



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

DEPARTAMENTO DE DIREITO

NERINO MARIANO DE BRITO FILHO

**AS VANTAGENS DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA ATRAVÉS DO
DISTRITO MODELO E DO JUIZADO DE INSTRUÇÃO E GARANTIAS**

FLORIANÓPOLIS-SC

2016

NERINO MARIANO DE BRITO FILHO

**AS VANTAGENS DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA ATRAVÉS DO
DISTRITO MODELO E DO JUIZADO DE INSTRUÇÃO E GARANTIAS**

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Centro de Ciências
Jurídicas da Universidade Federal de
Santa Catarina, como requisito parcial
à obtenção do título de Bacharel em
Direito.**

**Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos
Brasil Pinto**

FLORIANÓPOLIS-SC

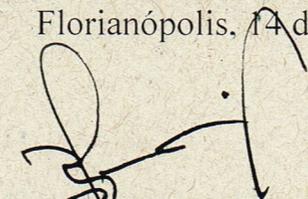
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

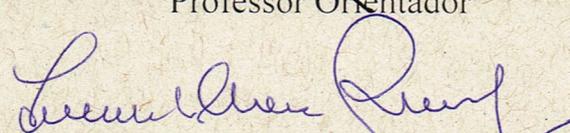
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**As vantagens do ciclo único de polícia através do Distrito Modelo e Juizado de Instrução e Garantias**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Nerino Mariano de Brito Filho**; defendido em **14/07/2016** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (DEZ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

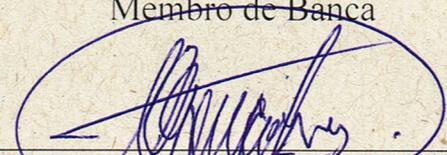
Florianópolis, 14 de Julho de 2016



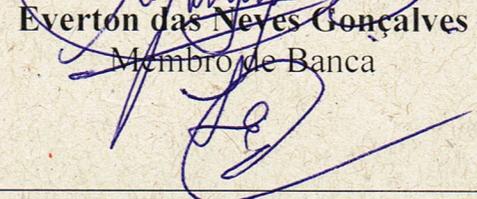
Antônio Carlos Brasil Pinto
Professor Orientador



Fernanda Mambrini Rudolfo
Membro de Banca



Everton das Neves Gonçalves
Membro de Banca



Luis Eduardo Dias Cardoso
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): **Nerino Mariano de Brito Filho**

RG:

CPF:

Matrícula: **11203864**

Título do TCC: **As vantagens do ciclo único de polícia através do Distrito Modelo e Juizado de Instrução e Garantias**

Orientador(a): **Antônio Carlos Brasil Pinto**

Eu, **Nerino Mariano de Brito Filho**, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 14 de Julho de 2016.

Assinatura manuscrita em tinta azul de Nerino Mariano de Brito Filho.

Nerino Mariano de Brito Filho

Dedico este trabalho à minha amada família, pelo apoio e dedicação em todas as horas, e aos amigos de sala, por dividirem o fardo e o júbilo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, meu sustentáculo máximo, socorro nos momentos de dificuldade e regozijo nas conquistas.

A minha amada mãe, Silvana Slowik, que com amor e carinho provia mais que o necessário para que os filhos alcançassem os sonhos.

A minha sábia irmã, Sarah Slowik de Brito, por ter auxiliado no feitio desta monografia, me alertando dos equívocos de concordância que, pelo cansaço e a miopia, eu não enxergava.

Ao meu querido pai, Nerino Mariano de Brito, pela inspiração sobre a vida na Policial Militar e valores de persistência e fé.

Aos meus amigos Constantino Nascimento, Jaqueline Martins, Julie Rodrigues, Lucas Fontoura, Nadir Parentti, Rosana Aguiar, Suelen Beninca e Vitor Pitz, pelo apoio e confiança em todos os momentos que diariamente vivemos na universidade.

Aos professores, servidores e funcionários do Centro de Ciências Jurídicas e da Universidade Federal de Santa Catarina, que sempre auxiliaram no transcorrer desses anos.

E por fim, ao professor Dr. Antônio Carlos Brasil Pinto pelas várias horas de conversa sobre tema, pela inestimável orientação e sabedoria e pela inspiração de sucesso.

“Policial tem que ser promotor de Direitos Humanos. Respeitar Direitos Humanos é obrigação de todo mundo”

(Ricardo Brisolla Balestrelli)

A aprovação da presente monografia não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e da Universidade Federal de Santa Catarina à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.

RESUMO

O tema proposto emergiu diante de números cada vez maiores dos mais variados delitos que alimentam as estatísticas criminais. A Segurança Pública passa por momentos de instabilidade e descrédito. Faz-se indispensável fomentar a discussão sobre a eficiência do modelo de Polícia adotado no Brasil. Algumas experiências isoladamente tentadas pelas corporações estaduais, como a elaboração do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar nos estados do sul, Alagoas e Sergipe, buscam o efeito almejado. Entretanto, pode ser a solução a junção delas a um novo paradigma tanto no âmbito de Polícia, como a experiência de trabalho conjunto entre as Polícias Civil e Militar no estado do Ceará, quanto no âmbito de justiça criminal, como a substituição do delegado e do inquérito policial pelo Juizado de Instrução e Garantias. Nesse trabalho visualizou-se a tentativa de renovação das posturas do Estado, já que o sistema de Segurança Pública Brasileiro é baseado na Constituição Federal de 1988, que em seu texto prevê a divisão das Polícias brasileiras em ciclos de Meias-Polícias. Este sistema não evoluiu de maneira a suprir as necessidades da população brasileira e, por vezes, é desrespeitado inadvertidamente, invadindo-se a jurisdição de outra instituição, simplesmente para efetuar as obrigações. Nesse ímpeto, sugerimos a implantação do Ciclo Único de Polícia, pois para a população não importa quem é agente administrativo e quem é agente judiciário, desde que tenha suas necessidades atendidas.

Palavras-chave: Segurança Pública. Ciclo Único de Polícia. Termo Circunstanciado. Distrito Modelo. Juizado de Instrução e Garantias.

ABSTRACT

The theme emerged on the increasing numbers of various offenses that feed the crime statistics. Public Security goes through moments of instability and distrust. It will be essential to stimulate discussion on the effectiveness of the adopted Police model in Brazil. Some experiences alone tried by state corporations, such as the preparation of the Military Police Detailed Term in the southern states, plus the states of Alagoas and Sergipe, seek the desired effect. However, it may be the solution to join them to a new far paradigm within the Police, as the experience of working together between the Civil and Military Police in the state of Ceará, and in the context of criminal justice, such as the replacement of the delegate and police investigation by the Court of Instruction and Warranties. In this work we envisioned to attempt renewal of state positions, as the Brazilian Public Security system is based on the Federal Constitution of 1988 in its text provides for the division of Brazilian Police in cycles of Semi-Police. This system did not evolve in order to meet the needs of the population and is sometimes disrespected inadvertently invading the jurisdiction of another institution, simply to perform the obligations. In this momentum, we suggest the implementation of the Single Cycle Police because the population no matter who is administrative agent and who is legal agent, provided you have their needs met.

Keywords: Public Security. Single cycle Police. Detailed Term. District Model. Court Instruction and Warranties.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 – SURGIMENTO DA POLÍCIA E A REALIDADE EXTERNA	14
1.1 - A POLÍCIA E SUA PRESENÇA NA HISTÓRIA DA HUMANIDADE	14
1.1.1 - O VOCÁBULO POLÍCIA	15
1.2 - A POLÍCIA NOS PERÍODOS HISTÓRICOS.....	16
1.2.1 - A POLÍCIA NA ANTIGUIDADE	16
1.2.2 - A POLÍCIA NA IDADE MÉDIA E NO PERÍODO MODERNO.....	17
1.2.3 - A POLÍCIA CONTEMPORÂNEA	18
1.3 - A REALIDADE ALIENÍGENA	19
1.3.1 - A POLÍCIA BRITÂNICA.....	19
1.3.2 - A POLÍCIA CANADENSE	20
1.3.3 - A POLÍCIA NORTE-AMERICANA.....	21
1.3.4 - A POLÍCIA CHILENA	22
1.3.5 - A POLÍCIA ARGENTINA.....	22
1.3.6 - A POLÍCIA PORTUGUESA.....	23
1.3.7 - A POLÍCIA ESPANHOLA.....	23
1.3.8 - A POLÍCIA FRANCESA	24
1.3.9 - A POLÍCIA ITALIANA.....	24
2 – A POLÍCIA NO BRASIL	26
2.1 - O SURGIMENTO DA POLÍCIA NO BRASIL	26
2.2 - O SISTEMA POLICIAL BRASILEIRO	28
2.2.1 - POLÍCIA FEDERAL.....	29
2.2.2 - POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL	32
2.2.3 - POLÍCIA FERROVIÁRIA FEDERAL	33
2.2.4 - POLÍCIA CIVIL	34
2.2.5 - POLÍCIA MILITAR.....	35
2.2.6 - BOMBEIRO MILITAR.....	38
2.2.7 - FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA	39
3 – CONCEITOS DE POLÍCIA	41
3.1 - PODER DE POLÍCIA	41
3.2 - POLÍCIA JUDICIÁRIA	42
3.3 - O CICLO DE POLÍCIA E O CICLO DE PERSECUÇÃO CRIMINAL	44

3.3.1- O CICLO DE POLÍCIA	44
3.3.2 - CICLO DE PERSECUÇÃO CRIMINAL	45
3.4 - A AÇÃO FRACIONADA E DICOTOMIA DO SISTEMA	45
3.5 - CICLO COMPLETO DE POLÍCIA	49
3.5.1 - CICLO COMPLETO DE POLÍCIA MITIGADO	50
3.5.2 - A LEI 9.099 E O TERMO CIRCUNSTANCIADO	50
3.5.3 - APLICAÇÃO DO TERMO CIRCUNSTANCIADO PELA POLÍCIA MILITAR ..	52
3.5.4 - TERMO CIRCUNSTANCIADO E A EVOLUÇÃO ELETRÔNICA	53
4 – REARRANJO DA SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL	55
4.1 - O DISTRITO MODELO	55
4.2 - O JUIZADO DE INSTRUÇÃO E GARANTIAS	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

INTRODUÇÃO

Frente a todos os problemas enfrentados pelos gestores públicos e sentidos, muitas vezes de forma violenta, pela população, urge repensar as competências das forças de segurança pública. E muitas são as soluções propostas, cada uma com um viés, que muitas vezes solucionariam em parte a situação. Em parte, pois os que atentam contra a ordem pública buscam, cada vez mais, outras formas de lograr seus intentos à margem da lei.

Unificação, desmilitarização, criação de outra Polícia única paralela às que existem são exemplos de variadas formas na busca por melhores condições de segurança, tanto para o povo em geral, quanto para os servidores estatais de segurança. No entanto, como será aqui apresentado, tanto as Polícias Militares quanto as Polícias Civis são instituições centenárias. Acabar com as instituições é apagar parte da história. Contudo, não realizar reformas é permanecer no passado.

Neste trabalho são analisados avanços já postos em prática, sendo também proposta uma forma de solução que contempla, não só, o rearranjo das forças policiais, mas também um acerto no Poder Judiciário que deveria há muito ter sido concretizado. A participação de vários setores da sociedade é primordial, pois segurança pública é direito e responsabilidade de todos, visto que a criminalidade excede a esfera policial.

O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 divide o sistema policial e dá as atribuições necessárias a cada Polícia, destacando a Polícia Militar, sendo esta caracterizada por ser Polícia administrativa preventiva, e Polícia Civil, Polícia judiciária repressiva. A primeira, caracterizada pela ostensividade, é incumbida de prevenir o delito e atuar imediatamente ao cometimento deste. Já a outra atua após o acontecimento da atitude delituosa, e, de maneira investigativa, busca encontrar as causas do fato, tendo ainda que apresentar os causadores à Justiça.

Vários especialistas em segurança pública se empenham a fim de encontrar soluções e muitos são os caminhos possíveis para se alcançar. Entretanto, a adoção do Ciclo Completo de Polícia tem se destacado pela relativa simplicidade de implantação e incorporação. Pioneiramente em Santa Catarina isto já é praticado em parte, contudo não existe segurança jurídica, sendo apenas entendimento jurisprudencial. A adoção do Ciclo Completo tornará a estrutura da segurança

pública mais simples, desburocratizando o trabalho policial, melhorando a percepção por parte da população, estimulando e valorizando a dedicação do servidor.

A experiência do Distrito Modelo no estado do Ceará, que foi a forma encontrada naquele estado, aprofunda a implantação do Ciclo Completo, pois o programa baseava-se no convívio de policiais civis e militares num mesmo espaço físico, trabalhando em conjunto. Culminando na adoção de um novo sistema de apuração investigativa. O Juizado de Instrução e Garantias solidificaria de uma vez por todas o Ciclo Completo no ordenamento brasileiro, posto que petrifica a delimitação entre as áreas policial e judiciária, pondo fim a dicotomias dentro desses dois sistemas.

Tais propostas não são a resposta cabal, mas poderão ser fator determinante para uma grande redução nos níveis de criminalidade, agilidade na apuração dos fatos, celeridade processual e valorização do funcionalismo público.

1 – O SURGIMENTO DA POLÍCIA E A REALIDADE EXTERNA

Qualquer instituição tem uma história e nesse capítulo vamos abordar o surgimento da estrutura que hoje chamamos de Polícia.

1.1 – A POLÍCIA E SUA PRESENÇA NA HISTÓRIA DA HUMANIDADE

Quem ou o que é a Polícia? Tacitamente se aceita o conceito de que a Polícia é identificável como uma corporação de indivíduos patrulhando espaços públicos, vestidos de uniforme, munidos de amplo mandato para controlar o crime, manter a ordem e os serviços sociais. Também compõem as Polícias os investigadores, agindo disfarçadamente na investigação e processamento dos delitos. Somam-se ainda os gerentes e o pessoal administrativo para serviços internos.¹

Contudo, é importante diferenciar Polícia de policiamento. Polícia é a organização burocrática que se inspira ao mesmo tempo na pirâmide hierárquica militar e o recorte funcional das administrações públicas. Disciplina e obediência são palavras-chave para uma administração que não é como outras administrações públicas, já que o uniforme e a arma assinalam que tal indivíduo pertence a um mundo à parte.²

A história da humanidade mostra que a busca por segurança, em seus diversos aspectos, sempre esteve presente tendo em vista numerosas manifestações de temores sociais como catástrofes naturais, epidemias, guerras, revoluções políticas, crises econômicas, súbito aumento da violência, dentre vários outros, sendo a mola propulsora da vida social organizada³.

¹ REINER, Robert. A Política da Polícia / Robert Reiner; tradução Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. P. 19.

² MONET, Jean-Claude. Políticas e Sociedades na Europa / 2. Ed. 1. Reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006 – (Série políticas e Sociedade; n. 3). p. 31.

³ SALATA, Nilson Luiz Cordeiro. A Unificação das Polícias é Medida Eficiente para a Minimização dos delitos no Estado do Paraná? Monografia (Especialização em Estratégia em Segurança Pública) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná e Academia Policial Militar do Guatupê. p. 31.

O homem passou a reconhecer que o convívio com seus semelhantes poderia facilitar a segurança e defesa, mas se fez necessário a imposição da autoridade de um líder para a organização e distribuição de tarefas.⁴

A página do Polícia Militar do Estado de São Paulo na rede mundial de computadores traz a informação de que:

Numa sociedade tribal, o chefe do clã tem condições para administrar as regras e fazê-las cumprir. Na medida em que a sociedade cresce, porém, passa a ser imperiosa a ação de agentes de coerção mais eficazes, pois a partir de certo momento, as ações dos indivíduos não podem ser controladas apenas por um chefe. É nesse momento que surge a organização que se chama Polícia [...], um organismo criado pelo grupo para garantir a coesão e o bem comum da própria sociedade. É a Polícia uma instituição universal, não havendo grupamento humano que a prescindia, dentro de uma forma ou de outro⁵.

A Polícia surge como uma necessidade de controle social a partir de qualquer aglomeração humana que começa a se organizar.

1.1.1 – O VOCÁBULO POLÍCIA

Considerando a etimologia, existe comum acordo em ligar a palavra polícia que conhecemos ao vocábulo que dá origem a palavra política, *politéia*, já que ambas advém do termo grego *polis* (cidade). É possível perceber tal definição, com algumas variações, em Aristóteles. Já Platão em *A República* diferencia os encarregados por editar as regras dos que fazem respeitar essa regulamentação.⁶

No Reinado de Augusto é sabido pelos historiadores que Roma já possuía uma administração policial pública, profissional e especializada, cuja direção ficava sob as decisões do prefeito municipal, tendo como tarefa manter a ordem na rua, toma as disposições necessárias, intentar ações penais contra os contraventores.⁷

⁴ MELIM JUNIOR, José Antônio de. Causas da Dicotomia Policial na Segurança Pública Brasileira. Proposta de Unificação. Monografia para obtenção do grau de Bacharel em Direito – Faculdade de Direito de Presidente Prudente/SP, 2002. p. 19.

⁵ Sítio da Polícia Militar de São Paulo: <http://www.policiamilitar.sp.gov.br/inicial.asp>. Acesso em 04 de maio de 2016.

⁶ MONET, op. cit., p. 32.

⁷ MONET, ibid., p. 33.

Durante a Idade Média, Nilson Luiz Cordeiro Salata⁸ mostra que o sentido do vocábulo foi se alterando, passando a designar a autoridade do Estado ordenando a sociedade civil, quando fora da alçada ordem religiosa, esta delimitada pela autoridade religiosa. As derivações alemã *polizei* e francesa *police* passaram a representar o bem-estar de todo aquele que estava sob juízo do senhor feudal.

1.2 – A POLÍCIA NOS PERÍODOS HISTÓRICOS

1.2.1 – A POLÍCIA NA ANTIGUIDADE

Ao longo da história das civilizações, não há consenso dos historiadores sobre a data ou período exato do surgimento da Polícia, pois, diferente do conceito moderno de Polícia, várias foram as autoridade incumbidas da tarefa de manter a ordem, ao ponto de magistrados acumularem funções policiais.⁹

José Antônio de Melim Junior¹⁰ dispõe que já em 1.000 a.C., no Egito, a função policial era desempenhada pela guarda do faraó, a qual possuía um bastão com o nome do governante e, presume-se, que é desse instrumento que deriva o cassetete utilizado hoje. Já na China antiga, cada rua principal era monitorada por um funcionário imbuído de vigiar o cumprimento da lei por indivíduos quais, já se sabia, praticavam condutas tidas como duvidosas. O fiscal prestava contas a um chefe, sendo este subordinado a um magistrado.

Afirma Salata¹¹ que a atividade policial com estrutura semelhante ao padrão como os conhecemos hoje não era percebida na sociedade grega devido ao alto senso de coletividade e consciência. Isto assim era já que os órgãos que governavam as cidades-estado confundiam-se com a Polícia. No mesmo discurso vai Melim Junior:

Devido à forma de governo das cidades gregas, de forma descentralizada, cada uma com seu rei e sua administração própria, “pólis” significava justamente o governo, a administração da cidade, o

⁸ SALATA, op. cit. p. 34.

⁹ HIPÓLITO, Marcelo Martinez, Superando o mito do espantalho – uma Polícia orientada para resolução dos problemas de segurança pública. Marcelo Martinez Hipólito, Jorge Eduardo Tasca. Florianópolis: Insular, 2012. p. 32.

¹⁰ MELIM JUNIOR, op. cit., p 20.

¹¹ SALATA, op. cit., 33

governo legitimado pelo povo. Daí o termo “politéia” (pólicia). Desde então, a única forma legítima e autêntica de uso da força, para resolução de conflitos entre seus governados, que era exercida de forma soberana pelo governo, era a “pólis”. “Pólis”, assim, era também, quando necessário o exercício da força, tanto para a solução de conflitos internos dos governos, como externos, dentro da ótica de administração de governo. A derivação latina do termo deu origem à palavra “politia”, que tinha o mesmo significado que sua derivante grega, “politéia”, apesar da forma distinta de governo entre romanos e gregos, out seja, “politia” significa também administração, governo. Com o passar dos séculos, o significado do termo foi ficando restrito apenas ao uso da força física legitimada do Estado na resolução dos conflitos internos entre os cidadãos, conflitos esses iminentes, com demanda patente de uso de força, no intento de se manter a ordem necessária ao próprio exercício do governo¹².

Já entre os romanos, destacam-se três figuras com autoridade policial, numa estrutura com mais semelhanças às atuais, posto que os edis e cônsules exerciam as funções policiais nas cidades, tendo por ofício o controle de preços e medidas de trigo, vendas de escravos, fiscalizar vícios e jogos públicos, através dos regulamentos policiais edilicianos. Os censores, diferentemente, acumulavam as funções de magistratura, cabendo-lhes fiscalizar fortunas, manter os costumes, etc. Para auxiliá-los, licitores cumpriam os mandados, citavam, apreendiam e, sendo o caso, até executavam os réus¹³.

1.2.2 – A POLÍCIA NA IDADE MÉDIA E NO PERÍODO MODERNO

Durante a Idade Média, alega Salata¹⁴, o poder estava concentrado na Igreja e nos senhores feudais. Com a queda do feudalismo, houve a transferência e, posteriormente, a concentração nas mãos dos monarcas absolutistas, surgindo o despotismo e o Estado Absoluto. Todavia a concepção atual de polícia começa a surgir no século XVIII, após a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos Humanos. Os princípios de liberdade, igualdade e fraternidade situavam as pessoas em um mesmo patamar social de direitos e responsabilidades. Foi imposto um

¹² MELIM JUNIOR, op. cit., p 17.

¹³ MONET, op. cit., p. 35.

¹⁴ SALATA, op.cit., p. 34.

sistema policial que separava a magistratura da polícia, sendo que esta passa nesse momento a manter a ordem pública, a prosperidade e a segurança individual.

1.2.3 – A POLÍCIA CONTEMPORÂNEA

Inúmeros modelos policiais emergiram pelo mundo com a chegada da contemporaneidade¹⁵, com destaque para o modelo proposto pelo Primeiro Ministro Inglês Sir Robert Peel. Como forma de enfrentar a industrialização, o aumento da criminalidade e os frequentes tumultos na capital, foi criada a que no ano de 1829 a polícia londrina. Tal corporação se baseou nos 10 princípios norteadores da Polícia Contemporânea enumerados por Robert Peel, quais são:

1. A polícia deve ser estável, eficaz e organizada, debaixo do controle do governo;
2. A missão básica para a polícia existir é prevenir o crime e a desordem;
3. A capacidade de a polícia realizar suas obrigações depende da aprovação pública de suas ações;
4. A polícia necessita realizar segurança com o desejo e cooperação da comunidade, na observância da lei, para ser capaz de realizar seu trabalho com confiança e respeito do público;
5. O nível de cooperação do público para desenvolver a segurança pode contribuir na diminuição proporcional do uso da força;
6. O uso da força pela polícia é necessário para manutenção da segurança, devendo agir em obediência á lei, para a restauração da ordem, e só usá-la quando a persuasão, conselho e advertência forem insuficientes;
7. A polícia visa a preservação da ordem pública em benefício do bem comum, fornecendo informações à opinião pública e demonstrando ser imparcial no cumprimento da lei;
8. A polícia sempre agirá com cuidado e jamais demonstrará que se usurpa do poder para fazer justiça;
9. O teste da eficiência da polícia será pela ausência do crime e da desordem, e não pela capacidade de força de reprimir esses problemas;
10. A Polícia deve esforçar-se para manter constantemente com o povo, um relacionamento que dê realidade à tradição de que a polícia é o povo e o povo é a polícia.¹⁶

¹⁵ HIPÓLITO, op. cit., p. 39.

¹⁶ MICHELONI, Daniela Carnicer. O Policiamento Comunitário como instrumento de garantia da segurança do cidadão. Monografia para obtenção do grau de Bacharel em Direito – Faculdade de Direito de Presidente Prudente/SP, 2003. p. 26.

Ainda hoje tais princípios continuam a ser utilizados e são a base da Polícia Comunitária.

1.3 – A REALIDADE ALIENIGENA

Conhecer o que nos rodeia é importante para conhecimento do que compõe as nossas estruturas e compará-las impulsiona a própria evolução.

1.3.1 – A POLÍCIA BRITÂNICA

A polícia no Reino Unido é regionalizada e o número de corpos policiais ultrapassa cinquenta, sendo quarenta e três na Inglaterra e País de Gales, somados aos oito da Escócia, da polícia da Irlanda do Norte e das polícias das ilhas de Man, de Jersey e de Guernsey. Cada corporação é responsável pela segurança de determinada área, independentes entre si, entretanto, são subordinadas ao comando central, chamado de *Home Office*, a quem incumbe a coordenação dos trabalhos policiais e distribuição de recursos, posto que cinquenta por cento são financiados pelo Tesouro Nacional, estando essa garantia condicionada ao bom desempenho no policiamento de aquela área.¹⁷

A organização descentralizada das polícias britânicas mostra-se ainda no controle de gestão, já que não emana do centro para os comandados, mas sim pelas autoridades de polícia locais, cuja composição assegura, se não a representação plena das aspirações dos cidadãos, pelo menos a contribuição dos interesses dos contribuintes locais.¹⁸

Para Mendes, a estrutura da força pública inglesa é dividida em duas, compreendendo a polícia de Londres, que se subdivide em *Scotland Yard* e a Polícia Metropolitana (*City Police*). A nomeação do Chefe da *City Police*, chamado de *Commissioner* cabe a uma espécie de junta governativa do território, dependendo, ainda da aprovação da Rainha. A Polícia Metropolitana é impedida de usar armas,

¹⁷ MENDES, Antonio Abreu, Unificação das Polícias Civil e Militar: Um estudo acerca dos projetos e discussões para consecução. Monografia para obtenção do grau de Especialista em Ciências Jurídicas – Universidade do Oeste de Santa Catarina – São Miguel do Oeste/SC, 1998. p. 48.

¹⁸ MONET, op. cit., p. 97.

vedação extremamente combatida, em razão da violência empregada nas manifestações sociais.

Já nos Condados, nome da divisão territorial no interior daquele país, as forças de segurança pública são as chamadas *Counties*. O ingresso sempre se dá inicialmente como patrulheiro (*Constable*) e a ascensão sempre por merecimento. As Polícias dos Condados têm aspectos comuns à Metropolitana, entretanto sua autoridade advém, em parte, dos *Watch Committees*, formados por representantes dos Conselhos locais.¹⁹

1.3.2 – A POLÍCIA CANADENSE

Segundo Czelusniak e Machado²⁰ o Canadá possui 461 forças policiais, das quais dez são provinciais, 450 municipais e mais uma, a *Royal Canadian Mounted Police* (Real Polícia Montada do Canadá). Esta corporação canadense é a única do mundo a manter um policiamento federal, estadual e municipal numa só organização. A *Royal Canadian Mounted Police* fornece o serviço de policiamento federal para todo o Canadá, mas os municípios e províncias canadenses podem organizar suas próprias Polícias. Entretanto vários destes desistem dessa árdua tarefa e, através de contrato, autorizam a *Royal Canadian Mounted Police* a realizar este serviço em seus territórios.

Todas as Polícias canadenses são de caráter civil, sendo que o policiamento preventivo é realizado ostensivamente, através do uso de uniformes, facilitando sua identificação pelo público. Porém, aqueles que trabalham nos postos policiais não usam nenhuma uniformização das vestimentas. A Polícia canadense não é judiciária, somente administrativa, ou seja, não cabe a ela a instalação de inquéritos policiais ou instrumentos do gênero. A apuração de crimes é competência exclusiva do Ministério Público.

¹⁹ MENDES, op. cit., p. 48.

²⁰ CZELUSNIAK, Carlos Augusto Goulart; MACHADO, Cristiano Fernando. Ciclo Completo de Polícia: fator determinante para minimização dos delitos na sociedade brasileira? 75 f. Monografia (Curso de Formação de Oficiais Policiais- Militares) – Escola de Oficiais, Academia Policial-Militar do Guatupê, Escola Superior de Segurança Pública, São José dos Pinhais, 2013. p. 46.

1.3.3 – A POLÍCIA NORTE-AMERICANA

A estrutura policial norte-americana se subdivide em forças federais, estaduais, dos Condados, municipais, distritais rurais e dos povoados, As unidades locais têm apoio das centrais estaduais e federais que, quando solicitadas, somam seus recursos para a efetividade do trabalho policial nas comunidades menores. Já os grandes centros contam com departamentos que se subdividem em patrulhas, tráfego, investigações e administração, cujo ingresso se dá sempre como patrulheiro uniformizado, ascendendo por mérito, sendo que deste corpo se extraem os detetives de investigação criminal e ligação com os promotores públicos.²¹

Reitera Mendes que os chefes de Polícia são, invariavelmente, subordinados ao prefeito local, a quem devem obediência. Às Polícias estaduais cabe, precipuamente, o patrulhamento das rodovias estaduais, que se dividem em patrulha, detetives e apoio técnico.

Já as Polícias federais são:

- a) a *Federal Bureau of Investigation*²², a quem cabe a investigações de todos os delitos às leis federais e aqueles que atentam contra a segurança nacional, além dos sequestros, assaltos a agências bancárias, desde que envolvam duas ou mais federações:
- b) a Guarda Nacional, que cuida das calamidades públicas e outras emergências, quando solicitada, formada por cidadãos voluntários, formando verdadeira reserva do Exército e da Força Aérea dos EUA, comandada, do Pentágono; e,
- c) o Serviço Secreto, ramo da Fazenda Nacional, a quem cabe a proteção do Presidente, Vice e ex-Presidentes eleitos dos estados Unidos, além da investigação dos delitos referentes à falsificação de moeda, imposto de renda, drogas e contrabando.

²¹ MENDES, op. cit., p.48.

²² MENDES, ibid, p.49.

1.3.4 – A POLÍCIA CHILENA

Relatam Czelusniak e Machado²³ que o modelo policial chileno tem mais semelhanças com o adotado pelo Brasil. Os Carabineiros do Chile, organização policial militarizada, são responsáveis pelo policiamento ostensivo preventivo em todo o território nacional, contudo, executam as tarefas de Polícia judiciária, somada a de Defesa Civil, a emissão de identidades civis, perícia criminal, investigação e policiamento ostensivo. Estão subordinados ao Ministério da Defesa Nacional. Não há inquérito policial, após o atendimento da ocorrência elabora-se um relatório circunstanciado, o qual é encaminhado ao Judiciário que adotará as providências legais cabíveis.

Existe ainda a *Policia de Investigaciones*, instituição civil que realiza somente as atividades de Polícia judiciária, porém sua atuação depende de solicitação do Poder Judiciário Nacional. Seu objetivo consiste no desenvolvimento de investigações policiais para esclarecer os delitos, contribuindo para a manutenção da ordem pública, para prevenir ilícitos e qualquer atitudes que agrida o Estado e seus entes constituídos. É também responsável pelo controle migratório de pessoas nas fronteiras, portos e aeroportos e fiscalizar a permanência de estrangeiros no interior do Chile.²⁴

1.3.5 – A POLÍCIA ARGENTINA

Na Argentina a atividade de segurança divide-se, em três corporações²⁵:

a) a Polícia Federal, com atividade preventiva e judiciária, com competência na capital, estendendo-se em caso de interesse governamental, às províncias, fracionada em inúmeras corporações chamadas de Superintendências;

b) a Gendarmaria Nacional, a quem cabe policiamento de fronteira, delitos de ordem política, auxílio à justiça nacional, subordinada ao Ministério do Exército, com competência em todo território argentino; e,

c) as Polícias Provinciais, com competência em toda a província, subordinadas, por sua vez, aos respectivos governos provinciais.

²³ CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 47.

²⁴ CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 47.

²⁵ MENDES, op. cit., p. 51

1.3.6 – A POLÍCIA PORTUGUESA

Afirmam Czelusniak e Machado²⁶ existem três Polícias nacionais em Portugal, no entanto a direção do inquérito policial é competência do Ministério Público e todas as prisões em flagrante devem ser comunicadas para que este inicie o processo e apresente o preso ao Poder Judiciário. São elas:

a) a Polícia de Segurança Pública, instituição próxima às Polícias militares brasileiras, porém de caráter civil, atuante na denominada investigação policial de proximidade, que está relacionada com os crimes mais leves e comuns;

b) a Guarda Nacional Republicana, uma instituição militar, organizada em num corpo especial de tropa, munido de autonomia administrativa, e que também tem competência para realizar as atividades de investigação criminal. Durante a regularidade, a Guarda executa a missões peculiares ao policiamento, mas também possui atribuição de missões militares no âmbito da defesa nacional, em cooperação com as Forças Armadas; e,

c) a existência da Polícia Judiciária, que tem por missão, nos termos da sua Lei Orgânica e da Lei de Organização da Investigação Criminal, auxiliar as autoridades judiciárias na investigação e desenvolver e promover ações de prevenção, detecção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes.

1.3.7 – A POLÍCIA ESPANHOLA

Compõem as Forças de Segurança Pública espanholas, segundo Czelusniak e Machado²⁷:

a) a *Cuerpo Nacional de Policia*, corporação de natureza civil, responsável pelas capitais de províncias e núcleos urbanos determinados pelo Governo;

b) a *Guarda Civil*, que, contrariando o nome, é organizada militarmente administra o todo o resto do território nacional;

Ambas realizam o policiamento preventivo e dividem seu campo de atuação no território nacional, sendo que as funções de investigação criminal são garantidas às duas instituições.

²⁶ CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 47.

²⁷ CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 49.

c) a *Polícia Judicial*, incumbida da repressão criminal através do exercício da investigação destinada a elucidar os delitos, apontando a autoria e determinando a materialidade; e,

d) a Constituição espanhola possibilita ainda aos municípios a criação das *Corporaciones Locales*, semelhante às Guardas Municipais Brasileiras.

1.3.8 – A POLÍCIA FRANCESA

Na França a segurança está centralizada no Ministério do Interior, entretanto é formada por três corporações²⁸:

a) a Polícia Nacional atua em cidades com mais de dez mil habitantes, cuja autoridade-mor é o Comissário-de-Polícia, subordinado ao prefeito local. Possui centros de treinamento especializados espalhados pelo país, sendo que, como posto de ingresso existe o Guarda de Paz, sendo que tal corporação funciona como Polícia judiciária e preventiva;

b) a Prefeitura de Polícia cabe a segurança de Paris e as áreas que a margeiam, formada por patrulheiros e detetives, cujo Chefe é o Prefeito-de-Polícia, subordinado ao Ministro do Interior; e,

c) a Gendarmaria Nacional, estruturada com ideologia militar, exerce as funções de Polícia preventiva e judiciária, cuja corporação se divide em Gendarmaria departamental, com atividades de Polícia judiciária, administrativa e militar, por sua vez subdividas em brigadas, companhias e grupamentos; e Gendarmaria móvel, composta por esquadrões e pelotões, com ações gerais e, por vezes, como auxiliar da Gendarmaria departamental. O posto inicial é o de Gendarme e o final, o de General-de-Brigada.

1.3.9 – A POLÍCIA ITALIANA

Segundo Czelusniak e Machado²⁹ a direção geral da Polícia italiana situa-se em Roma e comanda as quatro corporações policiais:

²⁸ MENDES, op. cit., p. 50.

²⁹ MENDES, ibid. p.51

a) a Polícia Civil, encarregada das funções preventiva, repressiva e administrativa, organizada em distritos policiais, chamados de comissariados;

b) a *Guardia di Pubblica Sicurezza* (Guarda de Segurança Pública), formada por guardas que atuam nos distritos ou comissariados, com aspecto militar, formada pela Polícia rodoviária, de fronteiras, terrestre, marítima, aérea e postal;

c) o *Corpo di Carabinieri* (Corpo de Carabineiros), força também com aspecto militar, que atua como controle de tráfego, calamidades públicas e insuflamento de manifestações civis, subdividindo-se em brigadas, divisões, legiões, grupos, pelotões, seções, tendo, ainda, unidades que cuidam da segurança presidencial e outros; e,

d) a *Guardia de Finanza* (Guarda de Finanças), encarregada da fiscalização e repressão dos delitos de ordem alfandegária, tráfico de drogas e afins, contando com escolas especializadas no seu treinamento.

2 – A POLÍCIA NO BRASIL

Nesse capítulo trazemos a formação histórica da Polícia no Brasil desde os primórdios da era colonial até a Constituição Federal de 1988 e as estruturas das forças policiais nos dias atuais.

2.1 – O SURGIMENTO DA POLÍCIA NO BRASIL

Sustenta Hipólito que no Brasil colônia, antes da criação da Intendência Geral de Polícia, o policiamento era realizado nas terras dos senhores donatários e das entidades religiosa por seus funcionários, pelas Câmaras Municipais, por meio de Guardas Civis contratados ou “Quadrilheiros”, figura semelhante a um inspetor de bairros, designados pelos juízes, pelo coronel local ou até mesmo pelo Exército³⁰.

Duas são as correntes sobre a criação da Polícia no Brasil. A primeira versão, considerada por muitos, atribui à vinda da Família Real ao Brasil, no ano de 1808, quando foi criada no Rio de Janeiro a Intendência Geral da Corte, seguindo o modelo português, era responsável por funções administrativas, sem desempenhar funções de uma Polícia moderna. Todavia, outra versão atribui o surgimento da Polícia profissional no Brasil com os Dragões da Independência no ano de 1775.³¹

A origem do corpo policial brasileiro deu-se em meio a um Estado Unitário Monárquico, onde as províncias possuíam a época determinada autonomia, com Polícias não organizadas a nível local, como na Inglaterra, nem tão pouco a nível nacional, como em Portugal e na França, mas sim a nível provinciano.

Nas províncias a criação e o desenvolvimento das forças de segurança pública se deram de forma desuniforme, onde cada província utilizava-se de sua autonomia que lhe fora concedida, sendo que algumas províncias possuíam duas Polícias: uma civil e outra militar; outras três: uma militar, uma civil para policiamento e outra Polícia civil, realizando a função de Polícia judiciária.³²

Segundo Hipólito³³, a Guarda Real de Polícia foi criada o ano de 1809, sendo subordinada ao gabinete do Intendente-Geral. Tratava-se de uma força policial de

³⁰ HIPÓLITO, op. cit., p. 49.

³¹ HIPÓLITO, *ibid.*, p. 51.

³² CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p.21,

³³ HIPÓLITO, op. cit., p. 51.

tempo integral, organizada militarmente e com ampla autoridade para perseguir criminosos e manter a ordem. Com a função de zelar pela Constituição, pela liberdade e independência, alguns meses após a dissolução da Guarda Real de Polícia, para substituí-la, instituiu-se a Guarda Nacional, que, além de ser responsável pelo policiamento da cidade, preservando e restabelecendo a ordem e a tranquilidade pública, zelava, como o auxílio do Exército, pela integridade territorial.

Este procedimento foi possibilitado pela lei de 10 de outubro de 1831, que trazia a seguinte redação:

Autoriza a criação de corpos de guardas municipais voluntários nesta cidade e províncias. A Regência, em Nome do Imperador o Senhor D. Pedro II, Faz saber a todos os Subditos do Imperio que a Assembléa Geral Decretou, e Ella Sancionou a Lei seguinte: Art. 1º O Governo fica autorizado para crear nesta Cidade um Corpo de guardas municipaes voluntarios a pé e a cavalo, para manter a tranquillidade publica, e auxiliar a Justiça, com vencimentos estipulados, não excedendo o numero de seiscentas e quarenta pessoas, e a despeza annual a cento e oitenta contos de réis. Art. 2º Ficam igualmente autorizados os Presidentes em Conselho para crearem iguaes corpos, quando assim julguem necessario, marcando o numero de praças proporcionado. Art. 3º A organização do corpo, pagamento de cada individuo, a nomeação e despedida dos Commandantes, as instrucções necessarias para a boa disciplina, serão feitas provisoriamente pelo Governo, que dará conta na futura sessão para a aprovação da Assembléa Geral. Art. 4º Ficam revogadas todas as Leis em contrario. Manda portanto á todas as Autoridades, a quem o conhecimento, e execução da referida Lei pertencer, que a cumpram, e façam cumprir, e guardar tão inteiramente como nella se contém. O Secretario de Estado dos Negocios da Justiça a faça imprimir, publicar, e correr. Dada no Palacio do Rio de Janeiro aos dez de Outubro de mil oitocentos trinta e um, decimo da Independencia e do Imperio.³⁴

Apesar militarizada, esta nova instituição não era subordinada ao Ministro da Guerra, mas sim ao Ministro da Justiça e seus quadros preenchidos voluntariamente, apresentando remuneração e condições de vida razoáveis.

Com o advento do Código de Processo Criminal no ano de 1832, a figura do Intendente de Polícia foi extinta pela criação do cargo de Chefe de Polícia, que, após 1841 passou a exercer o controle operacional da Polícia Militar mesmo sendo separada do Polícia Civil. Em 1858 denominou-se Corpo Militar de Polícia da Corte,

³⁴ BRASIL, Collecção de Leis de 1821. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html>>, acesso em 30 de abril de 2016.

e, em 1920, Polícia Militar. O modelo do Corpo de Guardas Municipais Permanentes foi copiado, servindo de base para organizações semelhantes no resto do país.³⁵

Anos mais tarde, em 1904 foi criada a Guarda-Civil pelo Presidente Campos Salles com o objetivo de auxiliar Polícia Militar na preservação da segurança pública, o que foi gradativamente realizado em alguns estados. Com o tempo, o policiamento ostensivo era praticamente realizado somente pelas Guardas-Civis.

Até esse momento as forças policiais realizavam o ciclo completo até a reforma promovida no ano de 1907, dividindo a Polícia judiciária e administrativa, figurando como órgão auxiliar da Polícia a Brigada Militar, hoje Polícia Militar, que não realizavam exclusivamente o policiamento preventivo nos modelos atuais, pois eram consideradas forças reservas e auxiliares ao Exército na defesa territorial, tornando-se verdadeiros exércitos estaduais.³⁶

No ano de 1967, até o ensino a essas instituições passa a ser padronizado em todo o Brasil, sendo fiscalizado pela Inspeção-Geral das Polícias Militares (IGPM), subordinada ao Ministério da Guerra. Tendo por base o Decreto-Lei nº 317 e a Constituição Federal do mesmo ano as Polícias militares são reorganizadas a fim de possuir a função exclusiva do policiamento ostensivo fardado. Dois anos após, extinguem-se as Guardas-Civis pelo Decreto-Lei nº 1.072.³⁷

Afirma Salata³⁸ que com a promulgação da Constituição Federal de 1988, todas as polícias passam a integrar seu texto, espaço antes dedicado somente às Polícias Militares, incluindo a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as Polícias Civis, as Polícias Militares, os Corpos de Bombeiro Militares, permitindo até aos municípios a criação das guardas municipais.

2.2 – O SISTEMA POLICIAL BRASILEIRO

O sistema policial brasileiro moderno funda-se com a promulgação, no ano de 1988, da Constituição Federal, onde o legislador define todas as funções, responsabilidades e órgãos pertencentes ao Sistema de Segurança Pública, dedicando o Art. 144, onde figuram: a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal,

³⁵ CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 22.

³⁶ HIPÓLITO, op. cit., p. 55

³⁷ CZELUSNIAK; MACHADO, ibid., p. 22.

³⁸ SALATA, op. cit., p. 24.

Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil e Polícia Militar, além das Guardas Municipais, embora não possuam da denominação de “Polícia”. O texto Constitucional (1988)³⁹ disserta:

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.

2.2.1 – POLÍCIA FEDERAL

Oriunda do Decreto-Lei nº 6.378/44⁴⁰ a Polícia Federal é um organismo mantido pela União, sendo subordinada ao Ministério da Justiça. Suas atribuições estão contidas no parágrafo 1º do art. 144 da Constituição Federal (1988):

I - **apurar** infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - **prevenir e reprimir** o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - **exercer as funções** de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - **exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.**⁴¹ (grifo nosso)

³⁹ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>, acesso em 30 de abril de 2016.

⁴⁰ BRASIL, Decreto-Lei nº 6.378/44. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6378-28-marco-1944-389489-publicacaooriginal-1-pe.html>>, acesso em 30 de abril de 2016.

⁴¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, op. cit.

Polícia Federal está estruturada de forma não militarizada, tendo órgão máximo de comando um diretor geral, logo abaixo na hierarquia, existem mais três Conselhos Superiores de Polícia que atuam em apoio à Direção Geral. Imediatamente aos órgãos superiores e aos órgãos administrativos e operacionais, estão:

A Divisão de Polícia Criminal, que é ligada diretamente a Interpol, e a Divisão de Comunicação Social (DCS). Logo abaixo estão os órgãos administrativos que atuam como ligação entre os órgãos operacionais e os órgãos superiores, sendo a Coordenação de Gabinete (CGAB), a Coordenação Central de Polícia (CCP), a Corregedoria Geral de Polícia (COGER), a Coordenação Central Administrativa (CCA), a Coordenação de Inteligência (CI), a Coordenação de Pessoal (CP), a Coordenação de Planejamento, o Instituto Nacional de Criminalística (INC), o Instituto Nacional de Identificação (INI), a Academia Nacional de Polícia (ANP) e a Coordenação de Informática. Em seguida, na hierarquia da Polícia Federal, estão os órgãos operacionais que são as Superintendências Regionais, atuando em todo o território nacional, em cumprimento a atribuições definidas constitucionalmente. A Polícia Federal possui ainda a Divisão de Polícia Criminal Internacional, em Brasília, DF (que representa o Escritório Central Nacional da Interpol), o Comando de Operações Táticas, (COT), criado sob recomendação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre o terrorismo, de 1983, do Congresso Nacional, e a **Divisão de Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras, para a execução das atribuições definidas no inciso III, do artigo 144, da Constituição Federal**. O Departamento de Polícia Federal, atualmente, é um dos órgãos do Ministério da Justiça. ⁴² (grifo nosso)

Também cabe à Polícia Federal a fiscalização e controle sobre as empresas de segurança a estabelecimentos financeiros, vigilância e transportes de valores, de acordo com a Lei nº 7.103/83, todavia é motivo de várias discussões, já que não há no texto Constitucional, entre os Arts. 20 e 24, atribuídas à União, como também não se encontra prescrito aos municípios. Portanto seria responsabilidade dos Estados, através de sua competência residual. Criado em 2003, pela Lei nº 10.826, o controle sobre o Sistema Nacional de Armas (Sinarm) também foi designado à Polícia Federal. ⁴³

⁴² MELIM JUNIOR, op. cit., p. 78.

⁴³ CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 29.

Hoje existem duas questões que necessitam reflexão sobre a atuação da Polícia Federal. A primeira delas refere-se Força Nacional de Segurança Pública, que será abordada mais a frente. A segunda, de certa forma ligada à primeira, tem a ver como Projeto Emenda Constitucional nº 412/09⁴⁴, que prevê a independência funcional da Polícia Federal.

Tal independência de fato é de suma importância, haja vista que os assuntos criminais quais a PF tem por atribuição investigar, muitas vezes expõem os envolvidos em crimes como desvios de verba pública, lavagem de rendimentos, corrupção em licitações. E é sabido que o desejo de grupos políticos, sem distinção partidária, de manterem o controle da máquina estatal sob sua tutela, a fim de perpetuarem-se no poder, invariavelmente se sobrepõem ao interesse público. Chegando ao ponto de alterar as estruturas dos órgãos de investigação para facilitar a impunidade de seus correligionários.

A Polícia Federal, como preconizam os incisos I e IV do parágrafo 1º do Art. 144, tem o dever de apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses, além de exercer, com exclusividade, as funções de Polícia Judiciária da União. A Proposta de Emenda Constitucional pretende justamente que os órgãos de investigação não sofram pressões políticas ou partidárias no exercício de suas funções de Polícia Judiciária.

Todavia, não se vislumbra que o mesmo ocorra quando comentamos que a Polícia Federal também é a única dentre as corporações do rol do Art. 144 a ter funções ostensivas quando deve prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho e exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Tais funções que necessitam do poder armado do Estado para serem executadas devem permanecer debaixo da guarida do Poder Executivo, sob pena de ocorrer o que traz a nota técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional) da Procuradoria Geral da República⁴⁵:

Tal proposta levaria à criação de um perigoso rompimento do equilíbrio entre os órgãos de poder, conferindo poderes exacerbados

⁴⁴ BRASIL, Projeto Emenda Constitucional 412/09. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=453251>>, acesso em 03 de maio de 2015.

⁴⁵ Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre a PEC 412/2009, que dispõe sobre a organização da Polícia Federal.

a um braço armado do Estado, com previsíveis consequências nefastas ao próprio Estado Democrático de Direito e aos direitos fundamentais dos cidadãos. A Polícia é órgão estatal que representa o emprego da violência estatal no seio da sociedade.

Contudo, a criação da Força Nacional de Segurança, vista mais a frente, abre uma nova possibilidade de conjugar os interesses dos policiais federais, as preocupações do Ministério Público Federal, um aumento na eficiência do Sistema de Segurança Pública Nacional.

2.2.2 – POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

A Polícia Rodoviária Federal, como o nome já indica, é a autoridade atuante na fiscalização viária nas estradas federais. Inicialmente denominada como “Polícia das Estradas” foi criada de 1928. Até 1991 era subordinada a diversos órgãos federais responsáveis pelas rodovias, quando então passou a compor o Sistema de Segurança Pública⁴⁶.

A partir de 1991, a Polícia Rodoviária Federal passou a integrar o Ministério da Justiça com a denominação de Departamento de Polícia Rodoviária Federal. É estruturada através da Unidade Administrativa Central, em Brasília, 22 Superintendências Administrativas Regionais, além de 156 Sub-unidades Administrativas denominadas delegacias e os 390 postos de fiscalização.⁴⁷

O parágrafo 2º do Art. 144 da Constituição Federal define que a Polícia Rodoviária Federal (PRF) é órgão permanente, devendo ser organizado e mantido pela União e estruturado em carreira. Cabe à PRF o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, ou seja, utilizando uniformes e a caracterização das viaturas, garantindo a prevenção de delitos, na norma da Lei. O Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503⁴⁸, demonstra como patrulhamento “a função exercida pela Polícia Rodoviária Federal com o objetivo de garantir a obediência às normas de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes”.⁴⁹

⁴⁶ Site da Polícia Rodoviária Federal, disponível em <<https://www.prf.gov.br/portal/aceso-a-informacao/institucional/historia>>, acesso em 03 de maio de 2016.

⁴⁷ MENDES, op. cit., p. 79.

⁴⁸ BRASIL, Lei nº 9.503 de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>, acesso em 03 de maio de 2015.

⁴⁹ CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 30.

Em 1995, através do Decreto Federal nº 1.655⁵⁰, as responsabilidades da Polícia Rodoviária Federal foram ampliadas, passando a “realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros” e “colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia e meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais previstos em lei”.

2.2.3 – POLÍCIA FERROVIÁRIA FEDERAL

A Polícia Ferroviária Federal tem sua definição constitucional no parágrafo 3º do Art. 144 que define a PFF como um órgão competente pelo patrulhamento ostensivo de forma semelhante a Polícia Rodoviária Federal, todavia sobre as ferrovias federais. Traz o artigo que deve ser organizada e mantida pela União, estruturado em carreira e é permanente. De acordo com Melim a PFF:

Tem como sua atribuição, na forma da lei, o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. Há uma indefinição atualmente sobre a estrutura da Polícia Ferroviária Federal, pois apesar de existir na Constituição Federal, não houve ainda preocupação por parte do Poder Executivo Federal em definir sua estrutura e destinação, como aconteceu com as Polícias Federal e Rodoviária Federal, que integram o Ministério da Justiça. Talvez mesmo por que em decorrência de não haver uma demanda social em tal sentido. O que ocorre é que hoje, o Departamento de Polícia Ferroviária Federal tem seus 700 servidores cedidos pelo Governo Federal às empresas estaduais de transporte ferroviário, à CBTU e à rede ferroviária. A malha ferroviária federal não possui hoje qualquer fiscalização policial. Segundo José Vicente da Silva Filho, Coronel da reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo, em artigo publicado no Jornal da Tarde, em 25 de novembro de 1995, apenas dois funcionários da Polícia Ferroviária Federal estão ainda ligados ao Executivo Federal, sendo um o chefe e o outro, seu comandado⁵¹.

⁵⁰ BRASIL, Decreto Federal nº 1.655, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1655.htm>, acesso 03 de maio de 2016.

⁵¹ MELIM JUNIOR, op. cit., p. 80.

Uma solução para a quase inexistente Polícia Ferroviária Federal será tratada no ponto da Força Nacional de Segurança Pública.

2.2.4 – POLÍCIA CIVIL

Melim⁵² relata que estrutura básica da Polícia Civil é antiga, datando de 03 de dezembro de 1841, com a promulgação imperial da Lei nº 261⁵³, que fixava o cargo de Chefe de Polícia da Corte, que tinha como subordinados auxiliares que atuavam por delegação, os Delegados de Polícia e Subdelegados de Polícia nas Províncias. Com poucas alterações gerais essa estruturação e regulamentação ainda vigora nos dias de hoje para as Polícias Cíveis dos Estados da Federação, compreendendo a direção por Delegados de Polícia e prestação de serviços por Investigadores, Carcereiros, Escrivães, etc.

O constituinte reservou para a Polícia Civil o Art. 144, parágrafo 4º, da Constituição Federal, entretanto, ressalta-se a intenção do constituinte em estabelecer dois níveis de Polícia no país. No nível federal estão compreendidos a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal. No nível estadual estão compreendidas as Polícias Cíveis e as Polícias Militares. Contudo não há legislação nacional especificando as tarefas de polícia judiciária competentes à Polícia Federal e à Polícia Civil.⁵⁴

A atuação de Polícia judiciária quanto a repressão pronta e efetiva do Estado ao autor do crime cometido, se dá através de atos repressivos que objetivam a instrução do Poder Judiciário a fim de julgar na esfera penal. Portanto são atribuições das Polícias Cíveis as apurações de infrações penais e as funções de Polícia judiciária.

Ou seja, sair a campo, investigar, ouvir testemunhas, juntar provas, procurando evidenciar o crime acontecido, subsidiando a materialidade necessária, no intuito de auxiliar o Poder Judiciário a processar e julgar os autores de crimes, desde que não coincidam com a competência de apurar infrações penais militares

⁵² MELIM JUNIOR, *ibid.* p. 81.

⁵³ BRASIL, Lei nº 261. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM261.htm> 03 de maio de 2016.

⁵⁴ CZELUSNIAK; MACHADO, *op. cit.*, p. 31.

ou infrações penais contra interesses da União, e nem com as funções de Polícia judiciária da União.⁵⁵

Melim demonstra ainda a estruturação da Polícia Civil trazida pelo Código de Processo Penal sobre a atuação policial quanto às atribuições de Polícia Judiciária e apuração de infrações penais:

As Polícias Cíveis exercem suas atribuições constitucionais através de uma divisão organizada em áreas de circunscrições. A cada circunscrição corresponde a atuação de polícia judiciária da respectiva Autoridade Policial. É assim que determina o artigo 4º, caput, do Código de Processo Penal: “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.” Administrativamente, as circunscrições policiais são chamadas de Distritos Policiais. Cada Distrito Policial tem como chefe um Delegado de Polícia, como titular, podendo out não ter um Delegado de Polícia assistente. Em algumas localidades, conforme a necessidade do serviço out a demanda social, existem as Delegacias de Polícia especializadas, que atuam na apuração de infrações penais específicas, como crimes contra o patrimônio, tráfico e uso de entorpecentes, crimes contra a mulher, contra menores, crimes de sequestro, etc. Os Distritos Policiais respondem a autoridades superiores conforme a organização em cada.⁵⁶

Com o Projeto de Emenda Constitucional 412/09 tratado no ponto 2.2.1, somado com o Juizado de Instrução e Garantias que será visto mais à frente, possibilitará uma nova destinação à Polícia Civil.

2.2.5 – POLÍCIA MILITAR

Para as Polícias Militares (PM), foi reservada as tarefa de Polícia ostensiva objetivando preservar a ordem pública, de forma específica no parágrafo 5º do Art. 144 da Constituição Federal. As Polícias Militares são também forças auxiliares e reservas do Exército, sendo reguladas as atribuições e competências das Polícias

⁵⁵ MELIM JUNIOR, op. cit., p. 81.

⁵⁶ MELIM JUNIOR, op. cit., p. 81.

Militares, em aspectos gerais, pelo Decreto-Lei nº 667/69⁵⁷ com nova redação através do Decreto-Lei nº 2010 de 1983⁵⁸, sendo elas:

Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

- a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;
- d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial;
- e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico.

O Decreto nº 88.777 conceitua manutenção da ordem pública como “exercício dinâmico do poder de Polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública”⁵⁹. O mesmo decreto conceitua ordem pública como:

Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e

⁵⁷ BRASIL, Decreto-Lei nº 667/69. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>, acesso em 03 de maio de 2016.

⁵⁸ BRASIL, Decreto-Lei nº 2010/83. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2010.htm> acesso em 03 de maio de 2016.

⁵⁹ CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 32.

constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.⁶⁰.

Sobre o assunto escreveu Álvaro Lazzarini:

“No tocante à preservação da ordem pública, com efeito, às polícias militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva, cabendo-lhe também a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos. A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública, engloba inclusive a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de suas greves e outras causas, que os tornem inoperantes, ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, pois a Polícia Militar é a verdadeira força pública da sociedade”.⁶¹

Portanto, são as Polícias Militares os órgãos constitucionalmente responsáveis pela preservação da ordem pública interna ao modo de Polícia ostensiva, ou seja, o patrulhamento polícia deve ser feito de forma aparente, para que o indivíduo perceba o policiamento de pronto.

Ou seja, que com um simples relance de olhar, através de reforçado aparato militar utilizado como viaturas, fardamento e armamento, que evoca o poder de uma corporação eficientemente unificada pela hierarquia e disciplina, tenha como efeitos tanto para prontamente se localizar a instituição policial em casos de necessidade, como para o efeito de se perceber sua presença de intimidação em casos de dissuadir intenções ilícitas⁶².

Há ainda o caráter residual na destinação constitucional de polícia ostensiva das polícias militares. É missão constitucional das polícias militares a polícia ostensiva. Também, as polícias militares cumprem suas missões constitucionais nas áreas de seus Estados, apoiadas em uma estrutura semelhante à do Exército Brasileiro⁶³.

Assevera Melim que, essa estrutura, similar à do Exército Brasileiro, existe em todos os serviços que a Polícia Militar executa no cumprimento de suas atribuições

⁶⁰ BRASIL, Decreto nº 88.777. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>, acesso em 03 de maio de 2016

⁶¹ LAZZARINI, Álvaro. Estudos de Direito Administrativo. Sob coordenação de Yussef Said Cahali. São Paulo, R.T. , 2ª ed., 1996, p. 61.

⁶² MELIM JUNIOR, op. cit., p. 86.

⁶³ MELIM JUNIOR, ibid, p. 87.

constitucionais, quais sejam os de policiamento ambiental, policiamento de choque, policiamento aéreo e policiamento rodoviário e ferroviário, desde que se considere antes as missões das polícias rodoviária e ferroviária, além do policiamento ostensivo ordinário, através de viaturas ou a pé, nos centros urbanos.

Essa organização facilita o cumprimento da disposição constitucional da primeira parte do parágrafo 6º, do Art. 144, que determina que as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares são forças auxiliares e reserva do Exército. A semelhança da estrutura e dos postos e graduações entre as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares e o Exército possibilita uma ação subordinada, como determina a Constituição Federal.⁶⁴

As Polícias Militares são comandadas por um Comandante Geral de Polícia Militar, que é um posto ocupado sempre por um Coronel de Polícia Militar, de escolha do Governador do Estado, com prerrogativas de General de Exército. Cada Estado Federado tem seu espaço físico dividido em Batalhões, comandados por Coronéis de Polícia Militar. Tais Batalhões são divididos em Companhias de policiamento, que são comandadas por Capitães de Polícia Militar, sendo que cada Companhia é dividida em Pelotões de policiamento, que são comandados por Tenentes de Polícia Militar. Por sua vez, são divididos em Grupamentos, comandados por Sargentos de Polícia Militar. Quando o Grupamento tem sua sede distinta da do Pelotão, ele é chamado de Destacamento Policial.⁶⁵

2.2.6 – BOMBEIRO MILITAR

Junto às Polícias Militares estão previstos constitucionalmente no inciso V, do Art. 144, parágrafo 5º, os Corpos de Bombeiro Militares. Álvaro Lazzarini explica que:

“os Corpos de Bombeiros Militares, em princípio, não exercem atividades de ‘segurança pública’, por ser esta uma atividade que diz respeito às infrações penais, com típicas ações policiais preventivas ou repressivas. A atividade fim dos Corpos de Bombeiros Militares é a de preservação e combate a incêndios, busca e salvamento e, agora, a de defesa civil, prevista no artigo 144, §. 5º, final. Essa

⁶⁴ MELIM JUNIOR, *ibid*, p. 88.

⁶⁵ MELIM JUNIOR, *op. cit.*, p. 88.

gama de atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares, diz respeito, isto sim, à ‘tranquilidade pública’ e também, à ‘salubridade pública’, ambas integrantes do conceito da ‘ordem pública’”.⁶⁶

É possível entender o papel dos Corpos de Bombeiros Militares pois são responsáveis pela preservação da ordem pública, nas suas atividades de preservação e combate a incêndios, busca e salvamentos a execução de atividades de defesa civil, que são atividades de tranquilidade e salubridade públicas, juntamente com a segurança pública compõem o conceito de ordem pública.

Com relação à estrutura dos Corpos de Bombeiros Militares observam-se semelhanças às Polícias Militares quanto a postos e graduações idênticos. Entretanto são subdivididos em áreas de atribuições, em unidades respectivas de cada área chamadas de grupos de busca e salvamento, grupos de combate a incêndio, grupos de resgate, etc. Em alguns estados da federação como Bahia, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo, Sergipe e Tocantins, os Corpos de Bombeiros Militares compõem as Polícias Militares e seus membros respondem aos respectivos Comandantes Gerais de Polícia Militar. Nos demais casos, são comandados por Comandantes Gerais de Bombeiros Militares.⁶⁷

2.2.7 – FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Força Nacional de Segurança Pública foi criada em 2004 para atender às necessidades emergenciais dos estados, limitados inclusive pela Lei Complementar nº 101/00⁶⁸, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita os gastos com contratação de pessoal. Foi necessária interferência maior do poder público federal com urgência de reforço na área de segurança. A Força Nacional é formada pelos melhores policiais civis, militares e bombeiros dos grupos de elite dos estados, que passam por um rigoroso treinamento na Academia Nacional de Polícia em Brasília.

A Força Nacional de Segurança Pública é baseada na Força de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU), e é coordenada pela Secretaria Nacional

⁶⁶ LAZZARINI, Álvaro. Da Segurança Pública na Constituição de 1988. Revista “A Força Policial”, São Paulo, nº 3, IIMESP, 1994, p. 54.

⁶⁷ MELIM JUNIOR, op. cit., p. 90.

⁶⁸ Sítio da Força Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/forca-nacional>>, acesso em 03 de maio de 2016.

de Segurança Pública (Senasp), órgão do Ministério da Justiça. Os policiais da Força Nacional, após treinamento ou atuação, se reintegram às suas respectivas funções, em seus estados, onde também repassam os conhecimentos adquiridos aos demais membros de suas corporações.

A ideia do curso é criar um padrão nacional de comportamento que seja seguido por todo o efetivo e, desde que foi criada, cerca de onze mil policiais passaram pelo treinamento, onde policiais militares e bombeiros de todas as partes do país são submetidos a uma rigorosa rotina de exercícios, na maior parte do tempo os exercícios acontecem ao ar livre, simulam perseguições e abordagens a suspeitos. Compõe também o curso dez disciplinas, entre elas Direitos Humanos, Controle de Distúrbios Cíveis, Policiamento Ostensivo, Gerenciamento de Crise e Técnicas de Tiro, sendo que os policiais têm que cumprir uma carga horária mínima de 110 horas.

O intuito na criação da Força Nacional, sem dúvida é louvável, todavia tal instituição, no decorrer do seu afazerem em auxiliar os contingentes estaduais ou em eventos com Jogos Pan-Americanos em 2007, jogos da Copa do Mundo de Futebol em 2014 ou as Olimpíadas em 2016, se deparam com a situação de desfalcarem o efetivo de onde provieram. Tal problema não é determinante para causar desconforto na Polícia Militar, entretanto o já baixo número de delegados dentro de seus quadros provoca nos estados doadores de policiais civis momentâneo desfalque, a título de adquirirem conhecimento de novas técnicas e voltarem mais preparados após o término do período de empréstimo. Tal situação não ocorreria se o Ciclo Único de Polícia fosse adotado.

Parece-nos estranha a relação entre a Força Nacional de Segurança Pública e a Polícia Federal já que a primeira passa a ser o braço armado do estado com aparência de Polícia, militarizada, já que em boa parte dos componentes são policiais e bombeiros militares, e realiza ações de maneira a somar esforços às corporações estaduais, mas não foi adicionada ao rol trazido pelo Art. 144.

Frente à pretendida autonomia da Polícia Federal com o Projeto de Emenda Constitucional nº 412/09, as competências ostensivas dessa instituição poderiam ser transferidas para a Força Nacional. Sugerimos que seja renomeada, podendo ser Guarda Nacional ou Polícia Nacional. Todavia seria assunto para outra obra.

3 – CONCEITOS DE POLÍCIA

Abordaremos nesse capítulo os conceitos usados na formação administrativa dos órgãos.

3.1 – O PODER DE POLÍCIA

O Poder de Polícia legitima a ação policial e sua própria razão de ser, pois é um conjunto de atribuições da administração pública tendente a controlar os direitos e a liberdade das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum.

Caracterizado pela liberdade da administração pública para julgar a oportunidade mais conveniente de exercê-lo, bem como, de aplicar sanções e empregar os meios para atingir os objetivos desejados, o poder de Polícia apresenta assim, como um de seus atributos, a discricionariedade. É também auto executável, ou seja, cabe à administração executar diretamente a sua decisão, sem a necessidade de consulta e/ou aprovação de qualquer poder. Coercitivo, o poder de Polícia destaca-se pela imposição coativa das medidas adotadas, justificando o uso legítimo da força para seu cumprimento, particularmente quando resistido. Entretanto, não legaliza a violência desproporcional.⁶⁹

A fundamentação encontra-se presente no Código Tributário Nacional, Lei Federal nº 5.172⁷⁰, que define:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 28.12.1966) Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

⁶⁹ VALLA, W. Odirley. Doutrina de Emprego Policial Militar e Bombeiro Militar. 2. ed. Curitiba: Associação da Vila Militar, 2004, apud CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 26.

⁷⁰ BRASIL, Código Tributário Nacional, Lei Federal nº 5.172, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>, acesso em 12 de maio de 2016.

A existência do poder de Polícia está baseada no interesse social e o seu fundamento está na Constituição e nas normas de ordem pública. Segundo Czelusniak e Machado:

O poder de polícia objetiva a proteção do interesse público no seu sentido mais vasto. Faz-se necessário destacar que o poder de polícia possui caráter preventivo ou repressivo. Quando atuando preventivamente, o poder de polícia deve impedir as ações criminosas, delituosas e danosas à sociedade. Ao mesmo tempo em que o seu agir de forma repressiva garante a punição dos infratores da lei penal. A partir destes caracteres, o poder de polícia exercido pelo Estado pode incidir na área administrativa e na judiciária, pois, mesmo que discricionário, a lei impõe alguns limites à aplicação do poder de polícia.⁷¹

O Poder de Polícia deve ser exercido no interesse coletivo, já que a autoridade que infringir estará incidindo em abuso de poder, o que torna o ato nulo, possibilitando a responsabilização na esfera civil, penal e administrativa. Exige-se, também, proporcionalidade dos atos, pois os atos policiais não podem ir além do necessário à satisfação do interesse público. Tal interesse limita os direitos individuais, posto que é muito tênue a linha divisória entre a discricionariedade e a arbitrariedade.

O bom senso nos atos policiais é característica extremamente necessária, a fim de deter toda e qualquer forma de abuso. Para tanto, a formação dos agentes de segurança pública deve proporcionar máximo conhecimento dos direitos dos cidadãos, para que estes se atenham aos limites legais e evitem a arbitrariedade. Torna-se indispensável idealizar as ações de polícia a partir de sua necessidade, sendo esta realmente essencial ou não. Além de sua necessidade, deve-se questionar se há uma proporção com o dano a ser evitado.⁷²

3.2 – POLÍCIA JUDICIÁRIA

A Polícia Judiciária é essencialmente repressiva, ou seja, sua função passa a existir a partir do cometimento do delito, tanto crimes quanto contravenções, devendo apresentar os infratores ao poder judiciário, para a necessária punição. São

⁷¹ CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 27.

⁷² CZELUSNIAK; MACHADO, loc. cit.

estruturas existentes no Brasil para a realização desta função, respectivamente nas esferas federal e estadual, a Polícia Federal e a Polícia Civil, além de outros órgãos do poder público. Apesar de estarem presentes nas estruturas do Poder Executivo, são órgãos de assessoramento e auxílio ao Poder Judiciário. Sendo este o ponto controverso.

A Polícia Judiciária é o órgão responsável pela elaboração do Inquérito Policial, que é uma investigação inquisitiva através da realização de diligências, sem proporcionar a ampla defesa e o contraditório ao investigado. Tem por função investigar os delitos que a Polícia administrativa não conseguiu evitar, reunindo provas e apresentando os autores às autoridades judiciárias. Isto é, descobrir “quando”, “onde”, “como”, “por que” e, principalmente, “quem” foi o autor do crime ainda sem solução, para que o Estado tenha condições de punir.

Assim, cabe à Polícia Judiciária⁷³ atuar a partir do momento em que se tem a notícia do crime, para que, por meio da investigação e de outras ferramentas, possa elucidar o crime e provocar o Ministério Público a se manifestar contra os autores do delito, fugindo apenas de sua exclusividade as infrações militares, que apresentam regime particular, ou crimes de menor potencial ofensivo, em que a própria Polícia Administrativa pode provocar a ação do Parquet.

Segundo Manoel, a relação entre Polícia Administrativa e Polícia Judiciária assim se dá, pois:

A Polícia Administrativa é regida pelos princípios jurídicos do Direito Administrativo e incide sobre bens, direitos e atividades, enquanto que a Polícia Judiciária incide sobre as pessoas. Aquela é preventiva, essa é repressiva, a primeira desenvolve sua atividade procurando evitar a ocorrência, prevenindo; a segunda deve atuar após a eclosão do delito.⁷⁴

⁷³ OLIVEIRA, Gabriel Zago de. Ciclo Completo de Polícia: percepções dos policiais-militares quanto ao atendimento no cartório do 23º Batalhão de Polícia Militar. Monografia. (Curso de Formação de Oficiais Policiais-Militares) – Escola de Oficiais, Academia Policial-Militar do Guatupê, Escola de Segurança Pública, São José dos Pinhais, 2015. p. 19.

⁷⁴ MANOEL, Élio de Oliveira. Policiamento Ostensivo, com ênfase no processo motorizado. Curitiba: Operagraf, 2004. p. 85.

3.3 – O CICLO DE POLÍCIA E O CICLO DE PERSECUÇÃO CRIMINAL

No Estado Brasileiro, o Ciclo de Polícia e o Ciclo de Persecução Criminal são organizados de maneira integrada e sistêmica, não podendo ser tratados de forma isolada. Logo, para se entender o funcionamento do Sistema de Segurança Pública no Brasil, faz-se necessário entender o funcionamento destes dois ciclos.

3.3.1 – O CICLO DE POLÍCIA

O Ciclo de Polícia é dividido em três momentos: situação de ordem pública normal, momento de quebra e restauração da ordem pública e a fase investigatória. Já o Ciclo de Persecução Criminal é composto por quatro fases, das quais duas são novas: momento de quebra e restauração da ordem pública, a fase investigatória, fase processual e fase penal⁷⁵.

No modelo de Ciclo de Polícia adotado pelo Brasil, denominando-se Ciclo de Meia-Polícia, as fases são desempenhadas por instituições diferentes: a Polícia Militar, de característica ostensiva, desempenha a primeira e segunda fase, enquanto a terceira fica de somente de responsabilidade da Polícia Civil, que hoje Polícia Judiciária.⁷⁶

Lazzarini afirma que⁷⁷ a polícia atua preventivamente, impondo medidas que objetivam assegurar a ordem, como o policiamento ostensivo para que impere a situação de ordem pública normal, podendo as pessoas agir e desenvolver suas atividades dentro da normalidade. Assim, reinam a ordem e a segurança pública. No entanto pode ocorrer a quebra dessa ordem pública quando um de seus elementos for prejudicado, tornando necessária a sua restauração. No cumprimento do seu dever, surge a atuação repressiva imediata da Polícia para cessar os motivos pelo qual a ordem pública foi quebrada e restaurando-a.

Já a fase investigatória se inicia com a lavratura do auto de prisão em flagrante ou a instauração do inquérito policial. Nesse tempo são coletadas provas, dando-se prosseguimento as medidas repressivas. Tudo isso deve ser feito de forma

⁷⁵ CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 38

⁷⁶ SALATA, op. cit., p. 27.

⁷⁷ LAZZARINI, Álvaro, op. cit., 78

discreta, através de intensas investigações. Nessa fase o investigado não tem direito à ampla defesa e ao contraditório posto que atividade investigatória é inquisitória, sendo a fase mais trabalhosa do Ciclo de Polícia, já que muitas diligências para o levantamento de provas e indícios necessários.

Findando a fase de investigação, também termina o Ciclo de Polícia, sendo os resultados remetidos ao Ministério Público, que decide se oferece ou não denúncia contra o acusado.⁷⁸

3.3.2 – CICLO DE PERSECUÇÃO CRIMINAL

O Ciclo de Persecução Criminal tem início durante a segunda etapa do Ciclo de Polícia: quebra da ordem e sua restauração, continua pela fase de investigação criminal e continua por mais duas fases inéditas: fase processual inaugurada com a denúncia oferecida pelo Ministério Público, a qual é oferecida com base no trabalho realizado pelos órgãos de polícia judiciária ou por iniciativa própria, se necessário. Impera neste segmento a ampla defesa e o contraditório, na acepção mais clara e profunda do termo. Chegando ao último segmento da persecução criminal, a repressão ao infrator efetivada mediante aplicação da pena na fase penal. A pena possui caráter punitivo e educativo, pois objetiva recuperar o infrator e torná-lo apto para a vida em sociedade.⁷⁹

3.4 – A AÇÃO FRACIONADA E DICOTOMIA DO SISTEMA

Segundo Czelusniak e Machado⁸⁰, o atual modelo onde as Polícias Cíveis e Militares atuam divididas, reflete negativamente de diversas maneiras, pois induz os efetivos e até mesmo os seus administradores a decisões e ações conflitantes com a norma legal, fazendo com que cada segmento transcenda a sua abrangência, em face das limitações impostas a cada uma das polícias em contraposição as necessidades diárias do serviço.

No Brasil cada ente federado possui duas forças policiais distintas entre si: a Polícia Civil e a Polícia Militar, ou Brigada Militar que foi o nome como ficou

⁷⁸ SALATA, op. cit., p. 28.

⁷⁹ SALATA, ibid. p. 29.

⁸⁰ CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 36

inicialmente conhecida após a reforma de 1907, somente utilizado hoje no estado do Rio Grande do Sul. Estas possuem funções diferentes, porém complementares: o policiamento preventivo exercido pela Polícia Militar através de sua ostensividade; e o policiamento repressivo, realizado pela Polícia Civil, pela investigação criminal, como vimos nos pontos 2.2.4 e 2.2.5.

Logo, não haveria maiores problemas, pois, como explana Melim:

A ostensividade se perfaz através do uniforme ou da viatura policial, com pintura singular que identifique de pronto a patrulha policial. Desta forma, o policiamento torna-se preventivo, no sentido de coibir as práticas delituosas antes mesmo que seus autores iniciem seus atos. Apurar infrações penais é a atividade de descobrir o autor de crimes de autoria desconhecida. Para tal se faz necessário o policial executar suas funções sem ostensividade, de forma muitas vezes velada, muitas vezes mesmo sem dar a perceber que é policial, o que facilita a obtenção de informações que levem ao autor do delito em investigação. A “lei do silêncio” por exemplo (segundo a qual quem fornecer informações sobre sujeitos de crimes à polícia corre risco de vida) e outras dificuldades de se atuar de forma ostensiva, dificulta o sucesso de tal função, sendo necessária a forma de trabalho disfarçado para uma eficaz investigação⁸¹.

Portanto, constitucionalmente não há dúvidas sobre as funções de cada Corporação quanto ao desempenho de suas funções. Todavia, no exercício efetivo das missões constitucionais, a questão não é tão simples assim, pois tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil acabam por interferir no campo de atuação uma da outra. Em muitos casos a Polícia Militar investiga tanto quanto a Civil, posto que possui carros descaracterizados, sem logotipo. Da mesma forma, a Civil mantém setores com características de polícia ostensiva.

É prática comum em todos os estados da União a utilização de viaturas caracterizadas por parte da Polícia Civil para a apuração de infrações penais, contrariando a natureza constitucional a ela atribuída, chegando ao ponto de, em alguns estados, como Santa Catarina, a eles serem dadas atribuições de polícia administrativa, como serviços administrativos de trânsito, supervisão de serviços de segurança privada, fiscalização de jogos e diversões públicas⁸².

Da mesma forma se verifica componentes da Polícia Civil com coletes identificativos da Corporação, portando armas de fogo de modo ostensivo e

⁸¹ MELIM JUNIOR, op. cit., p. 86.

⁸² CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 32.

desnecessário, executando patrulhamentos pelas cidades, a bordo de viaturas chamativas, com as pinturas nas cores e logotipos Polícia Civil.⁸³

Com razão Melim afirma que é comum se verificar bloqueios policiais efetuados nas vias públicas, tão somente por policiais civis trajando seus coletes, distintivos e armas, em típicas atitudes de policiamento ostensivo. Outras vezes em locais em que já se encontram policiais militares executando esse serviço, devidamente fardados e armados. O policiamento ostensivo, identificado de pronto, de relance, através do fardamento, uniformes, viaturas e armamento, é atribuição da Polícia Militar, que para isso anda uniformizada nos seus serviços. Paira a dúvida de como assim trabalhar de forma velada, na busca de informações e indícios que propiciem a apuração de autoria de infrações.⁸⁴

Diametralmente, de acordo com as devidas atribuições, restaria à Polícia Militar efetuar prisões apenas quando caracterizada a situação de atuação em um dos casos de flagrante delito do Art. 302⁸⁵, do Código de Processo Penal. Mesmo nos casos de delitos de autoria conhecida, não é atribuição da Polícia Militar efetuar diligências com o objetivo de efetuar a captura do infrator. Quando a Polícia Militar executa esses tipos de prisões, de indivíduos com mandado de prisão expedido, é em decorrência de se deparar com esses indivíduos durante a execução do policiamento ostensivo, em cumprimento da função constitucional.

Os componentes da Polícia Militar não podem extrapolar as atribuições de sua missão constitucional, entretanto verifica-se dentro da legislação da estrutura da Polícia Militar, que o Comando Geral da Corporação tem no seu Estado-Maior a 2ª Seção, comumente chamada de P2, sendo responsável por processar todo o levantamento de informações na Corporação PM. Segundo Melim⁸⁶, cada Batalhão também possui sua 2ª Seção, tendo como funções: colheita de informações que possam assessorar os respectivos comandantes do policiamento quando da realização de operações de policiamento, tomadas de decisões políticas, atualizações sobre o comportamento dos homens sobre seu comando, bem como assessorar também a 2ª Seção do Estado-Maior do Comando Geral.

⁸³ MELIM JUNIOR, op. cit., p. 173.

⁸⁴ MELIM JUNIOR. *ibid.*, p. 174.

⁸⁵ BRASIL, Código de Processo Penal, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>, acesso em 20 de maio de 2016.

⁸⁶ MELIM JUNIOR. op. cit. 175

Justamente por executarem funções investigativas Melim afirma que:

Os componentes policiais militares dos policiamentos velados dessas seções de coleta de informações trabalham sem uniformes, “à paisana”, com trajes civis, muitas vezes de barbas e cabelos compridos, em veículos oficiais descaracterizados, muitas vezes passando-se por traficantes em pontos de tráfico de entorpecentes, ou em outros locais de habitual prática de infrações, com o objetivo de identificar criminosos que estejam atuando em suas áreas de policiamento ostensivo da Polícia Militar. Desta forma, disfarçados, esses policiais militares conseguem informações sobre os dias, horários e locais habituais da prática rotineira de determinados tipos de delitos, descobrem pontos de esconderijo, vias de fuga mais utilizadas quando da prática de delitos e outras informações de vital importância para o planejamento e preleção de policiamento aos membros do policiamento ostensivo. É a chamada “investigação preventiva”, denominação atribuída de modo a deixar patente que não é nenhuma forma de exercício de serviço polícia de investigação, atribuição constitucional das Polícias Cíveis.⁸⁷

Para a Polícia Civil, no exercício de polícia judiciária, entretanto, muitas vezes não há como se atuar se não for de maneira ostensiva, dando mostras a todos de que tais pessoas são funcionários públicos. Ainda mais sabendo da existência de milícias armadas, grupos de sequestradores, entre outras formas usadas pela criminalidade. Assim sendo, os policiais civis, para mostra que estão executando uma missão, a exemplo quando da execução de um mandado de prisão não tem alternativa senão agir de forma ostensiva para que, nos dizeres de Melim:

Tanto as pessoas transeuntes que acabarem por presenciar a cena, como e principalmente, o indivíduo a ser preso, necessitam saber que as pessoas que estão executando aquela medida de restrição do direito constitucional de liberdade são policiais civis, em virtude mesmo de se fazer exercer o poder de polícia do qual estão investidos. Desta forma, para o exercício de certas missões de polícia judiciária, não há como se atuar com sucesso e segurança, se não for de forma ostensiva. Função de polícia judiciária, é a atribuição de auxiliar o poder judiciário a processar e julgar os autores de crimes [...] subsidiando a materialidade necessária para o processamento e julgamento criminal, polícia judiciária significa também os atos de diligenciar no sentido de esclarecer provas ainda obscuras e realizar investigações ordenadas pelo juiz de direito ou pelo representante do Ministério Público, segundo a disposição do artigo 13, do Código de Processo Penal.⁸⁸

⁸⁷ MELIM JUNIOR, op. cit., p. 175

⁸⁸ MELIM JUNIOR, ibid., p. 176.

A resolução da parte dessas questões passaria pelo compartilhamento das informações, pela integração dos centros de inteligência e pela busca em comum de melhoria da prestação dos serviços de segurança pública, pois:

Bastaria que as duas Corporações atuassem em conjunto, que a Polícia Civil passasse tais tipos de informações que já levanta rotineiramente, para propiciar o planejamento de operações e atuação para prisões em flagrante pela Polícia Militar, [...] O ponto controverso porém é justamente o de a Polícia Civil não passar tais informações para a Polícia Militar, em razão de achar injusto ter todo o trabalho de levantamento e preparo das informações e dados, e simplesmente transmitir à Polícia Militar para que efetue as operações policiais e as prisões, pois isso seria “ficar com o mérito”, e, da mesma forma, a Polícia Militar também, por sua vez, não pretende trabalhar baseada em levantamentos de informações prestados pela Polícia Civil, por achar o seu próprio levantamento de dados efetuados pelos “P2” e pelo policiamento velado ser “mais confiável”.

Portanto é perceptível que as duas Corporações possuem momentos em que, para o cumprimento de suas próprias funções constitucionais, acabam por adentrar na esfera de atribuições uma da outra, já que a Polícia Militar faz uso do expediente de PMs muitas vezes em trajes civis, com barba por fazer e cabelo comprido, a fim de mimetizarem-se e, assim, proceder ao necessário levantamento de informações. Também, relativo à Polícia Civil, quando necessita identificar testemunhas, colher indícios, localizar suspeitos, pedir mandados de busca e apreensão, mandados de prisão e outras providências de polícia judiciária, ou ainda quando realiza grandes operações ou blize de trânsito e o faz de maneira ostensiva. Ambas as corporações adentram numa zona cinzenta em que é difícil se delimitar até que ponto vai o policiamento ostensivo e quando começa o policiamento de investigação⁸⁹.

3.5 – CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

Ciclo Completo de Polícia consiste na mesma corporação policial ser atribuída as atividades repressivas de polícia judiciária ou investigação criminal e da prevenção aos delitos e manutenção da ordem pública realizada pela presença

⁸⁹ MELIM JUNIOR. op. cit., p. 176.

ostensiva uniformizada dos policiais nas ruas. Muito distante da realidade dicotômica brasileira, este padrão advém de outros países como Canadá, França, Estados Unidos, onde a polícia é dividida somente em áreas territoriais e não existe uma divisão funcional da polícia, pois atuam dentro do modelo de ciclo completo de polícia onde na mesma instituição é imbuída das funções de prevenção, com ostensividade, e funções de repressão.⁹⁰

3.5.1 – CICLO COMPLETO DE POLÍCIA MITIGADO

O Ciclo Completo de Polícia Mitigado⁹¹ é defendido por Ricardo Balestreri, então Secretário Nacional de Segurança Pública entre os anos de 2008 a 2011, defende a adoção de um Ciclo Completo de Polícia Mitigado, na qual as contravenções penais e os chamados crimes ordinários (aqueles com pena máxima inferior a dois anos e abrangidos pela Lei nº 9.099/95) seriam atribuídos à Polícia Militar. Permanecem sob a responsabilidade de Polícia Civil os crimes de maior gravidade: crimes contra a vida, contra a liberdade sexual, contra o patrimônio, ou crimes de corrupção, tráfico de entorpecentes. Ou seja, seria ideal trabalhar com patamares de criminalidade, pois a adoção do modelo de Ciclo Completo de Polícia Tradicional implicaria em inúmeros atritos e desentendimentos entre as duas instituições policiais, pois ambas teriam o mesmo *locus* para agir.

3.5.2 – A LEI Nº 9.099/95 E O TERMO CIRCUNSTANCIADO

A partir da promulgação da Lei nº 9.099/95, a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, a adoção do Ciclo Completo de Polícia para as polícias militares que se fortaleceu, tornando possível a substituição do burocrático Inquérito Policial pelo Termo Circunstanciado como explanam Czelusniak e Machado:

O Termo Circunstanciado (TC) é semelhante a um boletim de ocorrência policial, mais detalhado, porém sem as formalidades exigidas no inquérito policial. Assim, trata-se de uma narração breve e objetiva do ocorrido, relacionando local, hora, envolvidos, objetos

⁹⁰ CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 41.

⁹¹ BALESTRERI, Ricardo. 2º Congresso Nacional de Oficiais Militares Estaduais, 2010. Disponível em <<http://www.conamebrasil.com.br/html/coname>>, acesso em 09 de junho de 2016.

apreendidos, além de contar com relatos do autor, das vítimas e das testemunhas. Dependendo do delito, é permitida a autoridade de lavratura do TC a indicação de perícias. Porém, o Termo Circunstanciado, conforme prevê a legislação (Lei 9.099/95), só pode ser utilizado em infrações cuja pena máxima do ato ilícito seja igual ou inferior a dois anos, as chamadas infrações de menor potencial ofensivo.⁹²

Estas, porém, representam uma grande parcela da demanda do sistema policial. Desta forma, o Termo Circunstanciado lavrado pela Polícia Militar é essencial para desafogar a Polícia Judiciária, dando a ela tempo e efetivo para trabalhar na investigação de casos mais complexos e necessários, do que em atividades cartoriais, pois:

Pesquisas realizadas identificaram que 90% das ocorrências atendidas pela Polícia Militar não constituíam delito grave. A competência para sua elaboração, porém, é objeto de várias discussões. Alguns, principalmente os integrantes das polícias civis, dizem ser a elaboração de competência exclusiva da polícia judiciária, encarando o Termo Circunstanciado como forma de investigação. Outros, porém, afirmam que o **Termo Circunstanciado não passa de um Boletim de Ocorrência mais elaborado, o que torna a Polícia Militar competente para a sua elaboração, já que as infrações de menor potencial ofensivo não despertam grande interesse nos policiais-civis**, tendo em vista a priorização de delitos penais mais graves. Porém, estas ocupam a grande fatia do serviço policial- militar. Tendo esta ferramenta ao seu dispor, o policial-militar amplia sua possibilidade de intervenção, ocasionando uma maior satisfação social⁹³. (grifo nosso)

Em artigo contido na página eletrônica⁹⁴ da PMSC, Andréia Cristina Fergitz traz que:

No XVII Encontro Nacional do Colégio dos Desembargadores Corregedores Gerais de Justiça do Brasil, em março de 1999, realizou-se a composição da "Carta de São Luís do Maranhão", onde seu conteúdo mostra que: **Autoridade policial, na melhor interpretação do art. 69 da lei 9.099/95, é também o policial de rua, o policial militar, não constituindo, portanto, atribuição exclusiva da polícia judiciária a lavratura de Termos**

⁹² CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 43.

⁹³ CZELUSNIAK; MACHADO, loc. cit.

⁹⁴ FERGITZ, Andréia Cristina. Policial Militar: autoridade competente para lavratura do termo circunstanciado. Disponível em: <<http://www.pm.sc.gov.br/artigos/2193.html>>, aceso em 22 de junho de 2016.

Circunstanciados. O combate à criminalidade e a impunidade exigem atuação dinâmica de todos os Órgãos da Segurança Pública. O Superior Tribunal de Justiça, em julgamento de Habeas Corpus impetrado em razão de suposto constrangimento ilegal quando da lavratura de termo circunstanciado por policial militar, decidiu pelo indeferimento fundamentando que “[...] **é da competência da autoridade policial, não consubstanciando, todavia, ilegalidade a circunstância de utilizar o Estado o contingente da Polícia Militar, em face da deficiência dos quadros da Polícia Civil**”. (grifo nosso)

Andréia Cristina Fergitz conclui, pois, que não existe inconstitucionalidade uma vez que há nem mesmo afronta ao disposto nos incisos IV e V, e §§ 4º e 5º, do art. 144, da Constituição Federal, em razão de não estar configurada ofensa à repartição constitucional de competências entre as polícias civil e militar.

3.5.3 – APLICAÇÃO DO TERMO CIRCUNSTANCIADO PELA POLÍCIA MILITAR

De acordo com Hipólito⁹⁵ foi o estado de Santa Catarina pioneiro em ter o Termo Circunstanciado lavrando em 1999 pela Polícia Militar. Contudo apenas os confeccionados pelo Batalhão de Polícia Militar Ambiental nos crimes de menor potencial ofensivo relacionados ao Meio Ambiente. Foi o estado vizinho do Rio Grande do Sul, no ano de 2000, a liberar para todo o efetivo da Brigada Militar, nome ainda lá utilizado para denominar a Polícia Militar, para elaborar o Termo Circunstanciado, seguido pelo Paraná em 2005. Posteriormente acompanhados apenas por Alagoas e Sergipe, além da liberação para toda a corporação catarinense. Outros estados tiveram ou estão tendo experiências na área, como Distrito Federal, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Pará, Amazonas e Bahia.

A aplicação do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar traria vários benefícios ao cidadão, com destaque para⁹⁶:

- a) redução da sensação de impunidade, pois no local todos estariam cientes dos desdobramentos ocasionados;

⁹⁵ HIPÓLITO, op. cit., p. 137.

⁹⁶ SANTOS, A.N. dos. A Resolutividade do Atendimento Policial Militar nos Delitos de Menor Potencial Ofensivo. Florianópolis, 2010. Monografia, Universidade do Sul de Santa Catarina. p. 85.

- b) preservação das viaturas policiais em sua área de atuação, pois estas não necessitariam se deslocar até a Delegacia de Polícia;
- c) atendimento do cidadão no local da ocorrência, sem que este tenha que se deslocar até a Delegacia;
- d) redução do tempo de atendimento das ocorrências, liberando mais rapidamente as viaturas envolvidas e potencializando as ações preventivas; e,
- e) conexão direta com o Poder Judiciário pois o Termo Circunstanciado é enviado diretamente ao cartório da juízo para agendamento da audiência de propositura de Suspensão do Processo Crime.

3.5.4 – TERMO CIRCUNSTANCIADO E A EVOLUÇÃO ELETRÔNICA

Os ganhos trazidos pelo feitiço do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar são consideráveis. No entanto o registro de uma ocorrência exige esforço para sua execução, tendo em vista que demanda o registro de muitas informações em diversos formulários de papel. Este processo aumenta a carga de trabalho, face à necessidade de inserção dos dados coletados nos sistemas de inteligência e informação do estado, como o Sistema Integrado de Segurança Pública (SISP) e o DetranNET.

A Polícia Militar de Santa Catarina, precursora na elaboração dos Termos Circunstanciados por PMs, no intuito de otimizar tempo, pessoal e recursos públicos, além de melhorar o atendimento dos cidadãos, lançou em abril de 2015 o projeto PMSC Mobile⁹⁷.

Tal projeto consiste em viaturas equipadas com tablet e impressora térmica portátil, adaptados ao veículo. Futuramente outras modalidades policiamento, como a pé, a cavalo ou bicicletas também farão uso deste aplicativo em smartphones ou tablets além da impressora.

Anteriormente até onze formulários de papel chegavam a ser utilizados, sendo agora sistematizadas em um único aplicativo, o PMSC Mobile, que torna mais ágil e menos propenso a erros a elaboração do Termo Circunstanciado, suprimindo

⁹⁷ Site da Polícia Militar de Santa Catarina, disponível em: <<http://www.pm.sc.gov.br/noticias/projeto-pmsc-mobile-e-lancado-na-sede-do-12-bpm.html>>, acesso em 27 de junho de 2015.

a etapa de inserção dos dados, posto que é feita de maneira automática via radiofrequência.

Com isso é liberando o efetivo para outras atividades e acelerando a oferta das informações para uso dos órgãos de segurança pública. O sistema permite que várias atividades sejam facilmente realizadas de maneira ágil, com destaque para:

- a) Consultar pessoas veículos, utilizando a integração com o SISP Móvel, desenvolvido pelo CIASC, e com o SINESP Cidadão, da SENASP;
- b) Receber, no tablet ou smartphone, as ocorrências geradas pelo Sistema de Atendimento e Despacho de Emergências – SADE (telefone de emergência 190), com informações completas sobre o atendimento a ser realizado (tipo de ocorrência, nível de risco, detalhes do atendimento, etc.), incluindo a melhor rota para chegar ao local da ocorrência;
- c) Elaborar os Boletins de Ocorrência da PMSC (Termo Circunstanciado, Acidente de Trânsito, Comunicação de Ocorrência Policial, etc.), imprimindo os comprovantes e documentos necessários no local do atendimento;
- d) Coletar todas as informações sobre a ocorrência para subsidiar, posteriormente, o processo de análise criminal e o planejamento das ações de prevenção e repressão ao crime e à violência;
- e) Registrar providências administrativas de trânsito (Auto de Infração de Trânsito, Auto de Retirada de Veículo de Circulação, Auto de constatação de sinais de alteração da capacidade psicomotora, etc.);

Estas experiências mostram o compromisso da Polícia Militar em se aproximar do Ciclo Completo, pois elimina parte do trabalho burocrático antes realizado nas delegacias, assumido pelos policiais militares, contando agora com o auxílio da tecnologia. Porém, a sequência dessa situação talvez passe pela experiência pioneira no estado do Ceará, sendo sua implantação possível em todo o país.

4. REARRANJO DA SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL

Nesse capítulo são propostas duas soluções para os problemas, tanto do sistema policial quanto para o sistema judiciário, que culminam na entrada da Polícia Militar no âmbito de investigação, quanto na saída das atribuições judiciais da alçada da Polícia Civil.

4.1 – O DISTRITO MODELO

O Distrito Modelo⁹⁸ foi criado em 1997 por Tasso Jereissati, governador do estado do Ceará em seu segundo mandato (1995-1998). De proposta inovadora, o programa propõe uma nova política de segurança, haja vista que implantou uma maior integração entre as polícias Civil e Militar, além do Corpo de Bombeiro Militar, em uma só estrutura, sem afrontar os ditames do Art. 144 da Constituição Federal de 1988.

A Carta Magna engessou a estrutura herdada do período em que o Brasil foi governado pelos militares. O Distrito Modelo é visto por especialistas em segurança pública e defensores dos direitos humanos como um passo para a união das duas forças policiais estaduais, contudo, seguindo o proposto nessa obra, não seria a unificação o caminho a trilhar, mas sim a integração operacional como será possível ver adiante.

Face ao impedimento da legislação, sem ainda realizar a unificação das Polícias, trabalhou-se à época com a possibilidade de parceria entre as duas corporações sob o comando unificado da Secretaria de Segurança Pública e Cidadania. Para tanto, foi contratada a consultoria americana *First Security Consulting*, dirigida por Willian Bratton, ex-chefe de Polícia de Nova York, responsável pela implantação da chamada política de “tolerância zero” da Polícia daquela cidade para enfrentamento das altas taxas de criminalidade.

Na busca por maior eficiência, várias atividades policiais passaram a ser desenvolvidas pelo Distrito Modelo como um corpo só. O principal instrumento de trabalho passou a ser o Relatório Crime, onde tanto as ocorrências notificadas pelos

⁹⁸ BRASIL, Glauécia Mota; ABREU, Domingos. Uma experiência de integração das Polícias Civil e Militar: os Distritos Modelo de Fortaleza. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, nº 8, jul/dez 2002, p. 318.

policiais militares quanto civis, são inseridas nos sistemas de informação de ambas as corporações, unificando metodologias.⁹⁹

A integração gerada pela criação dos Distritos Modelo trouxe também aspectos colaterais sobre a colaboração dentro das dependências físicas já que, em virtude da discrepância na quantidade servidores de cada instituição, o que se viu foi a presença massiva de policiais militares nas dependências das delegacias de Polícia.

Na prática, a integração operacionalizada com a instalação dos DMs acabou por misturar policiais civis e militares num mesmo espaço de trabalho e, no caso das delegacias policiais, essa integração se deu de maneira mais intensa em razão do déficit de pessoal da Polícia Civil [...] significativamente maior do que na Polícia militar e, desta maneira, a PC acabou sendo “forçada” a aceitar que PMs “assumissem” o lugar de PCs nas atividades policiais das delegacias distritais. Há outro aspecto dessa integração que diz respeito às atividades e reuniões regulares dos comandos da PC (os delegados), dos bombeiros militares e dos PMs (os oficiais militares), norteadas pelos índices das estatísticas criminais destas áreas no planejamento e operacionalização de estratégias policiais de enfrentamento da criminalidade em cada área de suas circunscrições administrativas, assim como as ações comuns que devem ser desenvolvidas pelas PC, PM e pelo CBM nessas áreas.¹⁰⁰

A área escolhida para implantação do piloto do projeto, sendo chamada de DM1, compreendeu 13 bairros e 7 comunidades carentes, totalizando 270 mil habitantes. A taxa de homicídios era de 60 homicídios/ano. Com a entrada dos policiais militares trabalhando dentro dos distritos de Polícia, a média de profissionais por delegacia passou de 6 para 23 policiais. Com isso, as estatísticas mostraram uma redução de 34,5% de ocorrências.

Entretanto o projeto não se limitou a ida dos PMs para as DPs. Houve a necessidade de repensar inúmeros aspectos para a realização do trabalho integrado, como a própria presença de militares dentro das delegacias. Foi inusitada a proposição pelo Governo Jereissati, pois várias foram as críticas de que a verdadeira intenção do dignitário era a economia feita ao não se contratar novos policiais civis, com a justificativa de não onerar a folha de pagamento.

⁹⁹ BRASIL; ABREU, loc. cit., p. 320.

¹⁰⁰ BRASIL; ABREU, *ibid.*, p. 321.

No entanto o que se percebeu foi a aceitação inicial por parte dos policiais civis e militares, pois o programa foi uma imposição do governador, como o modelo foi imposto, eles obedecem. Esta obediência, certamente, foi mais bem aceita pela Polícia Militar em virtude dos valores de hierarquia e da disciplina. Mais complicado foi a percepção por parte dos policiais civis, pois tem discricionariedade para aceitar a necessidade do delegado, ou mesmo recusar a cumprir o que foi colocado pelo oficial militar.

Todavia, com a boa convivência dos integrantes da Polícia Civil e Polícia Militar, uma nova fase foi posta em prática. Outros onze Distritos Modelo foram implantados na cidade de Fortaleza. Essa nova etapa, em verdade muito mais ampla quando terminada, foi considerada uma revolução na matéria de segurança pública, pois não só teve caráter modernizador, como também ampliou a mudança de mentalidade de mais unidades das corporações.

Sob o controle da Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania foram construídas ou amplamente reformadas as sedes para os onze novos Distritos Modelo, justamente para acomodar as sedes dos Batalhões ou das Companhias de Polícia Militar, as Guarnições do Corpo de Bombeiros, as Delegacias de Polícia Civil e as celas. Paralelamente, investimentos foram alocados na compra de equipamentos, em modernização dos sistemas de informação e comunicação. Essa melhora estrutural se refletiu na percepção dos próprios policiais.

O cotidiano das instituições foi alterado, evidentemente, pois a premissa da integração se passa justamente na operação conjunta, com comunicação intensa, pois:

Os responsáveis por um determinado DM, pela regularidade estatística apontada, sabem que tipo de crimes e delitos estão ocorrendo no bairro X com maior frequência que nos outros e, pela característica de ação dos delinquentes, é até possível, em alguns casos, se o delinquente já possui passagem na delegacia, identificá-lo. As estatísticas orientam as estratégias de ação da PC e da PM naquela área da cidade ou seja, indicando, se preciso, maior presença ostensiva da PM, saturando o local para inibir e combater o tipo de criminalidade que vem sendo praticada, e o modo como a PC deve também direcionar suas investigações. A delegacia-polo bem como a companhia do DM são responsáveis pela produção das estatísticas em suas áreas. Outro exemplo: quando se dispõe de estatísticas do ano anterior, é possível prever onde acontecem os eventos que mobilizam a população, e qual foi o tipo de delito mais ocorrido (no ano anterior); dessa forma, é possível, no ano em curso, preparar ações específicas e conjuntas da PM e da PC, objetivando

combater os delitos e crimes mais comuns numa determinada área naquele período correspondente.¹⁰¹

Brasil e Abreu mostram que o efetivo da PCCE na década de 1990 era de quase 2.400 homens, já a PMCE tinha o efetivo de 12.215 homens para prover a segurança de 7.430.661 habitantes, concentrados mais de 5 milhões na Grande Fortaleza¹⁰². Apesar de só atenderem a capital e as cidades de Caucaia e Maracanaú, nessa fase dos Distritos Modelo surgiram ruzgas e pontos de conflito.

Percebeu-se que os militares assumiram com maior afinco, engajando-se nas reuniões e nos afazeres do Distrito.

A tradição de obediência e hierarquia da PM facilita mais seu engajamento nesta dinâmica. Claro que esta não é a única explicação, haja vista que deve ser levado em conta ainda o fato de a PM ter um efetivo consideravelmente maior do que o da PC e que, de certa maneira, é mais fácil deslocar PMs para suprir deficiências em outros locais como as delegacias de polícia. Ouvimos algumas vezes também que a PM tem tendência a assumir lugares deixados vagos pela PC e que, no caso dos DMs, este fenômeno estaria acontecendo de forma massificada. Dito isso, é necessário acrescentar que também encontramos oficiais relutantes e até contrários ao deslocamento de PMs para desenvolver atividades policiais nas delegacias de polícia. No entanto, de uma forma geral, a PM acabou por ser a grande mola-mestra da dinâmica dos DMs, assumindo a programação e mesmo a coordenação das reuniões com as lideranças comunitárias; sua presença é sempre de destaque, enquanto a PC tem assumido, na maioria das vezes, uma postura de coadjuvante.¹⁰³

Destacam Brasil e Abreu que apesar do alívio da vinda de pessoal para vencer os trabalhos cartoriais de competência da Polícia Civil, foi a Polícia Militar presenteada com “a possibilidade de que seus quadros estão tendo de aprender o ofício da PC nos laboratórios cotidianos das delegacias de Polícia”¹⁰⁴.

Em razão de suas características ostensivas e de contato maior com a população, também pela hierarquia e disciplina que propicia maior controle das ações, com a experiência do Distrito Modelo ficou claro que a Polícia Militar é capaz de assumir as funções hoje exercidas pela Polícia Civil, inclusive a de investigação

¹⁰¹ BRASIL; ABREU. loc. cit., p. 333.

¹⁰² BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/>> acesso em 29 de abril de 2016.

¹⁰³ BRASIL; ALMEIDA, loc. cit., p. 336

¹⁰⁴ BRASIL; ALMEIDA, loc. cit., p. 424.

dos crimes, tendo em vista que já possui setor responsável por tal ramo, a P2, como visto anteriormente no ponto 4.4.

Entretanto, hoje a Polícia Civil possui, por atribuição mostrada no texto constitucional, matéria relativa a postulação no Poder Judiciário, sendo tal função exclusiva do Delegado de Polícia. Não se vislumbra aqui a recepção de tal tarefa pela Polícia Militar. Também não se pretende propor a extinção de uma instituição bicentenária que é a Polícia Civil, haja vista a experiência adquirida pelos investigadores, agentes e escrivães. Toda esta instituição sairia do rol do Poder Executivo. Passaria a servir na sua função original que é a de fornecer informações para propiciar o julgamento do agente causador da turbação da ordem pública.

Com a passagem para administração do Poder Judiciário, ou ainda ganhando independência funcional aos moldes do que pretende a Polícia Federal com o Projeto de Emenda Constitucional nº 412/09, que, sem dúvida poderia ser adaptado para as Polícias Cíveis estaduais, somado a perda das funções cartoriais, propiciaria a esta instituição policial exercer, de fato, a função investigativo-repressiva, a exemplo das instituições com a *Polícia Judiciária* portuguesa ou da *Polícia de Investigaciones* do Chile, vistos nos pontos 1.3.6 e 1.3.4, respectivamente.

Propomos que em tal mudança implique, inclusive, na troca de batismo, passando para Polícia Judiciária, atuando em departamentos especiais, como são hoje as delegacias especializadas, só que concentrando esforços e pessoal nas comarcas de entrância especial. Não abordaremos a estruturação dessa nova Polícia em virtude de necessitar pesquisa bibliográfica, mais tempo, não sendo o foco desta obra.

4.2 – O JUIZADO DE INSTRUÇÃO E GARANTIAS

Para solucionar o ponto de controvertido entre a autoridade policial e a autoridade judicial, a figura do Juiz Instrutor Garantidor parece ser mais correta que a do Delegado de Polícia justamente por já compor os quadros funcionais do Poder Judiciário. Hoje se mostra exaurido o uso do inquérito policial como peça que dá fundamentação à denúncia ministerial,

No início do século passado já era percebido que o inquérito policial não mais atendia as necessidades e não poderia integrar a ação penal no denominado processo acusatório modernamente aceito, tendo em vista suas características

principais como a inquisitividade, o sigilo necessário às investigações e a ausência do contraditório.

Na década de 1935, o presidente Getúlio Vargas, encaminhou ao legislativo o projeto de Código de Processo Penal que continha na exposição de motivos elaborada por Francisco Campos, Ministro da Justiça, proposta de revisão das leis de processo penal vigente, indagando do manutenção do inquérito, pois é dali que o Ministério Público extrai os elementos para a denúncia. Entretanto, sob a alegação de dificuldade em se implantar o Juizado de Instrução e Garantias, optou-se pelo manutenção do sistema no Código de 1941.¹⁰⁵

Não se acolheu o juizado no Brasil em razão do temor de muitos juristas que classificaram impossível o bom funcionamento em todo o país, em virtude das dimensões continentais. Já tradicional na década de 1940, a manutenção do inquérito foi dada pelo relator do projeto do Código de Processo Penal, no item IV de sua Exposição de Motivos, como traz Adilson Luís Franco Nassaro:

Foi mantido o inquérito policial como processo preliminar ou preparatório da ação penal guardadas as suas características atuais. O ponderado exame da realidade brasileira, que não é apenas a dos centros urbanos, senão também a dos remotos distritos das comarcas do interior, desaconselha o repúdio do sistema vigente. O preconizado *juiz de instrução*, que importaria limitar a função da autoridade policial a prender criminosos, averiguar a materialidade dos crimes e *indicar* testemunhas, só é praticável sob a condição de que as distâncias dentro de seu território de jurisdição sejam fácil e rapidamente superáveis. Para atuar proficuamente em comarcas extensas, e posto que deve ser excluída a hipótese de criação de juizados de instrução em cada distrito, seria preciso que o juiz instrutor possuísse o dom da ubiquidade.¹⁰⁶

Sugeriu-se, dividir o sistema com a adoção do juizado de instrução e garantias para as capitais e sedes de comarca, mantendo o inquérito policial nas áreas do interior. Contudo a proposta não logrou êxito porque a quebra da unidade do sistema poderia ensejar numa classificação de duas categorias de jurisdicionados: aqueles que continuariam submetidos ao inquérito policial e aqueles que receberiam resposta imediata da Justiça Criminal.

¹⁰⁵ LAZZARINI; GARCIA, *ibid.*, p. 34.

¹⁰⁶ NASSARO, Adilson Luís Franco. Considerações sobre o juizado de instrução criminal. A Força Policial, São Paulo, v.11, n.41. p. 80.

Não parecem prósperos os argumentos de alguns processualistas que ainda defendem as vantagens do inquérito policial, com destaque por impedir a formação precipitada da convicção em juízo sobre determinado fato apurado. Discordamos, pois o delegado de polícia também forma um juízo de probabilidade hoje no inquérito tanto quanto o juiz de instrução, porém sem a autonomia que este último terá, pois não precisará requisitar ao magistrado julgador, tendo a possibilidade de apreciar ao vivo e com presteza os elementos delituosos. Concluída a instrução, o juiz instrutor garantidor profere decisão equivalente à pronúncia.

No que diz respeito à agilidade obtida na apuração dos fatos, José Arnaldo da Fonseca¹⁰⁷, Ministro do Superior Tribunal de Justiça nos anos 2000, demonstra a adoção do sistema pois:

"Com a atuação imediata do juiz instrutor, portanto, sob o crivo do contraditório e sob a presidência do magistrado processante, detendo poderes suficientes para ordenar as diligências necessárias e/ou requeridas, muitos óbices serão superados e, tornando-se judiciários todos os atos probatórios, afasta-se a duplicidade de formação da prova, atende-se ao princípio da economia processual e se fortalece a ação repressiva. E diga-se, sempre com a presença e o concurso do Ministério Público, que não deve deter a atribuição da direção da instrução preliminar para não quebrar o princípio da separação de funções".

O legislador da Carta Magna de 1988, em função não mais das dificuldades em alcançar os rincões do país, mas sim em virtude das pressões corporativas e sindicais dos delegados em não perder poder, também manteve o Inquérito Policial. Quase trinta anos se passaram e apesar dos avanços como o Boletim de Ocorrências *On Line*, a apuração do crime ainda se arrasta com números pífios de solução dos casos e punição dos culpados.

Nassaro mostra que o juizado de instrução é o instrumento destinado à apuração das infrações penais:

Sob a presidência de um juiz, o chamado "juiz instrutor" ou "juiz de instrução", a quem cabe colher todos os elementos probatórios para a instrução penal, permanecendo para a polícia as exclusivas funções de prevenção, repressão imediata e de investigação. Um

¹⁰⁷ FONSECA, José Arnaldo da. Juizado de Instrução Criminal. Caderno Direito e Justiça, Correio Braziliense, 30 de outubro de 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9523/consideracoes-sobre-juizado-de-instrucao-criminal>>, acesso em 19 de junho de 2016.

outro juiz preside o julgamento caso não haja saída processualmente viável para a imediata solução do litígio. Esse modelo é enaltecido em razão de que nele não ocorre perda de tempo provocada pela repetição de provas, hoje verificada no sistema processual penal brasileiro, que preserva, como regra, a apuração preliminar sem valor probatório, ou seja, o inquérito policial.¹⁰⁸

Pelo Juizado de Instrução e Garantias, a Polícia leva o fato imediatamente ao Juiz Criminal competente, apresentando o acusado, a vítima, as testemunhas e o que for útil à persecução criminal, já presente o representante do Ministério Público e o Advogado ou Defensor Público, além de retirar da Polícia

[...] a função, que não é sua, de interrogar o acusado, tomar o depoimento de testemunhas, enfim, colher provas sem valor legal; conserva-lhe, porém, a função investigatória, que lhe é inerente, posta em harmonia e legalizada pela participação do Juiz, sem que o resultado das diligências não podem, nem devem ter valor probatório.¹⁰⁹

Para a autoridade policial, mais detalhadamente, competirá então:

- a) evitar a continuação, ou, quando possível a consumação do fato criminoso;
- b) efetuar a prisão em flagrante;
- c) conservar vestígios do crime e apresentar ato contínuo ao Juiz formador do processo os demais elementos de convicção, inclusive as testemunhas; e,
- d) auxiliar a apuração judiciária do fato criminoso e da responsabilidade, além de sua função geral preventiva e repressiva, em matéria de ordem pública.

Porém, o órgão policial que exerce atividade preventiva restabelece a ordem pública e conduz as partes envolvidas, além das provas disponíveis, diretamente à autoridade judiciária, sem intermediários, possibilitando uma resposta rápida da Justiça Criminal.¹¹⁰

Para o sistema lograr êxito, é imprescindível que o policial militar tenha sólida formação profissional, posto que a saída do delegado da órbita do Distrito Modelo acarretará a aproximação da PM com o universo jurídico. Em Santa Catarina já se exige a formação superior, preferencialmente em Direito.

¹⁰⁸ NASSARO, *ibid.* p. 79.

¹⁰⁹ LAZZARINI, GARCIA *op. cit.*, p. 35.

¹¹⁰ NASSARO, *op. cit.*, 79.

Assim formados e investidos nas suas graduações ou postos, os policiais militares passam a ter a autoridade policial, que lhe é inerente, pois, não há mais dúvida de que, no Brasil, além da autoridade policial para o exercício da atividade de polícia administrativa de manutenção da ordem pública, o policial militar brasileiro [...] é, também, autoridade policial para a atividade de polícia judiciária, colaborando, para tanto, com as autoridades judiciárias, na realização dos atos instrutórios, que possam conduzir à plena realização da Justiça Criminal.¹¹¹

O Juizado de Instrução e Garantias autoriza o policial militar a cumprir o ciclo completo de Polícia, trabalhado no início deste capítulo, já que entrega a ocorrência criminal diretamente à Justiça, a exemplo do que ocorre nos países como mostrado no capítulo I. Lazzarini complementa que:

Não podemos vislumbrar razão para a exigência de que o policial-militar, assim formado e habilitado, deva levar a ocorrência criminal que atendeu a um outro órgão policial, por mais qualificado que seja, para que este sirva de seu intermédio junto à Justiça Criminal, através de um trabalho burocrático de documentação, que vem a constituir o anacrônico inquérito policial.¹¹²

Face a impossibilidade técnica de adoção rápida e ampla do juizado de instrução, necessitando de mudança, tanto pela falta de estruturas físicas adequadas nas localidades de todas as comarcas e também pela momentânea indisponibilidade de recursos que acarretaria ao Poder Judiciário, Nassaro¹¹³ propõe a implantação do juizado de instrução e garantias para os crimes denominados de grande potencial ofensivo, pois não implicaria em urgentes mudanças na estrutura atual do Judiciário.

Separar não como foi proposto nos anos de 1940, mas sim em assuntos, patamares de condutas dependendo do impacto à sociedade, onde seriam abarcados somente crimes graves que não são apurados adequadamente por falta de pessoal especializado, situação perceptível muito mais em nível estadual no âmbito de Polícia Civil. Segue a mesma linha de raciocínio Fonseca¹¹⁴:

Materialmente, e por falta de vontade e interesse dos poderes públicos, sabe-se, tem sido impossível romper, de pronto e de todo,

¹¹¹ LAZZARINI; GARCIA, op. cit., p. 30.

¹¹² LAZZARINI; GARCIA, ibid., p. 31.

¹¹³ NASSARO, op. cit., 83.

¹¹⁴ FONSECA, José Arnaldo da., op. cit.,

com o sistema tradicional, mantido desde 1941, quando ainda incoerentes os tipos de crimes praticados atualmente, com sofisticação, característicos das classes dominantes, de grupos organizados, os chamados crimes de colarinho branco. Mantenha-se o sistema tradicional, pelas razões supra, mas para os crimes, digamos, também tradicionais, ou seja, os arrolados no Código Penal, coetâneo do Código de Processo Penal, mantenedor do inquérito policial.

Contudo essa gradual implantação pode não ocorrer, pois no ano de 2008 foi instalada pelo Senado Federal a Comissão de Reforma do Código de Processo Penal, integrada por respeitáveis juizes, procuradores de Justiça e criminalistas, para estudar medidas que, se aprovadas pelo parlamento brasileiro, pode instituir o Juizado de Instrução e Garantias ao sistema judicial de vez. Com tal mudança outro problema do atual sistema poderá ter fim. Hoje não se concebe que o juiz julgador tenha participação na fase de investigação, já que isto poderia comprometer a imparcialidade decidir o mérito de processos criminais. Mas não é o que ocorre.

Embora sejam minoria nos quadros da magistratura, esses juizes têm gerado graves problemas para o Poder Judiciário, por usarem a fase de instrução do processo com o objetivo de produzir provas materiais orientadas para justificar sentenças condenatórias que já estariam previamente decididas com base em critérios políticos ou ideológicos. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) já recebeu pedidos de abertura de processo administrativo contra esses juizes.

¹¹⁵

No intuito de pôr fim a essa ingerência e assegurar a imparcialidade a Comissão de Reforma do Código de Processo Penal instalada pelo Senado pretende que dois juizes passem a atuar nas ações criminais. O primeiro atuaria na fase de investigação, o juiz de instrução e garantias, tendo competência para controlar as ações policiais, decretar prisões preventivas, autorizar buscas e apreensões e determinar quebra de sigilos. O Poder Judiciário teria controle sobre esta fase, sem pressões políticas enfrentadas por delegados, principalmente nas comarcas do interior.

Concluídas as investigações e de instrução do processo, aí sim o magistrado competente, visto que não teve contato com a produção de provas, julgaria, decidindo com isenção e imparcialidade.

¹¹⁵ Editorial do jornal O Estado de São Paulo, em 12 de janeiro de 2009. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20090112-42090-nac-3-edi-a3-not>>, acesso em 14 de junho de 2016.

O texto proposto traz¹¹⁶:

Art. 15. O juiz das garantias é responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais cuja franquia tenha sido reservada à autorização prévia do Poder Judiciário, competindo-lhe especialmente: I – receber a comunicação imediata da prisão, nos termos do inciso LXII do art. 5º da Constituição da República; II – receber o auto da prisão em flagrante, para efeito do disposto no art. 543; III – zelar pela observância dos direitos do preso, podendo determinar que este seja conduzido a sua presença; IV – ser informado da abertura de qualquer inquérito policial; V – decidir sobre o pedido de prisão provisória ou outra medida cautelar; VI – prorrogar a prisão provisória ou outra medida cautelar, bem como substituí-las ou revogá-las; VII – decidir sobre o pedido de produção antecipada de provas consideradas urgentes e não repetíveis, assegurados o contraditório e a ampla defesa; VIII – prorrogar o prazo de duração do inquérito, estando o investigado preso, em atenção às razões apresentadas pela autoridade policial e observado o disposto no parágrafo único deste artigo; IX – determinar o trancamento do inquérito policial quando não houver fundamento razoável para sua instauração ou prosseguimento; X – requisitar documentos, laudos e informações da autoridade policial sobre o andamento da investigação; XII – decidir sobre os pedidos de: a) interceptação telefônica ou do fluxo de comunicações em sistemas de informática e telemática; b) quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico; c) busca e apreensão domiciliar; d) outros meios de obtenção da prova que restrinjam direitos fundamentais do investigado. XIII – julgar o habeas corpus impetrado antes do oferecimento da denúncia; XIV – outras matérias inerentes às atribuições definidas no caput deste artigo. Parágrafo único. Estando o investigado preso, o juiz das garantias poderá, mediante representação da autoridade policial e ouvido o Ministério Público, prorrogar a duração do inquérito por período único de 10 (dez) dias, após o que, se ainda assim a investigação não for concluída, a prisão será revogada.

Art. 16. A competência do juiz das garantias abrange todas as infrações penais, exceto as de menor potencial ofensivo e cessa com a propositura da ação penal. §1º Proposta a ação penal, as questões pendentes serão decididas pelo juiz do processo. §2º As decisões proferidas pelo juiz das garantias não vinculam o juiz do processo, que, após o oferecimento da denúncia, poderá reexaminar a necessidade das medidas cautelares em curso. §3º Os autos que compõem as matérias submetidas à apreciação do juiz das garantias serão juntados aos autos do processo.

Art. 17. O juiz que, na fase de investigação, praticar qualquer ato incluído nas competências do art. 15 ficará impedido de funcionar no processo.

Art. 18. O juiz das garantias será designado conforme as normas de organização judiciária da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Com a mesma intensão, em 2015 o deputado Hugo Leal (PROS/RJ) propôs a PEC 89/2015¹¹⁷ para reformar o sistema de persecução penal e instituir os juzizados de instrução e de garantias no país, obteve o apoio de 192 assinaturas das 171

¹¹⁶ GOMES, Luiz Flávio. O juiz de [das] garantias projetado pelo novo Código de Processo Penal. Disponível em: <http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20100112112832429>, acesso em 20 de junho de 2016.

¹¹⁷ BRASIL, Câmara Federal. Proposta de Emenda Constitucional 89 de 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570777>>, acesso em 18 de junho de 2016.

necessárias, contudo a proposta foi apensada a PEC 430/2009 e aguarda apreciação. Em seu teor as funções atuais de natureza jurídica e policial do cargo de delegado de Polícia seriam desmembradas, obrigando seus integrantes a optar entre a permanência na polícia judiciária, em carreira estritamente policial, na classe ou categoria mais elevada, destituída de funções de natureza jurídica ou novo cargo de juiz de instrutor garantidor¹¹⁸.

Tal proposta enfrenta oposição da magistratura, haja vista que tais juízes entrariam no Poder Judiciário sem concurso tradicional para o cargo. Mesmo que bacharéis em Direito, não poderiam desempenhar essa função, porque são integrantes de carreira policial, concursados para atividade específica na esfera do Poder Executivo. A própria Constituição Federal estabelece que o ingresso na Magistratura se dê por meio de concurso de provas e títulos, ressalvado o chamado quinto constitucional para Advogados e integrantes do Ministério Público.

Outra queixa que será alegada por alguns Tribunais de Justiça, certamente, passará por razões orçamentárias. Todavia a alegação de que representa um alto custo não se compara ao prejuízo que vem causando o sistema atual, sem contar o desprestígio para a própria justiça criminal.

Não aprofundaremos nesse trabalho a discussão de como o Poder Judiciário pode organizar o Juizado de Instrução e Garantias em virtude do tempo escasso, pois o assunto necessitaria de um Trabalho de Conclusão de Curso exclusivo.

¹¹⁸ PEC que institui juizados de instrução e de garantias reúne assinaturas de 192 deputados. Revista da Defesa Social & Portal Nacional dos Delegados. Disponível em: <<http://delegados.com.br/quem-somos#sthash.xHykbyY8.dpuf>>, acesso em 18 de junho de 2016.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre as necessidades da população como saúde, educação e segurança, esta última é a mais trabalhosa de ser resolvida em todas as esferas do poder, sem distinção, pois é sobre os ombros do sistema policial que repousa parte significativa da responsabilidade pela paz social. Considerando o atual momento pelo qual passa segurança pública, surgem dúvidas se a estrutura existente conseguirá manter ordem e a livre convivência dos cidadãos.

Observa-se no primeiro capítulo a criação do órgão no qual a sociedade emprega confiança para resolução dos conflitos tanto internos quanto exteriores e que, com o decorrer do tempo, passa por mutações para se adaptar ao modo de viver da sociedade. Soma-se, no segundo capítulo, a análise da realidade que nos cerca, posto que não é possível viver sem observar as diferenças entre nosso modo de agir, de estruturar, de conceber, com o feito em outras nações. A comparação permite avaliar os pontos fortes e em quais são necessárias reformas.

Percorrer o passado possibilita a compreensão da situação hoje sentida pela sociedade. No terceiro capítulo é possível entender como surgiram os entes de segurança pública e como se estruturaram, com destaque para Polícia Militar e Polícia Civil. A Constituição Federal de 1988 previu que tais órgãos tenham cada qual um *locus* de atuação. A qualidade dos serviços prestados depende diretamente do constante decréscimo dos números dos delitos.

Não obstante os esforços das corporações no sentido de prevenir e reprimir a criminalidade, o atual sistema impossibilita o trabalho, pois limita incorretamente as ações dos policiais. O policial militar se vê obrigado a chancelar seu trabalho através do delegado de Polícia e os policiais civis perdem precioso tempo em funções cartoriais ao invés de solucionar os delitos.

O peso do Ciclo de Meia-Polícia, anteriormente aceito face às dimensões continentais brasileiras, passa a interferir na vida do cidadão, acarretando a reprovação tanto das Polícias quanto do Poder Judiciário, tendo em vista a falta de elucidação dos crimes, a falta de sensação de segurança, o excesso de repressão e a falta de prevenção. Com todo o exposto, conclui-se que a Aplicação do Ciclo Completo de Polícia através de experiências viáveis como o feito do Termo Circunstanciado pela PM, evoluindo para o Distrito Modelo e culminando no Juizado de instrução no Brasil não pode ser mais postergada.

Referências Bibliográficas

BALESTRERI, Ricardo. **2º Congresso Nacional de Oficiais Militares Estaduais, 2010**. Disponível em <<http://www.conamebrasil.com.br/html/coname>>, aceso em 09 de junho de 2016.

BRASIL, Glaucéria Mota; ABREU, Domingos. **Uma experiência de integração das Polícias Civil e Militar: os Distritos Modelo de Fortaleza**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 8, jul/dez 2002, p. 318-355

BRASIL, Câmara Federal. **Proposta de Emenda Constitucional 89 de 2015**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570777>>, acesso em 18 de junho de 2016.

BRASIL, **Código de Processo Penal**. disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>, acesso em 20 de maio de 2016.

BRASIL, **Código Tributário Nacional, Lei Federal nº 5.172**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>, acesso em 12 de maio de 2016.

BRASIL, **Colleção de Leis de 1821**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html>>, acesso em 30 de abril de 2016.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>, acesso em 30 de abril de 2016.

BRASIL, **Decreto Federal nº 1.655**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decret/D1655.htm>, acesso 03 de maio de 2016.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 667/69**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>, acesso em 03 de maio de 2016.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 2010/83**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2010.htm> acesso em 03 de maio de 2016.

BRASIL, **Decreto nº 88.777**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>, acesso em 03 de maio de 2016

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico, 2000**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/>> acesso em 29 de abril de 2016

BRASIL, **Lei nº 261**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM261.htm> 03 de maio de 2016.

BRASIL, **Lei nº 9.503 de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>, acesso em 03 de maio de 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo. 23 ed.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 82.

CBMSC. **Site do Corpo de Bombeiro Militar de Santa Catarina.** Disponível em: <<https://portal.cbm.sc.gov.br/historia>>, acesso em 12 de maio de 2016.

CZELUSNIAK, Carlos Augusto Goulart; MACHADO, Cristiano Fernando, **Ciclo Completo de Polícia: fator determinante para minimização dos delitos na sociedade brasileira?** 75 f. Monografia (Curso de Formação de Oficiais Policiais-Militares) – Escola de Oficiais, Academia Policial-Militar do Guatupê, Escola Superior de Segurança Pública, São José dos Pinhais, 2013.

DFCS. **Site da Defesa Civil de Santa Catarina.** Disponível em: <<http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/institucional/a-secretaria.html>>, acesso em 12 de maio de 2016.

Editorial do jornal O Estado de São Paulo, em 12 de janeiro de 2009. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20090112-42090-nac-3-edi-a3-not>>, acesso em 14 de junho de 2016.

FERGITZ, Andréia Cristina. **Policial Militar: autoridade competente para lavratura do termo circunstanciado.** Disponível em: <<http://www.pm.sc.gov.br/artigos/2193.html>>, acesso em 22 de junho de 2016.

GOMES, Luiz Flávio. **O juiz de [das] garantias projetado pelo novo Código de Processo Penal.** Disponível em: <http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20100112112832429>, acesso em 20 de junho de 2016.

HIPÓLITO, Marcelo Martinez, **Superando o mito do espantinho – uma polícia orientada para resolução dos problemas de segurança pública.** Marcelo Martinez Hipólito, Jorge Eduardo Tasca. Florianópolis: Insular, 2012.

IGPSC. Site do **Instituto Geral de Perícias de Santa Catarina**, disponível em: <http://www.igp.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=27>, acesso em 12 de maio de 2016.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo.** Sob coordenação de Yussef Said Cahali. São Paulo, R.T., 2ª ed., 1996, p. 61.

_____, Álvaro. **Da Segurança Pública na Constituição de 1988.** Revista “A Força Policial”, São Paulo, nº 3, IIMESP, 1994, p. 54.

_____, Álvaro. **Polícia de Manutenção da Ordem Pública. Direito Administrativo da Ordem Pública.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 64

LAZZARINI, Álvaro; GARCIA, Hélio et al. **Polícia militar e constituição: visão de estadistas, políticos, juristas e profissionais de segurança pública.** [s.l.]: Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, [199?], p. 29.

MANOEL, Élio de Oliveira. **Policiamento Ostensivo, com ênfase no processo motorizado.** Curitiba: Operagraf, 2004. p. 85.

MELIN JUNIOR, José Antônio de. **Causas da Dicotomia Policial na Segurança Pública Brasileira. Proposta de Unificação.** Monografia para obtenção do grau de Bacharel em Direito – Faculdade de Direito de Presidente Prudente/SP, 2002.

MENDES, Antonio Abreu, **Unificação das Polícias Civil e Militar: Um estudo acerca dos projetos e discussões para consecução**. Monografia para obtenção do grau de Especialista em Ciências Jurídicas – Universidade do Oeste de Santa Catarina – ONOESC – São Miguel do Oeste/SC, 1998.

MICHELONI, Daniela Carnicer. **O Policiamento Comunitário como instrumento de garantia da segurança do cidadão**. Monografia para obtenção do grau de Bacharel em Direito – Faculdade de Direito de Presidente Prudente/SP, 2003.

MONET, Jean-Claude. **Políticas e Sociedades na Europa** / 2. Ed. 1. Reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006 – (Série políticas e Sociedade; n. 3).

NASSARO, Adilson Luís Franco. **Considerações sobre o juizado de instrução criminal**. A Força Policial, São Paulo, v.11, n.41. p. 80.

OLIVEIRA, Gabriel Zago de. **Ciclo Completo de Polícia: percepções dos policiais-militares quanto ao atendimento no cartório do 23º Batalhão de Polícia Militar**. Monografia. (Curso de Formação de Oficiais Policiais-Militares) – Escola de Oficiais, Academia Policial-Militar do Guatupê, Escola de Segurança Pública, São José dos Pinhais, 2015. p. 19.

PEC que institui juzizados de instrução e de garantias reúne assinaturas de 192 deputados. Revista da Defesa Social & Portal Nacional dos Delegados. Disponível em: <<http://delegados.com.br/quem-somos#sthash.xHykbxY8.dpuf>>, acesso em 18 de junho de 2016.

PCSC. **Sítio da Polícia Civil de Santa Catarina**. Disponível em: <http://www.policiacivil.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=135>, acesso em 12 de maio de 2016.

PMSC. **Sítio da Polícia Militar de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://www.pm.sc.gov.br/institucional/historia/>>, acesso em 12 de maio de 2016.

_____. **PMSC Mobile**. Disponível em: <<http://www.pm.sc.gov.br/noticias/projeto-pmsc-mobile-e-lancado-na-sede-do-12-bpm.html>>, acesso em 27 de junho de 2015.

PMSP, **Sítio da Polícia Militar de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.policiamilitar.sp.gov.br/inicial.asp>>. Acesso em 04 de maio de 2016.

PRF **Sítio da Polícia Rodoviária Federal**. Disponível em <<https://www.prf.gov.br/portal/acesso-a-informacao/institucional/historia>>, acesso em 03 de maio de 2016.

REINER, Robert. **A Política da Polícia**; tradução Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SALATA, Nilson Luiz Cordeiro. **A Unificação das Polícias é Medida Eficiente para a Minimização dos delitos no Estado do Paraná?** Monografia (Especialização em Estratégia em Segurança Pública) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná e Academia Policial Militar do Guatupê.

SANTA CATARINA, **Constituição do Estado de Santa Catarina**, Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/CESC_2016_69_71_emds.pdf>, acesso em 12 de maio de 2016.

SANTOS, A.N. dos. **A Resolutividade do Atendimento Policial Militar nos Delitos de Menor Potencial Ofensivo**. Florianópolis, 2010. Monografia, Universidade do Sul de Santa Catarina. p. 85.

VALLA, W. Odirley. **Doutrina de Emprego Policial Militar e Bombeiro Militar**. 2. ed. Curitiba: Associação da Vila Militar, 2004, apud CZELUSNIAK; MACHADO, op. cit., p. 26.