiça e polícia, sendo que polícia era uma atribuição a ser realizada pelo príncipe e por sua administração e gestão e, alheio à vontade do príncipe, ficavam as normas aplicadas pelos juízes (DI PIETRO, 2014, p. 122).

A partir da Idade Moderna, o termo polícia significava toda a atividade da administração pública, constituindo uma ideia de um Estado de polícia. A partir do século XIX, a polícia passou a ser considerada uma atividade com objetivo de assegurar a defesa da comunidade de perigos internos. A atividade de polícia

deveria dedicar atenção no sentido de fiscalizar a fiel execução das leis, da propriedade e da tranquilidade de todos os cidadãos, buscando proporcionar segurança à toda comunidade (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 944).

A concepção moderna e mais atual, diferentemente dos conceitos clássicos de polícia, atribui à ela o conceito de ator social, tornando-se, deste modo, responsável pela garantia, manutenção e defesa dos direitos da sociedade (VALENTE, 2014, p. 261).

Na terceira seção, foi buscado esclarecer a origem do modelo policial adotado no Brasil, bem como destacar o atual cenário de persecução penal nos Estados nacionais. Para traçar nosso modelo policial, inicialmente, foi buscado contextualizar as diferenciações clássicas no tocante aos conceitos de polícia administrativa de preservação da ordem pública e de polícia judiciária.

Restou sedimentado que a polícia judiciária não faz parte nem pertence ao Poder Judiciário, mas sim tem atribuições de polícia judiciária, ou seja, atua após a existência da prática criminal, tendo como missão auxiliar o Poder Judiciário no desenvolvendo da atividade de persecução penal e promoção da repressão criminal (NORONHA, 2002, p. 21 apud CÂNDIDO, 2016b, p. 51).

Quanto à polícia administrativa de preservação de ordem pública, restou observado que esta detém caráter preventivo, isto é, parte-se da premissa que a missão precípua desta polícia é a de evitar, prevenir e dissuadir a prática criminal. Tem como mister principal a preservação da ordem pública, buscando evitar as turbacões da ordem e a preservação do interesse público (CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 534; NORONHA, 1995, p. 17; LIMA, 1954, p. 113).

Observou-se que tal distinção conceitual não é uma formula absoluta, pois a polícia administrativa pode agir tanto preventivamente, como, por exemplo, no patrulhamento ostensivo de uma viatura policial, quanto repressivamente, quando acionada pelo cidadão, via telefone de emergência, após a prática de um ilícito penal, no sentido de buscar identificar e prender o indivíduo em atrito com a lei em flagrante delito. Em outro sentido, é possível dizer que a polícia judiciária, embora seja repressiva ao indivíduo infrator da lei penal, é também preventiva em relação ao interesse geral, haja vista que a punição de um indivíduo demonstra ao restante da sociedade a assertividade do direito penal, desestimulando a prática criminal por outras pessoas (DI PIETRO, 2014, p. 125).

Buscou-se também demonstrar como nasceu o modelo brasileiro da separação das polícias. Na construção do Código de Processo Criminal do império, havia o juiz de paz, que era o policial que investigava os crimes, formando o corpo de delito, passando tal função policial a ser exercida pelo chefe de polícia. Este, por sua vez, era escolhido entre juízes e desembargadores, os quais eram, então, desligados da função judicante, desse modo, dando-se contorno a uma judicialização da polícia.

Na época do Brasil Império, os chefes de polícia nomeavam um delegado nos municípios sobre os quais tinham jurisdição, logo, nestes municípios, o representante do chefe de polícia, que era um juiz ou desembargador, comandava a polícia nas províncias. O responsável pela província era o delegado do chefe de polícia, surgindo, a partir desta distinção, a expressão delegado de polícia (CÂNDIDO, 2016b, p. 47).

Como fechamento da terceira seção foi demonstrado que, na prática, as polícias militares e civis são detentoras de um modelo misto de polícia, pois ambas realizam atividades de caráter administrativo e preventivo, uma adentrando na esfera de atribuições da outra. Objetivou-se demonstrar que a diferenciação da atividade policial é fundamentalmente amparada no critério da ordenação, ou seja, quando de natureza processual (polícia judiciária) ou quando de natureza preventiva (polícia administrativa). A atividade que se cuida é sobretudo a mesma (segurança pública), ambas instituições detêm autoridades competentes (PC ou PM), em que pese a ordenação ora de direito processual, ora de direito administrativo (LIMA, 1954, p. 113).

No desenvolvimento da quarta seção, possibilitou-se colacionar algumas concepções a respeito do ciclo completo de polícia. Verificou-se que tal sistema é uma realidade em todo mundo moderno e democraticamente instituído, excepcionando-se o Brasil, de forma negativa. Este ciclo é uma modalidade na qual a mesma polícia é capaz de realizar as atividades de prevenção, repressão e investigação, sem ter de passar para outra polícia uma parte do trabalho, como é erroneamente feito no Brasil.

Foi demonstrado que há, em alguns Estados do Brasil, uma modalidade fracionada de ciclo completo de polícia, na qual as polícias militares desenvolvem todo o ciclo de polícia, realizando o atendimento da vítima do crime, confeccionando

o registro policial, dando os encaminhamentos de polícia judiciária e direcionando o fato diretamente ao Poder Judiciário, por meio do termo circunstanciado.

Evidenciou-se uma grande evolução na persecução penal brasileira a partir da confecção de termos circunstanciados nos crimes de menor potencial ofensivo pelas polícias militares, reduzindo burocracias e gastos com materiais e efetivo, potencializando o trabalho do policial, evitando o desperdício de horas de policiamento em filas de cartórios, trazendo eficiência ao serviço público e levando um bom serviço público ao seu destinatário final, o contribuinte de impostos (ROSA, 2010, p. 123; CÂNDIDO, 2016b, p. 126; SILVA JÚNIOR, 2015, p. 12).

A título de fechamento da quarta seção, buscou-se ilustrar o atual cenário político para adoção do ciclo completo de polícia. Foram postas em evidência as propostas de emenda constitucional que versam sobre o assunto, chamando-se atenção ao fato de que essas se arrastam por longos anos, sem que o Congresso Nacional se debruce com dedicação sobre o tema. Eis que há uma corrente muito forte em sentido contrário à adoção do ciclo, sendo esta liderada por delegados de polícia, os quais não têm interesse em perder poderes.

Observou-se que há propostas de emenda constitucionais plenamente exequíveis que não alteram a essência, a natureza nem restringem as atribuições das instituições policiais, preservando as qualidades institucionais destas. Quanto à PEC n.º. 423/2014, esta prevê o ciclo completo de ação policial na persecução penal, o qual seria iniciado por infrações penais de menor potencial ofensivo e casos de prisão em flagrante. A PEC n.º. 127/2015, por sua vez, propõe que os órgãos policiais tenham o ciclo completo de polícia na persecução penal, realizando as atribuições de polícia ostensiva e preventiva, investigativa e judiciária, e de inteligência policial. Já a PEC n.º. 431/2014, esta tem como objetivo ampliar as competências de todas as polícias para a modalidade de ciclo completo, entretanto, não obrigando elas a efetivamente realizarem o ciclo.

Ante o exposto, evidencia-se a relevância do tema, primeiramente, pois trata-se de uma alteração substancial na forma de como é gerida a persecução penal no Brasil, mudando um paradigma existente desde a época do Império, mas que se evidencia defasado, fracassado e em dissonância com os demais países democráticos. Por conseguinte, em havendo essa alteração de paradigma, toda a sociedade brasileira tende a colher os frutos da evolução, a partir da eficiência policial, da qualificação profissional das polícias e, principalmente, do aumento da

eficácia policial devido às resoluções dos inquéritos policiais, aos quais, no ano de 2018, apenas 11,676% foi oferecida a denúncia (BRASIL, 2018). Dessa forma, constatou-se que o modelo policial nacional não é capaz de dar uma resposta efetiva à atual demanda social.

Ao estudar o cenário nacional, foi identificado que o atual modelo policial no Brasil não é o mais adequado para dar uma resposta eficiente ao cidadão, constituindo uma segurança pública de baixa qualidade. A existência de duas polícias com atribuições diferentes e que se completam não é o modelo que melhor proporciona respostas na preservação da ordem pública e na investigação criminal, o que pode ser observado nos altos índices criminais, bem como na baixa taxa de resolutividade destes.

O sistema de segurança pública brasileiro seria mais eficiente se seguisse o modelo de ciclo completo de polícia, que existe em todas as nações democráticas, proporcionando, de fato, uma segurança pública eficiente e eficaz, pois o contexto criminal pátrio exige órgãos de segurança pública com este condão. Não há mais espaço em uma administração pública moderna para vaidades institucionais.

Desse modo, a partir do objetivo proposto, qual seja, de entender o modelo adotado no Brasil, observar suas falhas e demonstrar que há caminhos mais proveitosos para a segurança pública e a persecução penal, atingiu-se o resultado pretendido. Este, de longe flerta com uma resposta para os anseios, mas, sim, traz novos elementos para auxiliar na construção de um sistema que melhor se adeque à realidade complexa no campo da segurança pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, João José Rodrigues. Polícia, Etimologia e evolução do conceito. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 213-260, jan/jun 2018.

ANDRADE, Ana Luíza Mello Santiago de. **Império romano**. Portal InfoEscola, [20-]. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia/imperio-romano/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos humanos: coisa de polícia**. Passo Fundo: Berthier, 2003.

BALESTRERI, Ricardo. Secretário Nacional de Segurança Pública 2008-2010 apoia o Ciclo Completo. 1 vídeo (9:36 min). Publicado pelo canal Feneme Oficial, 4 mar. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=V87ChJHYWDM>. Acesso em: 21 maio 2020.

BARRETO JÚNIOR, Jésus Trindade. Breve reflexão sobre a “engenharia” da ação policial no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, Supl. especial, p. 22-26, fev./mar. 2016.

BARRETO, José Eufrásio. **Ciclo completo de polícia: as gendarmarias brasileiras e o modelo de eficiência policial**. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019.

BARRETO, Luiza Zelesco. **A construção da imagem de Luís IX, o “rei das três ordens” (século XIII)**. 2013. 155f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/stricto/td/1658.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BARROSO, Gustavo. **A história militar do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1938.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 1. ed. Brasília: UnB, 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 432 de 11 de novembro de 2009**. Unifica as Polícias Cíveis e Militares dos Estados e do Distrito Federal; dispõe sobre a desmilitarização dos Corpos de Bombeiros; confere novas atribuições às Guardas Municipais; e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 11 nov. 2009a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=715709&filenome=PEC+432/2009. Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 423 de 06 de agosto de 2014**. Altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 6 ago. 2014a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1270494&filename=PEC+423/2014. Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 89 de nove de julho de 2015**. Altera a Constituição Federal para dispor sobre a reforma do sistema de persecução penal e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 9 jul. 2015a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1359846&filename=PEC+89/2015. Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 127 de 09 de setembro de 2015**. Acrescenta dispositivos à Constituição Federal para permitir que a União defina normas gerais sobre segurança pública, cria o Conselho Nacional de Polícia, a ouvidoria de polícia, estabelece o ciclo completo da ação policial e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 9 set. 2015b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1383384&filename=PEC+127/2015. Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 321, de 03 de outubro de 2013**. Altera o art. 144 da Constituição Federal, incluindo novos órgãos de segurança pública e dando providências correlatas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 3 out. 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1148886&filename=PEC+321/2013. Acesso em: 26 maio 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 431, de 29 de outubro de 2014**. Acrescenta ao art. 144 da Constituição Federal parágrafo para ampliar a competência dos órgãos de segurança pública que especifica, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 29 out. 2014b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283094&filename=PEC+431/2014. Acesso em: 26 maio 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados: **Proposta de Emenda à Constituição nº. 430 de 05 de novembro de 2009**. Altera a Constituição Federal para dispor sobre a Polícia e Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, confere atribuições às Guardas Municipais e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 5 nov. 2009b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=088513C2C8E0AC22C7FE71B5EBB1F030.proposicoesWebExterno2?codteor=710666&filename=PEC+430/2009. Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Ministério Público: um retrato 2018**. Brasília, DF: CNMP, 2018. 7 v. Disponível em

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 1º maio 2020.

BRASIL. Decreto nº. 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 16962, 4 out. 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, p. 19699, 13 out. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 17 maio 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 667, de 02 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 5593, 3 jul. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D667.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832. Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instância com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Chancellaria do Imperio: Rio de Janeiro, livro 1, p. 104, 5 dez. 1832. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm. Acesso em: 1º maio 2020.

BRASIL. Lei nº. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 27 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 17 maio 2020.

BRASIL. Lei nº. 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 4, 12 jun. 2018a.

BRASIL. Lei nº. 261, de 3 de dezembro de 1841. Reformando o Código do Processo Criminal. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 75, 3 dez. 1841. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM261.htm. Acesso em: 1º maio 2020.

BRASIL. Poder Judiciário. Provimento 27, de 23 de agosto de 2018. Autoriza o recebimento pelos juizados especiais criminais e pelos demais juízes com competência criminal da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios dos Termos Circunstanciados de Ocorrência lavrados por policiais militares e agentes de trânsito do Distrito Federal bem como por policiais rodoviários federais. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, n. 163, p. 663, 28 ago. 2018b.

BRASIL. Regulamento nº. 120, de 31 de janeiro de 1842. Regula a execução da parte policial e criminal da Lei nº 261 de 3 de dezembro de 1841. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 1, col. 1, p. 31, 31 dez. 1842. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Regulamentos/R120.htm. Acesso em: 1º maio 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Habeas Corpus nº. 233.302 – SP. Relator Ministro Gilson Dipp. Criminal. Habeas corpus. Tráfico de drogas. Prisão em flagrante convertida em preventiva. Apreensão realizada pela polícia militar. Nulidade não evidenciada. Mandados de busca e apreensão requisitados pelo ministério público. Legitimidade. Droga depositada na residência do paciente. Estado flagrancial configurado. Crime permanente. Liberdade provisória. Gravidade do delito. Suposições abstratas. Ausência de fundamentação idônea. Artigo 44 da lei 11.343/2006. Inconstitucionalidade do óbice declarada pelo plenário do STF. Ordem concedida. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 20 jun. 2012a. Disponível em:

https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201200289853&dt_publicacao=20/06/2012. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça (5. Turma). Recurso de Habeas Corpus nº. 1236/RJ – (91.0010556-2). Relator Ministro José Dantas. Processual penal. Inquérito policial. Busca e apreensão. Mandado Judicial. Alertada por notícia criminis oriundo de órgão policial militar, não macula a busca e apreensão o cumprimento do respectivo mandado judicial pelo mesmo órgão, tanto mais que se seguiu a regular instauração do inquérito pela polícia civil, à qual foram entregues os bens apreendidos. Data de julgamento: 26 jun. 1991. **Revista Eletrônica de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**: Brasília, DF, 5 ago. 1991. Disponível em:

https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/listarAcordaos?classe=&num_processo=&num_registro=199100105562&dt_publicacao=05/08/1991. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Habeas Corpus nº. 91.481/MG. Relator Ministro Marco Aurélio. Busca e apreensão - Tráfico de drogas - Ordem judicial - Cumprimento pela polícia militar. Ante o disposto no artigo 144 da Constituição Federal, a circunstância de haver atuado a polícia militar não contamina o flagrante e a busca e apreensão realizadas. Auto Circunstanciado - § 7º do artigo 245 do Código de Processo Penal. Atende ao disposto no § 7º do artigo 245 do Código de Processo Penal procedimento a revelar auto de prisão em flagrante assinado pela autoridade competente, do qual constam o condutor, o conduzido e as testemunhas; despacho ratificando a prisão em flagrante; nota de culpa e consciência das garantias constitucionais; comunicação do recolhimento do envolvido à autoridade judicial; lavratura do boletim de ocorrência; auto de

apreensão e solicitação de perícia ao Instituto de Criminalística. Data de julgamento: 19 ago. 2008. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, n. 202, 24 out. 2008a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2522240>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Habeas Corpus 96.986/MG. Relator Ministro Gilmar Mendes. Habeas Corpus. 2. Prisão em flagrante. Denúncia. Crimes de rufianismo e favorecimento da prostituição. 3. Interceptação telefônica realizada pela Polícia Militar. Nulidade. Não ocorrência. 4. Medida executada nos termos da Lei 9.296/96 (requerimento do Ministério Público e deferimento pelo Juízo competente). Excepcionalidade do caso: suspeita de envolvimento de autoridades policiais da delegacia local. 5. Ordem denegada. Data de julgamento: 15 maio 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, n. 181, 14 set. 2012b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2649995>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Recurso Extraordinário 404.593/ES. Relator Ministro Cezar Peluso. 1. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Necessidade de exame prévio de eventual ofensa à lei ordinária. Ofensa meramente reflexa ou indireta à Constituição Federal. Não conhecimento parcial do recurso. Precedente. Se, para provar contrariedade à Constituição da República, se deva, antes, demonstrar ofensa à lei ordinária, então é esta que conta para efeito de juízo de admissibilidade do recurso extraordinário [...]. Data de julgamento: 18 ago. 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, n. 200, 23 out. 2009c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2168092>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI no. 3.954/SC, de 2007. Relator: Min. Luiz Fux. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, n. 180, 18 set. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI no. 2862/SP, de 2008. Ementa: ação direta de inconstitucionalidade. Atos normativos estaduais que atribuem à polícia militar a possibilidade de elaborar termos circunstanciados. Provimento 758/2001, consolidado pelo provimento n. 806/2003, do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo, e resolução ssp n. 403/2001, prorrogada pelas Resoluções SSP NS. 517/2002, 177/2003, 196/2003, 264/2003 e 292/2003, da secretaria de segurança pública do Estado de São Paulo. Atos normativos secundários. Ação não conhecida. [...]. Data de julgamento: 26 de março de 2008. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, n. 83, 8 maio 2008b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 1.051.393/SE. Relatora Ministra Rosa Weber. Data de julgamento: 27 de junho de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, p. 807, 31 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Símbolos da Justiça**. Lei das Doze Tábuas. Brasília, DF, 4 set. 2018c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaSimboloJustica&pagina=tabuas>. Acesso em: 3 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº. 43. É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, n. 72, p. 1, 17 abr. 2015c.

BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. **Revista Topoi**, v. 14, n. 26, p. 162-173, jan./jul. 2013.

CÂMARA, Paulo Sette. Considerações em torno do ciclo completo da ação policial. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, Supl. especial, p. 28-33, fev./mar. 2016.

CÂNDIDO, Fábio Rogério. Ciclo completo da polícia: o “poupatempo” da segurança pública. **Revista a Força Policial**, São Paulo, edição digital, p. 25-32, 2. sem. 2016a.

CÂNDIDO, Fábio Rogério. **Direito policial**: o ciclo completo de polícia. Curitiba: Juruá, 2016b.

CHEIENE. *In*: BRITANNICA ESCOLA. [S. l.], c2020. Disponível em: <https://escola.britannica.com.br/artigo/cheiene/480957#:~:text=Os%20%C3%ADndios%20americanos%20conhecidos%20como,de%20bis%C3%B5es%2C%20os%20b%C3%BAfalos%20americanos>. Acesso em: 16 jul. 2020.

CLEMENTE, Pedro José Lopes. Polícia e segurança: breves notas. **Lusíada**: Política Internacional e Segurança, Lisboa, n. 4, p. 141-171, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

CRUZ, Alcides. **Noções de direito administrativo brasileiro**: exposição sumária e abreviada. Porto Alegre: Oficinas topográficas de Germano Gundlach & Comp, 1910.

DE LIMA, Wagner Soares. Burocracia estatal da caça e da luta primitiva: ser policial e ser militar são condições contraditórias? **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP**, Marília, ed. 21, maio 2018.

DI PIETRO, Sylvia Maria Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FOUREAUX, Rodrigo. **Segurança pública**. Salvador: JusPodivm, 2019.

GASH, Norman. **Robert Peel**: prime minister of United Kingdom. Portal Encyclopaedia Britannica, 28 jun. 2020. Disponível em: <https://www.britannica.com/biography/Robert-Peel>. Acesso em: 20 jul. 2020.

LAROUSSE CULTURAL. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Nova Cultural, 1992.

LAZZARINI, Álvaro. A proteção do meio ambiente pela polícia militar. **Revista Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 29, n. 116, p. 153-162, out./dez. 1992.

LAZZARINI, Álvaro. Da segurança pública na Constituição de 1988. **Revista Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 26, n. 104, p. 233-236, out./dez. 1989.

LAZZARINI, Álvaro. Do poder de polícia. **Justitia**, São Paulo, n. 48, v. 133, p. 45-52, jan./mar. 1986.

LEAL, Aurelino. **Polícia e poder de polícia**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1954.

MARCHI, Luiz Fernando Oliveira de; SÁ, Vinícius Valdir de. A investigação realizada pela polícia militar no combate ao crime de tráfico de drogas: uma medida de urgência na preservação da ordem pública. **Revista Ordem Pública**, v. 8, n. 1, jan./jul. 2015.

MARQUES, Murilo. **Os perigos da plea bargain no Brasil**. Portal Jusbrasil, 31 out. 2016. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/400578643/os-perigos-da-plea-bargain-no-brasil>. Acesso em: 9 maio 2020.

MATO GROSSO DO SUL. Instrução nº. 5, de 2 de abril de 2004. Implementa, em caráter de experiência-piloto, nas Comarcas de Campo Grande, Dourados, Corumbá e Três Lagoas, a sistematização dos Termos Circunstanciados lavrados por policiais militares a serem encaminhados aos Juizados Especiais Criminais. **Diário de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul**: Campo Grande, v. 4, n. 786, p. 2, 16 abr. 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOTTA, Márcia. **Sesmeiro**. Portal Da terra e do Território no Império Português: e-dicionário, 28 dez. 2013. Disponível em: <https://edittip.net/2013/12/28/sesmeiro/>. Acesso em: 16 jul. 2020.

NORONHA, Edgard Magalhães. **Curso de direito processual penal**. 24. ed. atual. por Adalberto José Q. T. de Camargo Aranha. São Paulo: Saraiva, 1995.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Provimento 34, de 28 de dezembro de 2000. **Diário da Justiça**: Curitiba, ano XLIII, ed. 252, n. 5786, p. 46, 28 dez. 2000. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/home?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2F&_101_assetEntryId=33376464&_101_type=document&_101_showComments=true&_101_redirect=https%3A%2F%2Fwww.tjpr.jus.br%2Fhome%3Fp_p_id%3D%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3Dprovimento%2B34%2Bde%2B2000%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252F. Acesso em: 20 jul. 2020.

PINHEIRO, Marilda. O ciclo completo da Polícia Militar versus Estado Democrático de Direito. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, Supl. Especial, p. 44-49, fev./mar. 2016.

PORTUGAL. História. **Portal da Polícia de Segurança Pública**. c2021. Disponível em: <https://www.psp.pt/Pages/sobre-nos/quem-somos/historia.aspx>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

RAPHAEL, Joel Cordeiro. O desafio constitucional para uma polícia cidadã: identidade, fragmentação militar e autopoiese. **Revista de Informação Legislativa**. ano 50, n. 200, out./dez. 2013.

RIBEIRO, Lucas Cabral. História das polícias militares no Brasil e da Brigada Militar no Rio Grande do Sul. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., jul. 2011, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPUH, 2011.

RIBEIRO, Luiz Gonzaga. Polícia de ciclo completo, o passo necessário. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, Supl. especial, p. 34-43, fev./mar. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. História. **Portal da Brigada Militar**, Porto Alegre, [2019?].

RIO GRANDE DO SUL. Portaria SJS nº. 172 de 16 de novembro de 2000. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**: Porto Alegre, n. 218, 17 nov. 2000. Disponível em: <https://intranet.bm.rs.gov.br/Estrutura/Pm1/Legislacao.aspx>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ROLIM, Marcos. **Análises e propostas**: a segurança como um desafio moderno aos direitos humanos. n. 34. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, jun. 2007. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/04807.pdf>. Acesso em: 03 maio 2020.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **O ciclo completo de polícia e a falácia da unificação**. Portal Jus Militar, 25 mar. 2007. Disponível em:

<http://jusmilitaris.com.br/sistema/arquivos/doutrinas/ociclocompleto.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. O exercício do ciclo completo de polícia no âmbito da Polícia Militar dos Estados da federação e do Distrito Federal. **AMAGIS Jurídica**, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 121-128, jul./dez. 2010.

ROTH, Ronaldo João. Aspectos militares da polícia: a polícia no Brasil. O poder de polícia. A polícia administrativa e a polícia judiciária. A atuação das forças armadas como polícia. **Revista a Força Policial**, São Paulo, edição digital, p. 6-24, 2. sem. 2016.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça (2. Câmara Criminal). Habeas Corpus 2000.002909-2. Relator Nilton Macedo Machado. Uma vez remetido o inquérito policial a juízo, mesmo antes do recebimento da denúncia, a autoridade coatora passa a ser o juiz, que possui ingerência exclusiva sobre o processo. Data de julgamento: 18 abr. 2000. **Jurisprudência Catarinense**: Florianópolis, 18 set. 2000. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAABAADANwAAC&categoria=acordao. Acesso em: 20 jul. 2020.

SAPORI, Luis Flávio. Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, Supl. especial, p. 50-58, fev./mar. 2016.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. Modelos policiais e risco Brasil: proposta de revisão de paradigmas no sistema de segurança pública pela adoção da teoria do “ciclo completo de polícia”. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP**, Marília, v. 15, maio 2015.

SIMÕES, Moacir Almeida. **Brigada Militar**: trajetória histórica e evolução na Constituição. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

SOUSA, Otávio Tarquínio de. **História dos fundadores do Império do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2015.

UBIALLI, Janice Goulart Garcia. **Nota Técnica nº. 1/2020**. Fórum Nacional dos Juizados Especiais, Florianópolis, 31 jan. 2020.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.). **Politeia**: Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. ano IX. Lisboa: ISCPSI, 2013a.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Do ministério público e da polícia**. Prevenção criminal e ação penal como execução de uma política criminal do ser humana. Lisboa: Universidade Católica, 2013b.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Teoria geral do direito policial**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

VERGOTTINI, Giuseppe. Ordem pública. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 1. ed. Brasília: UnB, 1998. p. 851-852.