



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL  
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA

NERY TADEU MADEIRO TENÓRIO

O MODELO POLICIAL BRASILEIRO:  
a ineficiência e seus desdobramentos na persecução criminal, nos índices de  
criminalidade e na defesa dos direitos humanos

MACEIÓ/AL

2022

**Catálogo na Fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

T312m Tenório, Nery Tadeu Madeiro.  
O modelo policial brasileiro : a ineficiência e seus desdobramentos na  
persecução criminal, nos índices de criminalidade e da defesa dos direitos humanos  
/ Nery Tadeu Madeiro Tenório. – 2022.  
57 f.

Orientadora: Elaine Cristina Pimentel Costa.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade  
Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 56-57.

1. Polícias - Brasil. 2. Carreira única. 3. Direitos humanos. 4. Violência. I. Título.

CDU: 341.231.14:351.74(81)

## Folha de Aprovação

NERY TADEU MADEIRO TENÓRIO

O MODELO POLICIAL BRASILEIRO:  
a ineficiência e seus desdobramentos na persecução criminal, nos índices de  
criminalidade e na defesa dos direitos humanos

Trabalho de conclusão de curso, apresentado à  
Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL)  
como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Bacharel em Direito, obteve a devida aprovação da  
banca examinadora.

---

Orientadora: Prof.(a) Dra. Elaine Cristina Pimentel Costa

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.(a) Dra. Lana Lisiêr de Lima Palmeira

---

Membro: Mestranda Maria Victoria Menezes de Mesquita

“Polícia perto incomoda,  
longe faz falta.”

Jargão policial

## RESUMO

O trabalho trata do modelo policial brasileiro e seu nascedouro histórico, tecendo considerações a respeito da sua ineficiência nos dias atuais e os desdobramentos nos índices de violência e criminalidade, como também na defesa de direitos e da dignidade humana, tanto de cidadãos quanto de policiais. A trilha desenvolvida parte da importância da instituição policial em qualquer civilização moderna, abordando a gênese da polícia no Brasil, que remonta à época do Império, imersa numa realidade cultural e social oligárquica, escravagista e estratificada, na qual o poder emanava da nobreza e dos ricos coronéis, espraiando-se de cima para baixo e impondo-se a um povo pobre e de pouca instrução. O objetivo deste estudo é demonstrar que a inexistência de uma polícia unificada e organizada em uma única carreira técnico-policial multidisciplinar, pouco privilegia a vocação e o mérito profissionais, deixando de atender de maneira satisfatória aos anseios da sociedade brasileira por uma segurança pública de qualidade. Essa arcaica estrutura torna burocrática, lenta e onerosa a persecução criminal e tampouco garante uma efetiva defesa de direitos humanos, de cidadãos e de agentes de segurança. A rediscussão e o redesenho são urgentes e já existem iniciativas parlamentares nesse sentido, como as PEC 430/2009, 51/2013 e 431/2014, que tratam das Polícias Estaduais e pretendem instituir no País, mesmo com diferentes abordagens, polícias de ciclos completos ou de carreiras únicas, e a PEC 168/2019, que trata especificamente da Polícia Federal Brasileira, instituindo nessa importante instituição a carreira única e, verdadeiramente, o ciclo completo de polícia. A metodologia utilizada foi a pesquisa em livros acadêmicos e artigos de autoridades no assunto, publicados no meio científico.

**Palavras-chave:** polícia; carreira única; ciclo completo; direitos humanos; índices de violência.

## ABSTRACT

The work deals with the Brazilian police model and its historical origins, making considerations about its inefficiency in the present day and the consequences in the rates of violence and crime, as well as in the defense of rights and human dignity, both of citizens and police officers. The trail developed starts from the importance of the police institution in any modern civilization, addressing the genesis of the police in Brazil, which dates back to the Empire, immersed in an oligarchic, slave-owning and stratified cultural and social reality, in which power emanated from the nobility and the nobles. rich colonels, spreading from top to bottom and imposing itself on a poor people with little education. The objective of this study is to demonstrate that the lack of a unified and organized police in a single multidisciplinary technical-police career, does not favor professional vocation and merit, failing to satisfactorily meet the aspirations of Brazilian society for quality public security. . This archaic structure makes criminal prosecution bureaucratic, slow and costly, and does not guarantee an effective defense of human rights, citizens and security agents. Rediscussion and redesign are urgent and there are already parliamentary initiatives in this regard, such as PEC 430/2009, 51/2013 and 431/2014, which deal with the State Police and intend to establish in the country, even with different approaches, full cycle police or single careers, and PEC 168/2019, which deals specifically with the Brazilian Federal Police, establishing in this important institution the single career and, truly, the complete police cycle. The methodology used was research in academic books and articles by authorities on the subject, published in the scientific community.

**Keywords:** police; single career; complete cycle; human rights; violence indexes.

## LISTA DE ABREVIATURAS

CF/88	Constituição Federal de 1988
GCM	Guarda Civil Municipal
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
PC	Polícia Civil
PF	Polícia Federal
PPF	Polícia Ferroviária Federal
PM	Polícia Militar
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PP	Polícia Penal (em sentido amplo)
PPE	Polícia Penal Estadual
PPF	Polícia Penal Federal
OPLIT	Operação Policial Integrada Litorânea
TIGRE	Tático Integrado de Grupos de Resgates Especiais
PM2	Serviço Reservado da Polícia Militar, ou “Segunda Seção”
IPL	Inquérito Policial
BO	Boletim de Ocorrência
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
EC	Emenda Constitucional
CNSP	Conselho Nacional de Segurança Pública
TCO	Termo Circunstanciado Ocorrência
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
SSDPFRJ	Sindicato dos Servidores do Departamento de Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2</b>	<b>OS PROBLEMAS DO MODELO BIPARTIDO DA POLÍCIA BRASILEIRA</b> .....	12
<b>2.1</b>	<b>A origem da polícia na civilização humana</b> .....	12
<b>2.2</b>	<b>Histórico – A gênese das polícias brasileiras</b> .....	12
<b>2.3</b>	<b>O modelo de Polícia vigente no Brasil</b> .....	14
<b>2.4</b>	<b>Como se organizam as polícias brasileiras - Atribuições constitucionais</b> ..	18
<b>2.5</b>	<b>O Inquérito Policial</b> .....	20
<b>2.6</b>	<b>O ciclo completo de polícia e a carreira única</b> .....	22
<b>3</b>	<b>O MODELO POLICIAL ATUAL E SEUS DESDOBRAMENTOS NOS ÍNDICES DE VIOLÊNCIA NO PAÍS</b> .....	25
<b>3.1</b>	<b>A ineficiência do modelo</b> .....	25
3.1.1	A relação do modelo policial com os índices de violência no País .....	28
3.1.2	Índices de eficiência das polícias brasileiras na resolução de crimes .....	31
<b>3.2</b>	<b>O reflexo do modelo policial na efetividade segurança pública</b> .....	33
<b>3.3</b>	<b>Propostas Legislativas de alteração no modelo policial brasileiro</b> .....	35
3.3.1	PEC 430/2009 – Unificação das polícias estaduais e desmilitarização da PM.	36
3.3.2	PEC 431/2014 .....	37
3.3.3	PEC 51/2013 .....	38
3.3.4	PEC 168/2019 .....	40
<b>3.4</b>	<b>A Polícia Judicial. A Polícia do Ministério Público. As Polícias (essencialmente) não Constitucionais</b> .....	42
<b>4</b>	<b>O ARCADISMO DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS E SEU IMPACTO NA PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS</b> .....	44
<b>4.1</b>	<b>Reflexos da configuração policial brasileira na preservação dos direitos humanos</b> .....	44
4.1.1	A polícia brasileira e sua relação com a preservação dos Direitos Humanos...	47
4.1.2	Os Direitos Humanos dos policiais.....	49
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	52
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	56

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil possui um sistema de Segurança Pública cujas atribuições espraiam-se entre União, Estados e Municípios, basicamente operado pelas Polícias Militares (PM), Polícias Cíveis (PC) e Polícias Penais (PP) em nível estadual e Guardas Cíveis (GCM) em nível municipal. Em nível Federal, temos a Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Polícia Penal Federal (PPF) e Polícia Ferroviária Federal (PFF)<sup>1</sup> (esta última em extinção e, portanto, não será objeto deste estudo), polícias mantidas pela União, cada uma delas com organizações administrativas e atribuições distintas.

Nas últimas décadas a sociedade brasileira passou por relevantes mudanças, principalmente políticas, em razão da implantação de um regime militar que perdurou por 21 anos, seguido de uma complexa transição para uma nova realidade democrática, cuja Carta Constitucional, outorgada nos idos de 1988 e imbuída de ideias libertárias, inovadoras e garantistas, já completa mais de três décadas. Nesses pouco mais de 50 anos (considerando o início da implantação do regime militar) e em razão dessa significativa reestruturação sócio-política, muita coisa mudou, notadamente na reconfiguração dos poderes da República, na legitimidade da qual foram revestidos os ocupantes dos seus postos mais altos, no redesenho das instituições mais relevantes e no reconhecimento e defesa de direitos civis, no sentido de se consolidarem as fundações da Nova República que se instalara no País. Entretanto, o processo de amadurecimento político-institucional de uma Nação como a nossa, tão díspar, é complexo, contínuo. Mesmo sob a égide da Constituição Cidadã, ainda contabilizamos alarmantes índices de corrupção, criminalidade e violência, em grande parte devido a um modelo policial arcaico e uma investigação criminal - em regra - ineficiente.

Obviamente, a completa maturação das instituições fundamentais para o País ainda está por vir; e em razão da pouca atenção que recebeu nesse processo de transição política, ainda mais longe de aprimorar-se está a polícia brasileira.

Nos Estados da Federação apresenta modelagem arcaica, bipartida entre Polícia Militar e Polícia Civil (Judiciária), em que cada meia-polícia realiza a metade do mesmo trabalho, refazendo procedimentos, consumindo os parcos recursos materiais e humanos existentes além do necessário e demorando mais tempo do que seria preciso para processar cada ocorrência. Como complicador, o encarreiramento dos policiais em cada instituição é composto por várias patentes militares (PM) ou por diferentes cargos (PC), que não integralizam uma única carreira, impedindo, dessa forma, que as instituições se utilizem das

---

<sup>1</sup> PF – Polícia Federal; PRF – Polícia Rodoviária Federal; PPF – Polícia Penal Federal; PFF – Polícia Ferroviária Federal.

diversas competências profissionais de seus integrantes na condução de uma investigação criminal eficiente, conferindo um enfoque pouco profissionalizado às ações de segurança pública. A carreira Policial Militar divide-se entre praças e oficiais, com hierarquia extremamente verticalizada e é destinada exclusivamente ao patrulhamento ostensivo; a carreira Policial Civil compõe-se normalmente de Agentes<sup>2</sup> e Delegados e estes últimos incumbem-se, além da presidência formal dos inquéritos policiais (uma atribuição conferida por lei), da gestão administrativa de todos os processos da instituição<sup>3</sup>, não importando se são atividades finalísticas (relacionadas à investigação criminal) ou de logística (processos meramente administrativos e organizacionais).

Dessa maneira cria-se, em cada organização policial (PM ou PC), uma hegemonia de Oficiais e Delegados, impedindo que outros profissionais não integrantes dessas duas categorias, mesmo que formados nas mais diversas áreas de conhecimento humano, possam ser aproveitados em tarefas de mera gestão; da mesma maneira, quando se observa a questão pela perspectiva da atuação desses profissionais na área finalística da polícia – investigação criminal, patrulhamento e manutenção da segurança pública – o problema se reproduz.

Mesmo com a sofisticação e o aprimoramento ocorrido nas ações criminosas, que tem se apresentado cada vez mais organizadas e complexas nos últimos tempos, as polícias ainda continuam formatadas para que as investigações criminais sejam conduzidas unicamente sob a ótica de um bacharel em direito – Delegados, nas polícias civis – e para que as ações de patrulhamento ostensivo ocorram apenas sob a batuta dos Oficiais<sup>4</sup> - nas polícias militares. Como se observa, além da evidente dicotomia institucional das polícias brasileiras, estas são conduzidas exclusivamente, nos seus aspectos administrativos ou finalísticos, por uma empobrecida visão monodisciplinar.

No âmbito Federal, a PF atua com exclusividade como polícia judiciária, adstrita aos ilícitos que atentem contra a União, além de mais alguns outros crimes específicos, enquanto a PRF exerce as funções de patrulhamento ostensivo das rodovias federais. E nos Estados, como as PM são encarregadas do patrulhamento e policiamento ostensivo-preventivo enquanto as PC encarregam-se da investigação criminal, atuando após a ocorrência do delito, experimentamos um cenário em que uma Polícia patrulha e prende enquanto a outra Polícia investiga.

---

<sup>2</sup> A nomenclatura genérica “Agentes” designa normalmente Agentes, Escrivães, Papiloscopistas, Investigadores, etc. Normalmente refere-se aos policiais que não ocupam o cargo de delegados.

<sup>3</sup> A CF/88, em seu Artigo 144, § 4º, atribui aos Delegados de Polícia Civil as atribuições de Direção das Instituições, enquanto que silencia nesse quesito quando refere-se à Polícia Federal.

<sup>4</sup> Consideram-se *Oficiais* nas Polícias Militares as patentes que se iniciam em Tenente e terminam em Coronel. Os chamados *Praças*, vão das patentes de soldado a Sargento.

Assim, mesmo com o advento da CF de 1988, por razões históricas, culturais e principalmente corporativistas, não houve qualquer reestruturação importante nos organismos policiais brasileiros. Optou-se, ao contrário, por perpetuar uma faceta policial de cunho excessivamente jurídico, nos casos das metades policiais judiciárias, e marcadamente militarizada, nos casos das metades policiais militares. O modelo policial, portanto, não evoluiu com o advento da nova Carta-Mãe; enquanto uma polícia apenas patrulha e prende, não pode avançar na repressão ao ilícito além desse ponto. Como as investigações criminais no Brasil são em regra processadas pelas polícias civis, a PM precisa apresentar a esta última o autor do ilícito, eventuais provas da materialidade delitiva e um relatório de ocorrência. Por sua vez, a PC inicia as investigações fazendo uso de procedimentos burocráticos, repetitivos e ineficientes, materializados no inquérito policial, um caderno administrativo dispensável e exageradamente formal, presidido por um bacharel em direito – o Delegado de Polícia – a despeito do crime ter ocorrido em qualquer outra área do conhecimento: crime financeiro, crime cibernético, crimes contra a vida, etc. Em suma: a repressão ao ilícito tem início em uma instituição – a PM – é processada em outra – a PC e sua apuração continua sendo realizada sob uma exclusiva óptica técnico-jurídica.

Como reserva de força legal do Estado e instituição que legalmente exerce a sua força coatora, a Polícia protagoniza um relevante papel social. Ela deve ser considerada pelo cidadão e sociedade como um porto seguro no qual podem se socorrer para enfrentarem as ofensas aos seus direitos individuais e coletivos; a polícia deve ser a garantidora da lei e da ordem, executando um conjunto de ações que possam melhor compreender as dinâmicas social e criminal, propiciando um melhor enfrentamento às suas causas e seus efeitos, mantendo uma relação de equilíbrio entre Estado e cidadãos e nos conflitos entre esses últimos, garantindo paridade de forças quando se inter-relacionam. Também cabe à polícia, além do enfrentamento à criminalidade, atuar preventivamente de maneira a garantir uma sensação perene de segurança: a polícia eficiente é o Estado atuando na proteção da sociedade.

Após este introito, a abordagem aqui desenvolvida esmiuçar os problemas gerados por esse modelo incongruente no combate mais efetivo à criminalidade e à violência, na redução dos seus índices, como também seus reflexos na garantia do respeito aos direitos humanos, tanto de cidadãos como policiais. Prosseguirá enumerando as propostas legislativas que tramitam no Congresso Nacional, objetivando a criação de um modelo que satisfaça os anseios da população brasileira por uma melhor segurança pública e, ao final, serão apresentadas as manifestações conclusivas.

## **2. OS PROBLEMAS DO MODELO BIPARTIDO DA POLÍCIA BRASILEIRA**

### **2.1 A origem da polícia na civilização humana**

As organizações policiais como hoje as concebemos nem sempre existiram nas sociedades humanas. “Não há uma história ‘natural’ da polícia”: [...] Ela é mais o produto de uma sucessão de rupturas [sociais] do que a consequência de um desenvolvimento que teria existido [...] desde as origens” (MONET, 2006, p. 31). Ao passo em que nascemos imersos em um mundo repleto de paradigmas de toda ordem – culturais, religiosos, sociais – recebemos desse ambiente informações e costumes já formatados, anteriormente construídos por quem nos precedeu. Da mesma maneira se manifesta a ideia que temos de polícia. Ela é, hoje, o resultado dos diversos momentos históricos, das diversas escolhas da coletividade no sentido de concretizar a força e hegemonia do ente abstrato que idealizamos e arduamente construímos para nos manter firmes numa trilha civilizatória evolutiva: o Estado. Para se ter uma ideia de como as sociedades antigas tratavam seus conflitos, na comunidade dos esquimós, “a sanção da violação de uma norma de comportamento – roubo, adultério – [era] sempre considerada como um negócio privado: à vítima ou a seus parentes cabia prender e castigar o culpado” (MONET, 2006, p. 31). Na Roma do século III, os próprios cidadãos, parentes e amigos conduziam à força as pessoas acusadas de crimes para a presença do Magistrado. Após sentenciados os delinquentes – à morte ou à escravidão – as próprias vítimas eram encarregadas da execução da pena imposta.

Assim, dependendo da forma como se constitua uma sociedade e dos níveis de maturidade, solidez e independência que cada instituição possa ter, as polícias podem avançar mais ou menos na vida do cidadão; ser mais ou menos eficientes, mais ou menos técnicas ou mais ou menos confiáveis. Podem, inclusive, ser constituídas para manter no poder os poderosos ou até para garantir prerrogativas àqueles que as integram e conduzem. Uma força armada que detém a tutela do uso da força estatal constitui-se em poderosa instituição e, por conseguinte, precisa ter seus métodos, controles e organização revistos a todo o tempo, sob o risco de transformar-se em uma seara de poder e de prerrogativas indesejadas, em vez de atender e servir à sociedade como um organismo eficiente, técnico e republicano.

Portanto, não há modelo de polícia que não possa ser revisto.

### **2.2 Histórico – a gênese das polícias brasileiras**

Desconsiderando-se as Polícias Penais, que tem atribuições bem mais específicas no âmbito da nossa Segurança Pública, a estrutura do modelo policial brasileiro compõe-se basicamente de duas organizações policiais<sup>5</sup> em nível estadual: a PM, uma polícia de caráter militar, de hierarquia extremamente verticalizada, responsável - em regra - pelas atividades de polícia preventiva e ostensiva, e outra polícia de viés judiciário, a PC, que possui caráter civil e é responsável pela condução da investigação criminal, na busca pela autoria delitiva e materialidade probatória, além da interlocução com o Ministério Público (MP) que, na qualidade de titular da Ação Penal, oferece a denúncia ou promove o arquivamento das investigações criminais. As PC interagem, ainda, com os Magistrados.

O formato que até hoje subsiste em nosso País tem suas origens na época do império, há aproximadamente 200 anos:

O período em que a Coroa portuguesa esteve no Brasil se situa num lugar bastante específico, entre o século XVIII e o Brasil independente. É o momento em que a datação tradicional consagra a criação tanto da Intendência Geral de Polícia (1808) como da Guarda Real de Polícia (1809), ponto de fundação da Polícia brasileira (BRETAS e ROSEMBERG, 2013, pg 167).

No Brasil do século XIX, ainda num período de sua consolidação como País, a polícia recém criada atuava quase que exclusivamente na Corte do Império Brasileiro, enquanto na maioria das províncias ainda não existiam organismos formais com atribuições de segurança pública. Por uma peculiaridade local, em razão da grande produção de minérios, metais e pedras preciosas, há registros de que a primeira polícia brasileira teria sido a Polícia Militar de Minas Gerais, cuja origem repousa no Regimento Regular de Cavalaria de Minas, criado em junho de 1775 no município de Ouro Preto, com a missão de guardar as minas de ouro descobertas na região de Vila Rica (atual Ouro Preto) e Mariana. Observa-se, portanto, que a “polícia” tratava-se, naquela época, de uma organização mais voltada à proteção do patrimônio do que propriamente dedicada à manutenção da ordem pública. Ainda não havia naquela época clareza sobre a significação do que seriam os direitos do homem, até porque a primeira Declaração Dos Direitos Do Homem e do Cidadão, na França, só ocorreria no ano de 1789.

Naquele cenário, a polícia era muito mais voltada ao controle e à repressão social, pois nascia imersa em uma sociedade escravista. Ao longo dos anos, essa mesma organização policial acaba por espalhar-se pelo interior do País, mas com aparato precário, e seus quadros

---

<sup>5</sup> A afirmação vale para as polícias estaduais. As polícias de União, embora similares, tem algumas peculiaridades que as diferem das polícias dos Estados.

eram compostos basicamente por homens livres pobres, tentando levar a presença do Estado a regiões mais distantes, em comunidades que sequer compreendiam quais eram as atribuições dessa polícia. Paulatinamente, esses agentes que representavam um Estado até então ausente, vão se adequando ao meio e às práticas locais, instaurando facetas distintas da polícia em cada rincão desse imenso País.

As ações posteriores de descentralização administrativa proporcionadas pela monarquia favoreceram o aparecimento de instituições policiais militarizadas no Brasil e na medida em que amadureceram, essas polícias foram adquirindo certa autonomia, passando de instituições garantidoras da lei e da ordem comunitária a organismos concentradores de poder, que influenciavam, à sua maneira, as decisões políticas da comunidade em que se inseriam.

### **2.3 O modelo de Polícia vigente no Brasil**

Por ostentar duas polícias<sup>6</sup> em cada Estado da Federação, o modelo policial brasileiro tem aparentes contornos de um sistema moderno e eficiente, no qual uma instituição complementa a outra, ao mesmo tempo integrando-se num processo contínuo e sem falhas e que ambas são estritamente necessárias à prestação dos serviços de segurança pública à sociedade, bem como para a prevenção, combate à criminalidade e apuração dos ilícitos penais. Por ser uma estrutura historicamente arraigada em nosso imaginário, como também pela falta de comparação do nosso modelo com a estrutura das corporações policiais mais modernas e mais eficientes existentes em outros países, isso nos parece um sistema de segurança pública perfeito, irretocável. Entretanto, essa configuração apresenta uma série de problemas.

A desarmonia mais evidente que surge desse sistema, bastando uma reflexão superficial, é que ele acarreta uma ruptura (divisão de tarefas) na apuração de um mesmo evento delituoso e sua subsequente investigação criminal, de maneira que ele geralmente acaba sendo processado em duas instituições distintas, acarretando uma importante descontinuidade. Em regra, a Polícia Militar, que é a instituição responsável pela prevenção e repressão aos crimes, é normalmente a corporação policial que primeiramente se depara com as ocorrências, responsabilizando-se pelo primeiro tratamento. Dependendo do fato ocorrido, desloca policiais ostensivos ao local do fato, faz o primeiro combate e, controlada a situação, arrola testemunhas possíveis, coleta evidências imediatas (à exceção das que requerem perícia

---

<sup>6</sup> A EC 104, de 04 de dezembro de 2019, transformou os antigos Agentes Penitenciários em Policiais Penais, tanto em nível estadual quanto no âmbito da União. Como se trata de uma polícia em processo de estruturação e consolidação, além de possuir atribuições específicas, será pouco abordada nesse estudo.

criminal) e identifica ou detém eventuais autores materiais. Ao fim, elabora relatório próprio e conduz pessoas e evidências arrecadadas a uma delegacia de Polícia Civil.

Entretanto, a Polícia Militar não pode avançar mais na persecução criminal além desse ponto, sob pena de invadir atribuições que são exclusivas da sua instituição coirmã: o único procedimento que pode realizar, vencida essa fase inicial, é conduzir e apresentar seus relatórios, eventuais autores de delitos, testemunhas e provas à Polícia Judiciária.

Recebida a ocorrência da Polícia Militar, a Polícia Civil, por sua vez se incumbirá dos demais procedimentos relativos à fase pré-processual da persecução criminal, que dentre outras coisas incluem a tipificação penal do ilícito, nova oitiva de testemunhas e investigados, requisição de perícia forense (quando for o caso), apreensão de bens e demais ações investigativas que possam levar ao esclarecimento do crime e diligências complementares. E ao final desse processo, várias ações vão sendo repetidas, recursos humanos, materiais e financeiros vão sendo desperdiçados, tornando o processo burocrático, lento e ineficiente. Aliado a isso, os agentes da Polícia Judiciária, a quem incumbe investigar os crimes, normalmente só comparecem ao local em que estes ocorrem - quando o fazem - muito tempo depois da chegada e atuação da Polícia Militar. Dessa maneira, constata-se que nas ocorrências inicialmente tratadas pela PM (há alguns crimes que são, já no início, apurados pelas Polícias Cíveis), várias tarefas são praticamente realizadas duas vezes, o que pode levar à perda de informações e de detalhes importantes, além do empobrecimento na produção (coleta) e apresentação de provas cruciais para a sua elucidação.

Há uma evidente duplicidade e sobreposição de métodos, falta de padronização nos procedimentos e, não raro, falta de diálogo e afinamento institucional, o que acaba por provocar, inevitavelmente, uma disputa por poder entre os integrantes que comandam ambas as instituições policiais, como também entre as próprias corporações.

Além dessa divisão institucional, sob o aspecto amplo da segurança pública nos estados há, ainda, no universo particular de cada uma das instituições policiais, uma indesejada subdivisão hierárquica, que oportuniza apenas aqueles integrantes que ingressam diretamente no topo da cadeia de comando, desencadeando uma contenda interna cada vez mais acirrada, entre comandantes e comandados. Delegados e oficiais normalmente se apropriam, em cada uma de suas instituições, do protagonismo investigativo e/ou de policiamento ostensivo, carreando apenas para si os holofotes nas operações policiais, cujas ações quase sempre espetaculares favorecem muito mais às carreiras individuais dos altos escalões do que aos anônimos que efetivamente executam as tarefas de policiamento e

investigação. Nesse atual modelo, o brilho individual é mais importante que o da própria instituição.

Com isso, a investigação criminal sai fragilizada, perdem as instituições policiais e perde principalmente a própria sociedade, que sofre com ações de segurança pública mal planejadas e índices pífios de sucesso no combate à criminalidade.

Quando trata da segurança pública no âmbito federal a Constituição institui, em seu art. 144, a Polícia Federal (PF), a Polícia Rodoviária Federal (PRF), a Polícia Ferroviária Federal (PFF)<sup>7</sup> e agora a recentíssima Polícia Penal Federal (PPF)<sup>8</sup>. Ressalvadas atribuições peculiares, que conferem à Polícia Federal o exercício exclusivo das ações de Polícia Judiciária da União e à Polícia Rodoviária Federal as ações de patrulhamento ostensivo das rodovias federais, o modelo policial federal é praticamente o mesmo daquele adotado nos estados. Os conflitos internos entre Agentes Policiais e Delegados também se reproduzem na Polícia Federal, ao passo de que não se verificam da Polícia Rodoviária Federal, ao menos pelas mesmas questões de protagonismo investigativo, em razão desta última ter um encarecimento único, com estratificação pouco agressiva no que tange aos seus cargos: do Diretor Geral ao recém ingressado nos quadros da PRF, todos são Policiais Rodoviários Federais e podem realizar as mesmas tarefas de policiamento.

No dizer de Silva Junior, 2015:

No mundo todo há modelos policiais variados: uma única agência policial (Dinamarca), várias agências policiais (Brasil, França, Espanha, Itália, Portugal, Alemanha etc.), agências policiais municipais (Estados Unidos), mas em nenhum deles, à exceção do Brasil, há polícias dicotomizadas (SILVA JUNIOR, 2015, p. 3.).

Desconsiderando desse contexto as Polícias Penais, essa dicotomia ou bipartição das instituições policiais significa dizer que o serviço de segurança pública mantido pelos Estados da Federação se processa através de duas agências, com atribuições totalmente distintas. E, dessa maneira, apenas no Brasil uma dessas meias-polícias só pode agir até certo ponto nas tarefas de proteção social e/ou investigação criminal quando, a partir de então, a outra polícia inicia o seu trabalho sem ter tido, em regra, qualquer contato com o nascedouro do crime; sem ter sequer comparecido ao local ou região do delito; sem ter interrogado de imediato os autores das ações criminosas; sem ter, sequer, coletado provas ou ouvido testemunhas. Além disso, a Polícia Civil normalmente reproduzirá boa parte dos procedimentos até então realizados pela Polícia Militar, recomeçando um trabalho que a essa altura já deveria estar na

---

<sup>7</sup> A PFF está em extinção e não será abordada nesse estudo.

<sup>8</sup> Por ter atribuições específicas e atuar na seara da persecução penal, a PPF não será abordada nesse estudo.

metade de sua execução. Em suma: no nosso País subsiste uma polícia que atua exclusivamente na preservação da ordem pública, exercendo as tarefas de prevenção à criminalidade através de rondas e patrulhamento ostensivos, denominada de Polícia Militar, e outra instituição que formaliza os procedimentos cartorários e burocráticos da investigação criminal a serem remetidos ao Ministério Público e ao Magistrado, denominada de Polícia Civil ou Judiciária.

É de se observar que o sistema policial brasileiro é um caso anômalo no cenário internacional. A concepção e consolidação desse modelo, que persiste até hoje, se deve muito mais a fatores históricos, políticos e corporativistas do que a estudos técnicos, sociológicos e comportamentais que pudessem ter constituído um modelo de polícia moderno e eficiente.

A incongruência é tão cristalina que, mesmo com as atribuições especificamente delineadas na Constituição Brasileira e nas Leis que as regulamentam, ainda ocorre a interpenetração ou sobreposição das atividades das duas instituições: as Polícias Cíveis acabam por realizar tarefas de polícia ostensiva e repressiva, utilizando-se de viaturas caracterizadas e uniformes padronizados – como OPLIT<sup>9</sup> e TIGRE<sup>10</sup> - enquanto que as Polícias Militares contam com grupamentos reservados ou de inteligência, executando tarefas investigativas, com policiais trajados à paisana e utilizando-se de viaturas descaracterizadas – como a chamada PM2 (Serviço Reservado da Polícia Militar, ou “Segunda Seção”).

Sem adentrar no mérito das instituições policiais serem mais ou menos preparadas para realizar as tarefas que – em tese – são da outra instituição, a grande questão a ser respondida é: se cada uma das polícias (PM e PC) executa tarefas que não estão legalmente inseridas no rol de suas próprias atribuições, e é notório que essa interpenetração traz benefícios para as ações da segurança pública, seria bem mais razoável, lógico e eficiente que tais ações fossem processadas no âmbito de uma ÚNICA instituição policial.

Como leciona Silva Filho, *apud* Silva Junior, 2001, p. 1:

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

---

<sup>9</sup> OPLIT – Operação Policial Integrada Litorânea. É um grupamento da Polícia Civil de Alagoas que realiza, além de outras ações, atividades de patrulhamento ostensivo na orla de Maceió, Alagoas.

<sup>10</sup> TIGRE – Significa “Tático Integrado de Grupos de Resgates Especiais” e é um Grupo Tático da Polícia Civil de Alagoas.

diagnóstico, planejamento e até a execução das ações (SILVA FILHO, apud SILVA JUNIOR, 2001, p. 1)

Exsurge desses raciocínios, portanto, que as (meias) polícias brasileiras estão longe de atuarem estabelecendo políticas e ações efetivas em prol da segurança pública como um corpo de agentes públicos único e orquestrado. Ao contrário, portam-se como agremiações autônomas, tensionadas em uma eterna disputa por poder e protagonismo, numa luta inglória na qual o cidadão e a própria segurança pública são relegados a um plano secundário.

#### **2.4 Como se organizam as polícias brasileiras - Atribuições constitucionais**

O nosso País conta com instituições policiais apartadas e com atribuições que lhes permitem atuar apenas numa parte da persecução criminal, em sua fase pré-processual. O ingresso em seus quadros só é possível através de concursos públicos, em vários cargos distintos. Nas Polícias Cíveis Estaduais e Polícia Federal, o ingresso se dá mediante aprovação em concursos públicos para os cargos de Agentes de Polícia (ou investigadores), Escrivães, Papiloscopistas, Peritos Criminais e Delegados, sendo estes últimos considerados os dirigentes naturais das polícias judiciárias brasileiras. Desse modo, os Agentes, Escrivães e Papiloscopistas experientes que se destacarem em sua profissão, mesmo graduados em qualquer tipo de formação acadêmica – e até mesmo o bacharelado em Direito – jamais conduzirão ou coordenarão inteiramente uma investigação, se não participarem de concurso externo para o cargo de Delegado, competindo com candidatos sem qualquer experiência policial.

Aqueles que forem aprovados em concursos para Delegado já tomarão posse na qualidade de Chefes de Polícia, coordenarão complexas investigações policiais, serão responsáveis pela presidência dos inquéritos e comandarão investigadores extremamente experientes, sem jamais terem pisado numa delegacia ou terem qualquer experiência policial. Inicia-se aí, dentro da instituição Policial Civil e logo no momento da posse do Chefe de Polícia (Delegado), uma verdadeira incongruência hierárquica e institucional. Além disso, já no início de suas carreiras, esses delegados receberão remuneração muito superior aos agentes que comandam, mesmo que esses agentes estejam nos níveis finais de seu encarecimento profissional.

Nas Polícias Militares há, igualmente, duas portas de acesso à instituição: um concurso específico para Praças Combatentes – cujas patentes vão de Soldado a 1º Sargento - e outro exclusivamente para Oficiais – cujas patentes vão de Tenente a Coronel. Aos Praças Combatentes não está reservada nenhuma patente dos quadros do oficialato e a estes últimos

cabe o comando absoluto da Polícia Militar, de acordo seus níveis de hierarquia e antiguidade. Vê-se, quando nos debruçamos sobre o modelo policial brasileiro, que a tônica é a segregação, tanto entre as atribuições das polícias, quando consideradas como instituições, quanto dentro de seus próprios quadros, sob o aspecto da sua estrutura organizacional.

Essa herança histórica e cultural de manter duas polícias para a realização de uma mesma tarefa acabou por consolidar a hegemonia de Delegados e Oficiais no comando de cada instituição respectiva e, mesmo com evidente ineficiência modelar, ainda se perpetua. Tal configuração, portanto, mantém-se até hoje como resultado das pressões corporativistas exercidas por esses cargos nos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, contrapondo-se a qualquer redesenho das instituições responsáveis pela segurança pública no Brasil. É interessante considerar que o cenário nacional da época em que se originaram as forças policiais não favorecia que o contingente de interessados em ingressar nessas instituições tivesse um bom nível educacional e cultural; além disso, os cargos mais baixos na hierarquia eram pouco prestigiados e a remuneração, quando existia, não era atrativa. Com o passar do tempo, a melhoria da realidade educacional do País possibilitou a democratização e a ampliação das vagas nas universidades, ocasionando um aprimoramento na formação e qualificação profissional de todos os cidadãos brasileiros. Conseqüentemente, houve uma melhoria significativa no nível de instrução dos postulantes ao ingresso nas forças policiais brasileiras que, na sua imensa maioria, são graduados em nível superior nas mais variadas áreas do conhecimento, muitos com pós-graduação, mestrado e até doutorado. Além disso, grande parte das instituições policiais, a exemplo da PF, PRF e algumas Polícias Estaduais já exigem há várias décadas a formação superior como requisito obrigatório para o ingresso em seus quadros. Assim, não se justifica a premissa de que policiais graduados nas mais diversas áreas acadêmicas não estejam aptos a conduzir investigações ou coordenar operações policiais. A multidisciplinariedade é salutar para o aprimoramento das técnicas de qualquer instituição.

Por outro lado, a criminalidade evoluiu, organizando-se, sofisticando-se e profissionalizando suas atividades ilícitas. Como há enorme resistência à remodelagem organizacional nas polícias brasileiras, profissionais altamente experientes e qualificados não podem atuar com o potencial de conhecimentos que possuem e com contribuição mais efetiva ao aprimoramento da segurança pública, operando tanto nas atividades de prevenção ao crime quanto nas ações investigativas. Nesse contexto, apenas Delegados e Oficiais Militares permanecem sendo os únicos a figurar perante o Ministério Público, Judiciário e sociedade em geral como os únicos responsáveis pela Segurança Pública, cujas ações baseiam-se numa

arcaica burocracia institucional, executando ações preventivas e investigativas que pouco contribuem para evitar o recrudescimento dos índices de violência e criminalidade. Essas características favorecem, também, o aumento da sensação de impunidade no seio social e resultam em índices pífios de solução de crimes.

## 2.5 O Inquérito Policial

E possível conceituar o inquérito policial como um procedimento preparatório da ação penal, de cunho meramente administrativo, presidido unicamente por Delegados de Polícia Estaduais, Distritais ou Federais, que tramita na esfera das polícias judiciárias brasileiras, destinado à colheita preliminar de indícios e provas que favoreçam a apuração de infrações penais, em busca de autoria da conduta e de materialidade delitiva.

Assim como o apartamento institucional das polícias brasileiras, o famoso IPL<sup>11</sup> também remonta à época imperial, como nos ensina Roberto Darós:

Inaugurou-se a atividade policial de ciclo incompleto que lamentavelmente perdura até hoje e a vincula a um tenebroso passado de ineficiência, morosidade e injustiça. Na sequência, foi criado o Inquérito Policial no ano de 1871, outorgado pelas mãos da Princesa Isabel (na ausência de Dom Pedro II), por meio da Lei 2.033, e regulamentado pelo Decreto 4.824, que permanece até hoje como principal instrumento de investigação criminal e, pasmem vocês, possui ainda a mesma base ideológica com a qual foi criado (Termo Circunstanciado Escrito) das Ordenações Manuêlinas e Filipinas. (ROBERTO DARÓS, 2019)

E amplia sua lição quando constata que, ao longo do tempo, o inquérito tornou-se cada vez mais burocrático, ineficiente e moroso, atingindo a obsolescência e abandonado até em Portugal, país que o inspirou:

Esse arcaico instrumento de investigação (Inquérito Policial), há muito tempo foi extinto e substituído em todos os países do mundo por ferramentas mais modernas, inclusive em Portugal, que o trouxe para nossa “terra brasilis”. Com o passar dos anos, o citado IPL ficou ainda mais ineficiente e moroso, tendo em vista a ampliação da “cultura negativa” das “autoridades policiais” que o presidiam e o transformaram em um procedimento cartorário volumoso, burocrático e desprovido de qualquer sentido lógico para a investigação criminal, que deveria ser originariamente célere e eficiente. (ROBERTO DARÓS, 2019).

O instituto do Inquérito Policial está, portanto, inscrito nos art. 4 ao art. 23 do CPP – Código de Processo Penal Brasileiro, o Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.

---

<sup>11</sup> IPL – Acrônimo para referenciar “inquérito policial”.

Importante registrar que a persecução criminal brasileira compreende duas fases, sendo a primeira considerada pré-processual ou investigação preliminar criminal, presidida exclusivamente por Delegados de Polícia (no âmbito da Polícia Judiciária), destinada a apurar condutas típicas. Pode ser formalizada através do Inquérito Policial, do Termo Circunstanciado de Ocorrência ou pelo Auto de Investigação de Ato Infracional, este último previsto no ECA<sup>12</sup>. Fora da polícia há outros tipos de inquérito, a exemplo do Inquérito Ministerial ou Judicial, conduzidos pelo Ministério Público ou por Magistrados. Já a segunda fase da persecução criminal brasileira é realizada processualmente, através da Ação Penal respectiva, cuja titularidade é do *parquet*.

De maneira breve, pode-se dizer que o inquérito apresenta algumas características: é um procedimento policial administrativo cuja forma é escrita, sigiloso<sup>13</sup>, é de caráter inquisitivo, recobre-se de indisponibilidade, pois uma vez instaurado não cabe ao Delegado proceder seu arquivamento, é oficial e, por último, dispensável, como se extrai do art. 27 do Código de Processo Penal:

Art. 27. Qualquer pessoa do povo poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, nos casos em que caiba a ação pública, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e a autoria e indicando o tempo, o lugar e os elementos de convicção.

Embora se requeira que a apuração preliminar cabível à Polícia seja formalizada através de algum instrumento escrito, em nome da celeridade e eficiência, não é desejável que nos dias atuais esse instrumento consista de peça tão formal e burocrática e que reproduza, grosso modo, o rito utilizado na fase seguinte da persecução criminal – a fase processual - já no âmbito do Judiciário.

Na forma, o inquérito policial muito se assemelha ao processo judicial, recheado de despachos, certidões, cotas Ministeriais, sentenças judiciais, dentre outros formalismos. A despeito das manifestações do Ministério Público e do Magistrado exigirem rito e forma próprios, o caderno investigatório em si não precisaria seguir o mesmo viés, já que é peça afeta a uma fase investigatória e não processual. A formalização dos procedimentos da polícia ao MP e ao Magistrado teria muito mais objetividade se fosse produzida à luz de uma redação técnica investigativa, da lavra de um policial profissional com larga experiência no tema

---

<sup>12</sup> ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.

<sup>13</sup> O sigilo do IPL não se reserva ao MP, titular da Ação Penal. O art. 7, XIV, do Estatuto da OAB, também permite ao advogado examiná-lo em qualquer repartição policial, mesmo sem procuração, podendo copiar peças e tomar apontamentos.

específico, formado e capacitado na seara em que se desenrolou o crime e sempre sob os ditames da Lei Processual, em vez de ser relatada pelo Inquérito, unicamente presidido por um bacharel em direito, à meia-luz da área de conhecimento na qual o crime ocorreu. Exemplificando, na hipótese da ocorrência de um crime financeiro, é razoável afirmar que uma apuração mais eficiente fosse desenvolvida/coordenada por um agente policial formado em Contabilidade ou Economia – sempre à luz do Direito - do que por um bacharel em Direito - mas à meia-luz das mesmas áreas de conhecimento sobreditas. Assim também ocorreria na apuração dos crimes cibernéticos, previdenciários e até nos crimes contra a vida, o que requer, em muitos casos, a compreensão de fenômenos sociais, psicológicos e criminológicos.

A necessidade da implantação de uma nova metodologia de investigação policial não tenciona, por óbvio, relegar o indispensável conhecimento jurídico a um plano inferior, irrelevante. Pretende, ao contrário, trazer ao mesmo patamar de importância outras competências, outras formações acadêmicas, de maneira que a fase preliminar da persecução criminal seja realizada por um profissional técnico-policial hábil nas mais variadas vertentes do saber humano, em benefício de uma apuração célere, consistente, técnica e obviamente bem mais eficiente.

Considerando que o Direito Penal é a última *ratio*, cujo objetivo precípua é a realização do bem da Justiça, urge a reflexão sobre uma interessante questão: o que garante a observância da Lei e do Direito é a exclusiva condução da investigação policial por um bacharel em Direito, que não possui o conhecimento técnico necessário para a apuração dos diversos tipos de crime, ou a tão desejada Justiça melhor se configurará se a condução da investigação criminal for realizada por profissional policial técnico, experiente na temática criminal na qual ocorreu o ilícito, mas sempre sob a moldura da Lei? A excessiva “juridicidade” da Polícia no processamento das investigações acaba por afastá-la de uma necessária e eficiente carreira policial técnico-investigativa, favorecendo a consolidação hegemônica de uma anômala carreira policial pseudo-jurídica em seus quadros.

## **2.6 O ciclo completo de polícia e a carreira única**

O Ciclo Completo de Polícia, adotado nas polícias mais modernas do mundo, é um modelo de configuração das instituições policiais consistente na atuação plena da mesma corporação na prevenção, na repressão e na investigação de crimes ou ilícitos penais. Esse modelo está presente nos países da Europa, na América do Norte e também na maioria das

nações da América do Sul, cuja adoção excetua-se apenas em dois Países no mundo: Guiné-Bissau e no Brasil.

Faz-se urgente a modernização estrutural da Segurança Pública brasileira. A origem histórica de nosso sistema criminal, com pouca ou nenhuma evolução desde a gênese, em grande parte devido às disputas por poder hierárquico *interna corporis* como também por um maior protagonismo das corporações, nos faz vivenciar um sistema ineficaz nos dias atuais. As palavras de Roberto Darós<sup>14</sup> nos revelam a origem da polícia brasileira, no século XIX:

A Intendência Geral de Polícia foi criada em 1808 com a chegada do Príncipe Regente Dom João, que trouxe toda a Corte Portuguesa para a colônia brasileira e aqui instalou a Família Real [...]. Nosso monarca [...] nomeou um Intendente Geral para executar a política criminal [...]. Em 1809 foi criada a Divisão Militar da Guarda Real. Na sequência histórica, a Constituição Imperial de 1824 começou a delinear uma política criminal associada à atividade da magistratura. Em um salto cronológico que merece referência, no ano de 1866, por intermédio do Decreto Imperial 3.598, foi fragmentada a corporação militar real, que atuava também na atividade policial, tendo em vista a instabilidade política à época (abdicação de Dom Pedro I e o receio de golpe republicano), criando-se duas corporações distintas: a Guarda Urbana (Polícia Civil) e a Polícia Militar da Corte (PM com função ostensiva). Com esse evento, inaugurou-se a atividade policial de ciclo incompleto que lamentavelmente perdura até hoje e a vincula a um tenebroso passado de ineficiência, morosidade e injustiça. (ROBERTO DARÓS, 2019).

Esse evento histórico foi, portanto, o responsável pelo nascimento do ciclo incompleto da polícia brasileira e pela bipartição das atribuições policiais em duas instituições distintas e, para consolidar esse malfadado modelo de persecução criminal, no ano de 1871 é criado o Inquérito Policial, tratado em outra seção deste trabalho.

Essa antiga e pouco produtiva modelagem da polícia nacional, dentre outros importantes problemas, se manifesta nos alarmantes resultados que oferecem, derivados da maneira como se organizam para combater os mais diversos fenômenos criminológicos, intrínsecos a uma sociedade que está sob constante ameaça, a mercê de facções criminosas e delitos de toda ordem.

O ciclo completo de polícia, analisado sob as doutrinas originadas das discussões e aplicações das Ciências Policiais, revela-se como clara evolução. Traz mais organização, modernização e eficiência às polícias brasileiras e as adequa ao padrão de suas coirmãs nos países mais evoluídos. Uma polícia melhor organizada e estruturada seguramente a transformará em importante instituição consolidadora de governos democráticos.

---

<sup>14</sup> Artigo publicado em <https://www.conjur.com.br/2019-out-13/roberto-daros-carreira-unica-ciclo-completo-acao-policial>, por ROBERTO ANTÔNIO DARÓS MALAQUIAS

Na esteira do ciclo completo de polícia sobrevém a necessidade da implantação da carreira única policial, com entrada também única e apenas pela base, ascensão vertical baseada no mérito, na qualificação profissional, no desempenho individual e no aprendizado coletivo, ofertando à sociedade uma nova configuração de instituição, conduzida por profissionais treinados nas mais modernas técnicas investigativas e operacionais, formados nas mais diversas áreas acadêmicas. A aplicação desses dois requisitos – ciclo completo e carreira única – proporcionará um profundo e radical redesenho das corporações policiais brasileiras, assegurando uma gestão de suas atividades com base na eficiência, competência, celeridade, no mérito profissional, atingindo, por conseguinte, um melhor controle das tensões sociais e uma significativa redução da criminalidade.

O ciclo completo da atividade policial, bem como a valorização e melhor aproveitamento dos agentes de segurança pública com lastro em carreiras únicas, constituem-se em importante estímulo a esses profissionais para que progridam e almejem atingir os postos de comando da corporação através do próprio mérito e de critérios técnicos. Como exemplo de polícia nacional formatada em encarreiramento único, pode-se citar a Polícia Rodoviária Federal, que infelizmente não assume maior protagonismo na segurança pública porque lhe faltam as atribuições de Polícia Judiciária, tarefa que o Constituinte Originário atribuiu, com exclusividade, às Polícias Judiciárias. Entretanto, a PRF possui excelente nível de produtividade e alto grau de operacionalidade, mesmo sem ter em seus quadros a figura conhecida como “autoridade policial”, que habita exclusivamente nas polícias judiciárias em escritórios climatizados, executando atividades burocratizadas de investigação abraçado ao obsoleto Inquérito.

A dicotomia das polícias sedimentou, especificamente nas Polícias Judiciárias, a consolidação de uma carreira policial de comando com natureza essencialmente jurídica, mas com pretensão ambivalente de acumular, além disso, uma natureza policial. Segundo o mesmo Roberto Darós, 2019, a carreira de Delegado de Polícia tem:

A pretensão de ser comparada com as autoridades judiciárias e ministeriais, inclusive no tocante a prerrogativas e vultosos salários. É isso o que o Ministério Público Federal tem adjetivado de “magistratura armada”, uma aberração jurídica que não existe em lugar nenhum do mundo civilizado. A atividade policial não tem natureza jurídica. É um serviço público estatal inquisitivo que deve possuir natureza transdisciplinar (ROBERTO DARÓS, 2019).

A ideia de possibilitar que agentes formados nas mais diversas áreas acadêmicas possam conduzir investigações em uma polícia integrada, converge com as afirmações de estudiosos do tema. Desse modo, é possível afirmar que a estruturação de uma carreira

policial única proporcionará ao profissional, indubitavelmente, uma trilha de formação consistente, favorecendo a prospecção e o acúmulo de conhecimento policial técnico-científico multidisciplinar e não exclusivamente jurídico ou militar. O desenvolvimento e a maturidade desse agente, que de maneira gradual exercerá funções com variados graus de complexidade, acabará por proporcionar maior eficiência às instituições de segurança, nas quais os mais vocacionados se destacarão e se posicionarão natural e paulatinamente nos mais altos cargos da administração ou da área finalística das polícias.

O resultado será uma persecução criminal mais eficiente, cujos elementos obtidos por experientes investigadores constarão em relatório técnico-policial detalhado, diretamente remetido ao Ministério Público, titular da ação penal, como regulamenta o art. 129, inciso I, da Constituição Federal de 1988. Embora o delito seja uma ação antijurídica que requer sanção do Estado, a ideia de que a atividade investigativa policial se exaure exclusivamente na seara do conhecimento jurídico equivale a dispensar, nesse processo técnico, a aplicação e uso das demais áreas do conhecimento humano, inclusive a própria criminologia, relegando-as a um plano secundário nesse processo.

É indiscutível a necessidade do emprego de profissionais com formação acadêmica multidisciplinar na atividade policial, com autonomia investigativa e capazes de interagir diretamente com o Ministério Público, sem intermediários. A unificação das instituições policiais em agências de ciclo completo e carreiras únicas, reconfigurando uma contraproducente hegemonia jurídico-militar, também revela-se urgente. Tal mudança melhor aproveitaria o efetivo policial, favorecendo o emprego das competências individuais na otimização das ações e políticas públicas de combate à criminalidade, agregando benefícios, rompendo de vez com um paradigma de polícia há muito exaurido.

### **3. O MODELO POLICIAL ATUAL E SEUS DESDOBRAMENTOS NOS ÍNDICES DE VIOLÊNCIA NO PAÍS**

#### **3.1 A ineficiência do modelo**

É discussão recorrente no meio policial – notadamente nos escalões que não compõem o comando das instituições – sobre os persistentes problemas que decorrem do nosso arcaico modelo e que se refletem nos altos índices de violência, tanto no cotidiano social quanto aquela que é também praticada pelos próprios organismos policiais. Essa discussão já ecoa no meio acadêmico, nos fóruns que debatem o tema da segurança pública, nas agremiações de policiais e até em parte da sociedade brasileira, mesmo que timidamente.

As mais de três décadas da CF/88 e as mudanças sociais e políticas dela decorrentes, parecem não ter sido suficientes para fomentar no País uma discussão séria sobre a necessidade de modernização do modelo policial brasileiro, que apresenta cada vez mais claras demonstrações de saturação.

É evidente que as ações governamentais voltadas para a redução da criminalidade e violência em nosso País não se resumem apenas à premente necessidade de rediscussão do modelo de segurança pública no Brasil, cujo redesenho perpassa obrigatoriamente pela reformulação dos organismos policiais. A violência também tem profundas raízes no desequilíbrio social, impulsionada por questões econômicas, diferenças culturais, desigual distribuição de riquezas, peculiaridades regionais, tensões étnico-raciais, dentre os mais variados fatores. Segundo Lima, Bueno e Mingardi, 2016:

A democratização política do fim dos anos 1980 é um marco importante pelas mudanças na relação entre polícias e sociedade, suscitadas pela construção da democracia e pelas pressões sociais por novos modelos de política e de polícia; contudo, igualmente importante pelas continuidades de práticas, saberes e teorias que levam a constatar, em muitos elementos, que o Estado democrático limita-se a reproduzir relações que serviam ao governo ditatorial. Segurança pública, desse modo, acaba subsumida às forças policiais [grifo nosso] e, mesmo após a Constituição de 1988, não consegue ser pensada para além da gestão da atividade policial e da lógica do direito penal. (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016, p.50)

Entretanto, como a polícia afigura-se para a sociedade como o organismo executor das ações de prevenção, combate e investigação dos crimes, é natural que na abordagem aprofundada das causas e efeitos dos altos índices de violência registrados no País, a configuração dos órgãos de segurança nacionais emergja na discussão como ator principal.

Além das questões anteriormente apontadas como óbices à modernização das polícias brasileiras – bipartição, ciclo incompleto, carreiras segregadas, hegemonia jurídico-militar na gestão e ausência de uma carreira técnica-policial – uma característica institucional marcante entrava ainda mais a evolução do sistema: as polícias ostensivas no Brasil são forjadas exclusivamente na doutrina militar, que concentram bastante poder, dotadas de hierarquia extremamente verticalizada e a força corporativista do oficialato vem impedindo que as propostas para promover a desmilitarização das polícias brasileiras apresentadas ao Congresso Nacional no decorrer dos anos culminem no insucesso.

Essa oposição não é nova. Apreciando a história, constata-se também na influência exercida pelos militares nos trabalhos da Constituinte que promulgou a vigente Carta Magna em 1988, como Silva e Gurgel, 2016, pg 147, apud Vinícius Lúcio de Andrade

Aponta que o projeto de poder político que pretendeu submeter o corpo social ao controle dos militares só foi possível, no Brasil, em um momento de grave crise institucional, quando as soluções apontadas por um processo político democrático eram concebidas como inúteis. O militarismo, apoiado no discurso da lei e da ordem, assumiu contornos peculiares no Brasil do século XX, propondo superar “ora as supostas ameaças provocadas pelo comunismo e os movimentos e partidos de esquerda radicais, ora baseados na alegada falta de competência da sociedade civil em governar e dirigir a nação de modo satisfatório”. (SILVA E GURGEL, 2016, p 147, apud ANDRADE, p.478)

Essa ideia de proteção nacional contra o comunismo, que se consolidou através de instituições policiais militarizadas, tidas como forças de reserva das Forças Armadas brasileiras, não se extinguiu no ambiente pré-constitucional de 1988. Assim, mediante forte pressão institucional e corporativa, através de seus representantes na Subcomissão de Defesa do Estado e nas audiências públicas realizadas sobre o tema, os integrantes das forças armadas fizeram-se majoritariamente representados. Portanto, manteve-se no Brasil, com pequenas alterações, um modelo policial herdado da época do Império, com duas polícias operando a segurança pública, uma das quais estruturada nos moldes militares das Forças Armadas, recentemente egressas da esfera do Poder Central mas ainda com forte influência nos destinos do País, e outra assemelhada ao Poder Judiciário, dirigida exclusivamente por um bacharel em Direito – o Delegado - que reproduz ainda na fase investigatória os atos e despachos de um Magistrado. No século passado, delegados e chefes de polícia eram referenciados como “juízes de calças-curtas”, pois eram contratados temporariamente e sem concurso público.

Naquele momento pré-constitucional entre 1986 e 1988 perdeu-se a oportunidade de se instituir no País uma força policial única, essencialmente civil, pautada numa cultura de paz e fundada nas ideias de garantia da cidadania e dos direitos humanos e, principalmente, na manutenção da ordem social com respeito às leis e preservação da vida. “A proposta de desmilitarização da polícia mostra-se, nesse contexto, como ‘tarefa democrática pendente’” (SILVA e GURGEL, 2016, p.146, apud ANJOS, 2013).

Ao contrário do que ocorrera nas demais sub-comissões criadas no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, as forças políticas que representavam o sistema autoritário fizeram-se majoritariamente presentes no debate sobre segurança, com a finalidade de manter núcleos de poder na nova ordem constitucional que se anunciava. Em contraponto, foram poucas as pressões populares exercidas no sentido de modificar o sistema de segurança pública até então vigente.” (SILVA e GURGEL, 2016, p.147).

Dessa maneira mantivemos no Brasil, mesmo com uma nova ordem constitucional, um sistema de policiamento ineficiente e precário, de hábitos pouco republicanos e ainda utilizado como reserva de poder político de governantes e poderosos. O enfoque da polícia no

combate aos crimes contra à vida, aos crimes patrimoniais, à violência cotidiana e aos demais ilícitos permaneceu praticamente da mesma maneira que antes do novo panorama:

Se olharmos para o desempenho da polícia, à época que antecede a transição democrática, sob a perspectiva dos direitos humanos, podemos afirmar que o abuso era a principal característica das práticas policiais do período. Governos autoritários ou em guerra civil representam período de exceção, em que a repressão é o recurso disponível para as forças policiais desempenharem seu papel. A mudança de modelo da organização policial, por meio da desmilitarização, é uma tentativa de romper com o padrão de resposta usado no passado e que não se coaduna com a democracia (SILVA e GURGEL, 2016, p.151, apud PINC, 2011, p. 29).

A constatação dessa ineficiência nos leva, portanto, a considerar que a rediscussão modelar faz-se urgente, pois o estado atual da segurança pública é desolador, dando a impressão de o combate ao crime no Brasil tem se mostrado praticamente inútil.

### **3.1.1 A relação do modelo policial com os índices de violência no País**

Como já anteriormente abordado, as origens, características dos crimes e da violência bem como seus desdobramentos são das mais diversas, principalmente numa sociedade plural e desigual. A discussão aprofundada sobre essas questões não caberia neste estudo pois, inevitavelmente, descambaríamos para o vasto e denso campo da criminologia e demais discussões jurídicas e sociológicas; entretanto, o delineamento do modelo policial brasileiro é, por óbvio, uma temática que se inter-relaciona com esse universo.

Sob o aspecto dos diplomas legais regulamentadores da repressão e apuração dos crimes ocorridos no Brasil, sabe-se que o nosso País carece, também, de uma profunda reformulação em seu Código Penal, que ainda regula-se pelo Decreto-Lei nº 2.848 e remonta a dezembro de 1940. O código de Processo Penal brasileiro, que tem praticamente o mesmo nascedouro, ancora-se no Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, mesma época do primeiro. Diante de um cenário de necessária revisão legal sobrevém um paradigma policial ainda mais antigo, que inequivocamente favorece o recrudescimento dos índices criminais.

Desnecessário dizer que as mudanças no País e na ordem mundial ocorridas nas últimas décadas, impulsionadas pela alteração dos costumes, evolução dos meios de comunicação, popularização das redes sociais, alteração do cenário político, novas relações de trabalho, miséria, pandemia, guerras, etc, conjugadas com urbanização exacerbada, surgimento de grandes metrópoles e o subsequente reordenamento urbano, refletem-se nas relações entre os cidadãos, favorecendo mudanças do comportamento humano e, conseqüentemente, desenha-se um novo panorama criminal. As imprevisíveis tensões sociais emergentes desse novo ambiente acabam por propiciar o surgimento de novos crimes e a

reformulação dos antigos, alterando também a maneira como ocorrem, especialmente os mais sofisticados e com uso de extrema violência, a exemplo daqueles que envolvem criptomoedas e o “Novo Cangaço”<sup>15</sup>. Em qualquer sociedade que se agiganta e se torna mais complexa, a contínua modernização do Estado é requisito inafastável e isso só ocorrerá através de instituições típicas também modernizadas, principalmente aquelas cuja missão seja prestar relevantes serviços à comunidade. Não redesenhar as polícias é persistir em um sistema de persecução criminal obsoleto, o que acaba por corroer ainda mais o já precário tecido social.

Para demonstrar, consideremos o exemplo de um corriqueiro crime de furto ou roubo de celular no Brasil. Primeiramente, em razão da banalidade com que ocorrem e o evidente desinteresse na apuração, as vítimas raramente acionam a polícia de imediato, certas de que não haverá interesse em agir. Caso o cidadão acione a Segurança Pública e a PM compareça ao local (a quem incumbe o primeiro atendimento), esta empreenderá diligências no sentido de identificar, encontrar e deter quem cometeu o crime. Tendo sucesso na tarefa, esse agente criminoso possivelmente estará em estado flagrancial. Em seguida, a Guarnição Policial Militar precisará qualificar a vítima, selecionar testemunhas, reunir elementos que configurem a materialidade e conduzir todos a uma delegacia de Polícia Civil, onde aguardará ser atendida, numa fila em que já encontrarão outras guarnições como o mesmo objetivo.

Recebida a ocorrência na Delegacia de Polícia Civil pelo Escrivão de Polícia, este realizará os atos formais de praxe, como as oitivas da vítima, do agente e das testemunhas, eventual arrecadação de bens ou provas e aguardará o pronunciamento do Delegado para a adequada tipificação do crime, com lavratura de TCO ou instauração de inquérito policial, conforme o caso, arbitramento ou não de fiança, condução ou não do agente delinquente ao sistema prisional, restituição ou não do bem à vítima, etc.

Em caso de prisão em flagrante e condução ao presídio, antes deverão ser realizadas uma Audiência de Custódia e o exame de corpo de delito, enfim, movimentando toda a custosa e burocrática máquina estatal para a repressão a um crime recorrente. Enquanto se desenrola todo esse processo, uma série de outros celulares estarão sendo furtados ou roubados sem qualquer ação do Estado, enquanto um contingente desnecessário de policiais estará envolvido na ocorrência.

---

<sup>15</sup> Novo Cangaço é uma modalidade criminosa extremamente violenta, com utilização de armamento pesado e reféns, que ocorre quando grupos criminosos fortemente armados exercem domínio total sobre pequenas cidades ou regiões metropolitanas específicas, impedindo a reação das forças de segurança local, com o intuito de realizar grandes assaltos, normalmente em instituições financeiras..

Assim, as polícias acabam por fazer uma “classificação empírica” sobre a importância de cada ocorrência reportada, e o furto de um celular sem emprego de violência obviamente passará a ter um grau de importância muito menor do que um assalto a uma loja com emprego de arma de fogo e com vítimas, por exemplo, e a PM acabará alocando naturalmente seus recursos humanos e materiais na prevenção e repressão aos crimes mais complexos ou violentos. Essa “valoração” torna ainda mais banal o pequeno delito, ocasionando uma sensação de impunidade no delinquente e de impotência no vitimado. O cidadão, por sua vez, ao ver resultados pífios na elucidação de crimes mais comuns, não se sentirá estimulado a reportar pequenos delitos, certo de não serem apurados e de que não trarão qualquer resultado prático. Assim, haverá um mascaramento nas estatísticas criminais em razão de uma modelagem policial que já não mais oferece segurança à comunidade.

No caso hipotético descrito acima, caso a vítima registre um Boletim de Ocorrência (BO), dificilmente haverá apuração isolada e este registro servirá, quando muito, apenas para consubstanciar dados estatísticos para o planejamento de ações de patrulhamento ostensivo, ou resguardar a vítima para que não seja responsabilizada caso o celular seja utilizado no cometimento de outros crimes. Restarão ao cidadão vitimado o prejuízo material e ao agente criminoso uma sensação de que o crime compensa.

Embora nos meios acadêmico, social e jurídico aconteçam discussões a respeito da necessidade ou não de punibilidade mais severa aos crimes menores, com base no princípio da insignificância ou na caracterização do crime como famélico, os pequenos furtos podem evoluir para outras condutas criminosas potencialmente mais ofensivas ou estarem a elas relacionados, desembocando em crimes mais violentos. Uma reestruturação na polícia que vise à otimização na aplicação de seus recursos, originará uma instituição implementadora de políticas públicas inclusivas e ressocializadoras, transformando-a em indutora de um novo comportamento comunitário, inibindo ocorrências de pequenos delitos e a subsequente diminuição do espiral da criminalidade.

Sem adentrar na discussão sobre a aplicação adequada e proporcional das penas aos crimes menores, mas apenas considerando como as polícias os abordam e os processam, segue um Julgado do STJ que retrata a movimentação da máquina estatal em razão de crimes ínfimos, reiterados pelo agente. Em tese, parece o desdobramento de várias ocorrências delitivas insignificantes que, num ambiente social provido de um modelo policial mais elaborado, de uma polícia mais cidadã, eficiente e integrada com a sociedade, poderia ser sido evitado ou, ao menos, não haveria reiteração:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. FURTO. INTEMPESTIVIDADE DA APELAÇÃO MINISTERIAL. FUNDAMENTO INATACADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 283/STF. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. RÉU CONTUMAZ. INAPLICABILIDADE. [...] II – Na linha da jurisprudência desta Corte, ressalvado o meu entendimento pessoal, mostra-se incompatível com o princípio da insignificância a conduta ora examinada, haja vista que o agravante é agente contumaz (precedentes). Agravo regimental desprovido. (STJ – Processo: AgRg no AREsp 841564 SP 2016/0019294-0; Órgão Julgador: T5 – QUINTA TURMA; Publicação: DJe 01/08/2016; Julgamento 28 de Junho de 2016; Relator: Ministro FELIX FISCHER).

Num cenário dotado de uma polícia mais técnica e moderna, com planejamento de patrulhas mais eficiente, esse delito poderia sequer ter ocorrido. Caso ocorresse, seria inicialmente atendido por equipes de patrulhamento de rua, fardadas, bem equipadas e treinadas, normalmente mais céleres, dedicadas à primeira oposição ao delito. Essa mesma equipe realizaria as diligências imediatas, tomaria o depoimento de vítimas e testemunhas no próprio local do fato, produziria seu relatório, conduziria o eventual detido para a Estação de Polícia<sup>16</sup> de sua própria instituição. A ocorrência seria recebida por outra equipe interna de policiais, apenas para custódia e demais providências administrativas. O próprio Relatório de Ocorrência produzido pelo primeiro policial seria imediatamente encaminhado ao Ministério Público, para oferecimento ou não da denúncia, como também ao Juiz presidente da Audiência de Custódia, a ser realizada nos termos das leis vigentes.

Entregue o conduzido à Estação de Polícia, juntamente com o relatório produzido, a equipe de policiais retornaria imediatamente às funções de patrulhamento externo até o encerramento de seu turno, sem burocracia ou represamento de Policiais Militares em exaustivas filas nas Delegacias de Polícia Civil, para o reprocessamento das ocorrências. Portanto, haveria uma maior eficiência no monitoramento urbano e consequente diminuição da criminalidade, pois os recursos materiais e humanos das instituições policiais estariam sendo muito melhor aproveitados.

### **3.1.2 Índices de eficiência das polícias brasileiras na resolução de crimes**

Em um ambiente republicano, a prestação de contas à sociedade dos resultados que retratem o desempenho de qualquer serviço ou instituição pública é obrigação do Estado, como instruem os mandamentos do Direito Administrativo que, objetivando uma

---

<sup>16</sup> A terminologia DELEGACIA DE POLÍCIA atrela-se ao cargo de Delegado e deveria ser substituída por uma nomenclatura mais adequada a um modelo de polícia de ciclo completo e de encarceramento único. ESTAÇÃO DE POLÍCIA é um exemplo de terminologia utilizado nas polícias mais modernas do mundo e remete a uma instituição única, responsável pela prevenção e apuração do evento criminoso, desde o seu nascedouro.

Administração Pública de excelência, instituiu os princípios da eficiência, economicidade e transparência, dentre outros importantes norteadores. Na Segurança Pública, importante termômetro da sensação de segurança em sociedades complexas, diversas e dinâmicas, a apuração e estudo dos índices de criminalidade recebe holofotes especiais.

Como já foi mencionado, num País como o Brasil a criminalidade e violência surgem com contornos peculiares em razão de sua dimensão territorial, diversidade social, cultural, étnica e etc, como também em função do modelo de segurança pública que ostenta. Dessa maneira é óbvio que as ações criminais e seus desdobramentos, bem como os resultados obtidos em seu combate, não tem relação exclusiva com a estrutura de segurança adotada, mas possui liames íntimos com ela. E em qualquer País no qual a configuração da Segurança Pública não consiga estabelecer mensurações precisas que retratem com razoável exatidão se as respostas ao avanço do crime são ou não eficientes, nota-se uma urgente necessidade de reestruturação. A primeira dificuldade de se medir corretamente a eficiência da polícia deriva exatamente da modelagem que adotamos. Nas palavras de Rolim e Pereira, 2020, p. 324,

Separar os [...] questionamentos para [medir a eficiência de] ambas as polícias estaduais deriva da existência das funções e prerrogativas distintas das corporações, previstas em nosso modelo bipartido do ciclo de policiamento. Natural, então, que as corporações policiais brasileiras tenham métricas e critérios de eficiência diferentes. (ROLIM e PEREIRA, 2022, p.324).

Constata-se, assim, que a escolha de qualquer índice que possa ser utilizado para mensurar precisamente o dinamismo e proficuidade de nossas organizações policiais esbarra na sua dicotomia institucional, como também na falta de padrão dos critérios a serem considerados na apuração desses indicadores, considerando a autonomia de cada Estado da Federação, da característica de cada município, como também das atribuições das polícias da União. Portanto, essa profusão de características, realidades, atribuições e disputas institucionais dificultam a elaboração de um cenário preciso que retrate com exatidão as nuances da Segurança Pública brasileira.

Com tantas peculiaridades e mantendo a incongruência estrutural de sua polícia, o Brasil segue apresentando taxas de criminalidade altíssimas e índices de resolução de crimes pífios, mesmo com uma grande população carcerária<sup>17</sup>. Segundo O Instituto Sou da Paz, 2020, “num dos países que mais prendem pessoas no mundo, estudo do Instituto Sou da Paz revela que maior parte dos casos de crime contra a vida não é resolvida. Transparência melhorou,

---

<sup>17</sup> Segundo o Conselho Nacional de Justiça, a população carcerária brasileira totaliza 909.061 presos em 2022. Fonte: <http://cnj.jus.br>

mas ainda é baixa”. O mesmo instituto afirma que ostentamos cerca de 40 mil<sup>18</sup> assassinatos anuais, que a taxa nacional média de resolução beira a casa dos 33 % e que em torno de 10% da população carcerária nacional responde por este tipo de crime. Entretanto, há grande disparidade de índices entre os Estados da Federação, a exemplo do Rio de Janeiro, nos quais os crimes contra a vida apresentam taxa de resolução de 11 %, enquanto que o Distrito Federal revela 90 % dos homicídios dolosos esclarecidos.

Em razão de índices tão alarmantes não há, portanto, justificativa para que a pauta da segurança pública exclua, das discussões sobre o combate à criminalidade e a violência no Brasil, o importante tema da reestruturação dos moldes da polícia em nosso País.

### **3.2 O reflexo do modelo policial na efetividade segurança pública**

Segundo leciona Herrero, 2019, “em geral, nos países que adotam o ciclo completo de polícia, as taxas de homicídios são menores e os índices de elucidação criminal são maiores”. Tal conclusão reside em seu artigo publicado no site jus.com.br, intitulado “Ciclo completo de polícia e sua eficiência na gestão e integração dos órgãos de segurança pública”, com a finalidade de:

Analisar o atual sistema policial brasileiro de ciclo incompleto de polícia sob a ótica da gestão pública eficiente, bem como da necessidade de mudança para a implantação do ciclo completo de polícia que tem produzido melhores resultados no combate à criminalidade. [...] Por meio da análise teórica, foi possível verificar que nos países que adotam o ciclo completo de polícia, as taxas de homicídios são menores e os índices de elucidação criminal são maiores do que os encontrados no Brasil, o que demonstra uma maior eficiência deste modelo policial, contrapondo ao sistema de ciclo incompleto adotado pelo Brasil. (RENAN DELEI HERRERO,2019)

Embora os estudos apontem para uma maior eficiência das polícias de ciclo completo e de carreiras únicas e as experiências exitosas de Países que adotam este modelo corroborem com a afirmação, a força das agremiações de delegados e oficiais ainda prevalece, aliada à falta de vontade política dos nossos congressistas, favorecendo a manutenção do nosso arcaico modelo policial dicotomizado e com carreiras segregadas. É evidente que a falta de aperfeiçoamento no paradigma policial nacional acarreta a falência do nosso formato e como consequência direta apresentamos baixíssimos resultados no combate à violência e de

---

<sup>18</sup> Dados de 2020, Instituto Sou da Paz, em <https://soudapaz.org/noticias/nexo-qual-a-taxa-de-esclarecimento-de-assassinatos-no-brasil/>

resolução de crimes no Brasil. Vivenciamos um cenário de insegurança total e de grande sensação de impunidade.

Polícias de ciclo completo e de carreira única não são novidades no mundo moderno. Esse sistema é adotado em países mais desenvolvidos e considerados mais seguros, a exemplo de Inglaterra, no continente Europeu, e Canadá e Estados Unidos, no continente Americano. A adesão a este modelo no Brasil, além de sintonizar a estrutura da força policial à uma realidade política e social trazida pela CF88 também atende, indubitavelmente, à exigência de uma eficiente administração pública, fundada na necessidade perene de constante modernização.

O nosso modelo bipartido provoca a divisão de uma mesma ocorrência criminal para enquadrá-la nas atribuições das duas polícias existentes, de maneira que uma não avance sobre as prerrogativas da outra, causando o “fatiamento” de um único crime numa receita indigesta. Ambas as instituições, com formações e doutrinas distintas, trabalham em momentos diferentes do mesmo delito, numa “práxis” burocrática e ineficiente. Essa falta de integração e unidade se percebe nos índices criminais de nosso País, que apresenta uma taxa de homicídios da ordem de 21,65 mortes por grupo de 100 mil habitantes<sup>19</sup>, dados de 2019, com incremento para de 23,65 mortes a cada grupo de 100 mil, no ano de 2020. Dentre estas apenas 8%, no máximo, apresentam solução. Em contraponto, a Inglaterra conta com uma taxa de 1,12 homicídios e Canadá com uma taxa de 1,97 por grupo de 100 mil habitantes<sup>20</sup>, países nos quais vigora o modelo policial de ciclo completo e carreira única.

Com base nas experiências dos países mundo afora e também pelos estudos estatísticos, fica claro que a realidade de criminalidade exacerbada é favorecida pelo sistema policial vigente no Brasil: as duas corporações existentes, além de não trabalharem efetivamente juntas ainda rivalizam em busca de maior protagonismo, muito mais em defesa dos interesses de seus integrantes do que em prol da sociedade.

Além dessas questões, duas instituições policiais oneram sobremaneira o orçamento destinado à segurança pública pois, apenas sob o ponto de vista financeiro o Estado destina desnecessariamente muito mais recursos para a manutenção de ambas as forças, que requerem instalações físicas distintas, armas, munições, fardamentos, viaturas e estrutura administrativa própria, enquanto a fusão possibilitaria otimizar suas atividades com uma menor alocação de recursos. Nesse sentido, Souza, 2013, afirma que:

---

<sup>19</sup> Dados de 2020, IPEA. <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>

<sup>20</sup> Dados do ano de 2020, site Economy.com.

<https://pt.countryeconomy.com/demografia/homicidios?anio=2020>

O modelo básico não mudou substancialmente, basta observar os orçamentos. O montante gasto é muito significativo e já alcança 1,36% do PIB brasileiro, o que representa quase 10% da arrecadação total de impostos do país. Essa soma supera o percentual do PIB investido pela França (SOUZA, 2013, apud FBSP, 2011).

Dessa maneira, torna-se inequívoca e urgente a necessidade de uma nova Polícia para o País, como uma das maneiras de aperfeiçoar a segurança pública, diminuindo significativamente os índices de homicídio e de criminalidade, pois:

O modelo está tão desgastado que a segurança dos grandes eventos internacionais está sendo planejada pelas Forças Armadas. A Força Nacional de Segurança, com seu evidente componente militarizado, está sendo usada de forma permanente em várias unidades da Federação, incluindo o Distrito Federal. Cada vez é mais frequente o emprego do Exército nas políticas de segurança, quer no planejamento, quer na ação diária de suporte às polícias. O que alguns autores estão chamando de “militarização do campo social” não está apontando, portanto, para os limites do atual modelo policial? (SOUZA, 2013).

A obsolescência é tão evidente que, como se nota, as ações governamentais para estabelecer uma pretensa integração entre as polícias brasileiras traz benefícios insignificantes, pois o governo começa a lançar mão, eventualmente, das Forças Armadas brasileiras para atuarem na segurança pública, embora suas atribuições constitucionais passem longe dessa tarefa.

### **3.3 Propostas Legislativas de alteração no modelo policial brasileiro**

A discussão jurídica sobre a reconfiguração e modernização do modelo policial brasileiro já perdura há vários anos, no intuito de detectar quais as prováveis deficiências e, a partir de então, definir qual a melhor sistemática para a segurança pública em nosso País. Qualquer iniciativa de remodelagem, entretanto, sofre ferrenha oposição das corporações de delegados e oficiais, relutantes em perder seus *status quo* na segurança pública, como também pela influência exercida por esses grupos sobre o Congresso Nacional corroborada pela superficialidade com a qual o tema também é tratado pelos parlamentares. Embora polícias de ciclos completos e com carreiras únicas sejam o modelo mais utilizado nas mais modernas corporações mundo afora, no Brasil prevalece a força de associações de classe em detrimento do primado pelo bem-estar comum, a constituição de um melhor aparato de segurança pública e os consequentes benefícios daí advindos.

Instalada a discussão séria sobre a questão e, caso sejam ultrapassados os obstáculos corporativistas, a reestruturação da segurança pública no Brasil significará uma importante e

esperada ruptura de paradigma histórico, propiciando a desmilitarização da polícia ostensiva e sua fusão com a polícia judiciária, resultando uma nova instituição de ciclo completo e com carreira única. Desta feita, aboliremos de vez a ideia de que toda e qualquer investigação deve ser exclusivamente conduzida por um bacharel em direito e que as ações de policiamento preventivo serão melhor concebidas se organizadas pelo oficialato. Entretanto, para que tal cenário se concretize, mudanças profundas no arcabouço legal brasileiro são requeridas, como uma necessária emenda à Constituição, essencialmente em seu artigo 144, bem como alterações no Código de Processo Penal Brasileiro, além de leis complementares e ordinárias. A nova ordem se desdobrará igualmente em alterações nas Constituições e Leis Estaduais que regulamentam suas polícias. Nesse sentido, tramitam no Congresso Nacional várias iniciativas para a modernização do sistema.

### **3.3.1 PEC 430/2009 – Unificação das polícias estaduais e desmilitarização da PM**

Esta proposta de alteração Constitucional, de autoria do então Deputado Celso Russomano, propõe que seja criada em cada Estado e também no Distrito Federal uma força única, resultante da unificação das Polícias Militares e Civis, com a desvinculação da primeira das Forças Armadas, após a sua desmilitarização. Também, segundo a proposta, os Corpos de Bombeiros seriam igualmente desmilitarizados, passando a constituir órgãos de natureza eminentemente civil. Em seu bojo também estão previstas a criação de novas carreiras e um aumento na participação das Guardas Civas Municipais na efetividade da segurança pública, alargando suas atribuições para além da guarda patrimonial nas cidades, concedendo-lhes funções de apoio ao patrulhamento ostensivo das ruas. Atualmente algumas GCM de cidades maiores já atuam conjuntamente com as PM estaduais, prestando relevante apoio à segurança pública e demonstrando capacidade operacional na realização de tal tarefa.

Se aprovada a emenda, à União seria concedida a competência para legislar sobre as alterações estruturais dessas polícias estaduais e municipais; entretanto, estas permaneceriam administrativa e funcionalmente subordinadas aos Governadores Estaduais e do Distrito Federal. Durante a transição do modelo atual para esse novo redesenho, essa polícia unificada seria dirigida alternadamente por um Comandante Militar e por um Delegado da Polícia civil, exercendo mandatos de dois anos, até a consolidação de todo o processo.

Com o advento das mudanças propostas, uma importante novidade desta EC é a criação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP)<sup>21</sup>, em formato de colegiado, integrado por 20 membros oriundos da sociedade civil organizada e dos mais diversos órgãos da segurança pública, para exercer mandatos de dois anos, após nomeação pelo Presidente da República e aprovação pelo Senado Federal. O custeio e manutenção do CNSP se daria através da instituição de fundos nas três esferas da federação, supridos por percentuais das arrecadações de todos os três entes, instituídos e regulados por Lei Complementar. Tramita também no Senado Federal a PEC 102/2011, em moldes muito similares à PEC 430/2009.

A PEC 430/2009 encontra-se atualmente aguardando nova designação de relatoria, pois seu antigo Relator deixou de ser membro do Congresso Nacional.

### **3.3.2 PEC 431/2014**

Esta Proposta de Emenda à Constituição, ao contrário das demais, não unifica as Polícias Militares e Cíveis, mas dá a cada uma dessas instituições as atribuições que lhes faltam: a Polícia Militar passaria a ter competência investigativa, enquanto à Polícia Civil seriam concedidas atribuições de patrulhamento ostensivo. Em nova redação, o Art. 144 da CF/88 seria acrescido de um § 11, com o seguinte teor:

§11 - além de suas competências específicas, os órgãos previstos nos incisos do caput deste artigo, realizarão o ciclo completo de polícia na persecução penal, consistente no exercício da polícia ostensiva e preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo a atividade investigativa, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público, e a ele encaminhada. (PEC nº 431, 2014).

Numa análise menos aprofundada, a aprovação dessa Emenda à Constituição traria um pouco mais de eficiência à persecução criminal, em razão de instituir o ciclo completo de polícia em ambas as instituições atualmente existentes, PM e PC; dessa maneira, a apuração criminal que se iniciasse em uma agência policial seria por ela conduzida e por ela finalizada na sua inteireza, numa necessária interlocução com o MP, mas ainda nos moldes de como se dá atualmente, exclusivamente através de Delegados e de Oficiais. Entretanto, embora se constitua um avanço, ainda persistirá existindo uma evidente disputa por poder e protagonismo investigativo entre as duas corporações, não eliminando de maneira plena o

---

<sup>21</sup> Embora a EC 430/2009 esteja aguardando nova designação de relatoria, o CNSP – Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - foi instituído pela Lei nº 13.675, de 2018, como um colegiado permanente, de natureza consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública.

corporativismo institucional em cada instituição, que inevitavelmente precisariam trabalhar em conjunto, mesmo com formações doutrinárias distintas, atravancando o processo, perdendo eficiência. Em olhar mais apurado, parece uma proposta que consolidaria muito mais a falta de coesão já existente entre as polícias do que a sua necessária integração. Considerando que cada instituição atuaria em seu universo próprio, poderia acarretar o surgimento de um limbo criminal, pois as ocorrências ou modalidades delitivas que não despertassem interesse de agir em nenhuma das instituições ficariam com pouca ou nenhuma repressão.

Em suma, esta EC preconiza a implantação do ciclo completo de polícia, instituindo que as forças de segurança pública tenham as atribuições necessárias para realizarem integralmente sua função policial; em síntese, as autoriza a investigar e, ao mesmo tempo, a realizarem o policiamento ostensivo preventivo. Entretanto, ainda mantém duas instituições antagônicas e doutrinariamente diferentes e ainda sem uma desejável e importante carreira única. Em uma área típica de estado que carece de mais agilidade e unidade institucional, manter duas forças, ainda que com ciclos completos, não parece ser a melhor maneira de integrá-las e, portanto, pouco inovaria na segurança pública brasileira.

### **3.3.3 PEC 51/2013**

A referida Proposta de Emenda Constitucional propõe uma alteração na *Lex Mater* atribuindo à União, segundo ementa extraída dos sítios do Congresso Nacional, a competência para estabelecer princípios e diretrizes na segurança pública. Isso se materializaria no tocante à produção de dados criminais e prisionais, gestão do conhecimento e formação profissional dos agentes de segurança pública, além da criação e funcionamento de mecanismos que possibilitem a participação social e promoção da transparência nas Instituições de Segurança Pública nacionais, nas esferas dos Municípios, Estado e União.

Impõe que as polícias sejam organizadas com natureza exclusivamente civil, não militar – embora possa contar com grupamentos táticos cuja organização se fundasse em princípios doutrinários militares da hierarquia e disciplina – para a garantia de direitos, da lei e da ordem, podendo recorrer ao uso proporcional e razoável da força, responsabilizando-se cumulativamente pelas ações de patrulhamento ostensivas, preventivas e investigatórias em benefício da persecução criminal.

A respectiva EC também comanda, através da alteração do art. 144 da CF/88, que as polícias brasileiras devem estruturar-se em carreiras únicas e sob o ciclo completo. Inova,

conferindo aos Municípios um papel de mais protagonismo na segurança pública, de maneira que possam também organizar suas polícias, convertendo suas Guardas Civis em Polícias Municipais, mas apenas as constituídas antes da promulgação da referida Emenda.

Com essa importante alteração constitucional, pelo menos cinco grandes conquistas seriam atingidas e oferecidas à sociedade. Como consequência, teríamos um sistema de segurança pública mais eficiente e republicano. Os ganhos trazidos por essa nova configuração seriam:

- a) a desmilitarização da polícia militar, possibilitando a sua total desvinculação das forças armadas, conferindo-lhe uma característica civil. As polícias militares baseiam-se na doutrina que impera nas forças armadas da União – Marinha, Exército e Aeronáutica – que preconiza a forja de um combatente imbuído em exterminar um inimigo, o que não se coaduna com uma faceta policial civil, na qual seus integrantes têm por missão policiar a própria comunidade da qual se originam e na qual se inserem, em que o objeto do controle social são seus próprios concidadãos e as relações entre si mesmos;
- b) a instituição de uma carreira única, possibilitando a formação e especialização de profissionais com graduações multidisciplinares em uma carreira técnico-policial, com ascendência funcional baseada no mérito a partir da base da carreira e de uma única porta de entrada, evitando que nas polícias brotem chefes sem qualquer experiência no comando de policiais altamente experientes, o que ocorre no modelo atual quando da posse de delegados e oficiais;
- c) a instituição do ciclo completo, agregando mais economia na gestão administrativa e eficiência na investigação criminal, pois esta nasceria, transcorreria e seria concluída em uma mesma corporação;
- d) com esta alteração constitucional será conferida maior autonomia aos estados para que estruturem seus órgãos de segurança pública da maneira a melhor se adequarem às características regionais, dando maior protagonismo aos municípios na área de segurança pública, possibilitando que organizem suas polícias tomando por base uma definição territorial de responsabilidades e infrações penais;
- e) a constituição de ouvidorias independentes, coordenadas por ouvidores não integrantes dos quadros policiais, nomeados pelo chefe do executivo para cumprir mandatos de dois anos, sem possibilidade de recondução, o que evidentemente

traria mais independência ao controle externo da atividade policial e lisura em suas ações, sedimentando uma cultura de polícia cidadã através do rígido controle da atuação do órgão policial, zelando pelo estrito cumprimento dos deveres funcionais dos agentes de segurança.

Embora a protocolização dessa PEC tenha significado um importante passo para a modernização dos organismos policiais no Brasil e sua tramitação tenha ocorrido através de várias comissões do Congresso Nacional, inclusive com pareceres favoráveis, em dezembro de 2019 ela foi arquivada, mesmo diante de requerimento protocolado pelo então Senador Humberto Costa para promover o seu desarquivamento, deixando clara a força das agremiações de oficiais e delegados contrários a qualquer alteração no modelo policial brasileiro.

Pela grande abrangência desta proposta e pela profunda reconfiguração que ela traz ao sistema de segurança pública brasileiro, sua aprovação vem ao encontro dos anseios da sociedade e de policiais verdadeiramente comprometidos com a concretização de um sistema multidisciplinar, meritocrático e eficiente em nosso País.

### **3.3.4 PEC 168/2019**

A Proposta de Emenda à Constituição 168/2019 aborda a problemática da modernização das policiais focando exclusivamente na estrutura da Polícia Federal do Brasil. Apelidada de “PEC da Eficiência”, nasceu da Federação Nacional dos Policiais Federais – FENAPEF, cuja propositura ao Congresso Nacional deveu-se ao Deputado Federal Aluísio Mendes, do PSC/MA e que também pertence aos quadros da PF, no cargo de Agente de Polícia Federal.

A PEC 168/2019 propõe uma profunda e importante reestruturação da Polícia Federal, implementando a carreira única cuja entrada se dê apenas pela base da carreira policial. Além disso, verdadeiramente institui e consolida o ciclo completo de polícia, reformulando drasticamente os requisitos da forma com a qual se conduzem as onerosas, burocráticas, e ineficientes investigações policiais, exclusivamente conduzidas por integrantes de um único cargo jurídico-policial: o cargo de Delegado.

O ciclo completo e a carreira única multidisciplinar em uma instituição policial evitam a repetição de uma série de atos procedimentais burocráticos, o acúmulo de pilhas de papel nas delegacias ou a sua anexação aos arcaicos inquéritos policiais. Dinamiza a investigação possibilitando que o policial - ou equipe de policiais - que primeiro se apresenta à cena do

crime conduza integralmente a investigação, se tiver capacidade técnica para tal, independentemente de sua área de formação acadêmica. Evita-se desperdiçar, nessa etapa, o encaminhamento da vítima e testemunhas até uma delegacia ou central de polícia, onde serão realizadas oitivas, lavrados TCO ou boletins de ocorrência.

Nesse novo e desejado modelo de investigação, com a chegada dos primeiros policiais e a realização dos procedimentos investigatórios iniciais já é possível a elaboração de um relatório preliminar com atos e registros básicos da ocorrência: hora e local do evento criminoso, seu cenário, quais as vítimas, inquirição de testemunhas, coleta de provas, registros fotográficos, o que reduz um sem-número de etapas, normalmente realizadas muito tempo depois. Estima-se que as primeiras 48 horas após a ocorrência de um delito sejam cruciais para a sua elucidação e que, expirado este prazo, torna-se cada vez mais difícil chegar à sua autoria e materialidade.

Atualmente, o excessivo enfoque no procedimento suplanta a objetividade da própria investigação, característica marcante do Inquérito Policial, herdado de Portugal desde a época do Império, País que já abandonou definitivamente este modelo.

Como se extrai de interessante publicação do Sindicato dos Servidores do Departamento de Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro (SSDPFRF), 2020:

A Polícia Federal é o único órgão policial no Brasil ao qual a Constituição atribuiu as funções de polícia administrativa e polícia investigativa, conjuntamente, ao que a doutrina conceitua como “polícia de ciclo completo”. Como exemplo, quando a Polícia Federal realiza a atividade de emissão de passaportes (função de polícia administrativa) e verifica que foram apresentados documentos falsos, passa também a investigar o crime de falsificação de documento (polícia investigativa), não precisando encaminhar o caso para que seja investigado por outro órgão policial. Por outro lado, embora a Polícia Federal seja um órgão de ciclo completo, os policiais não atuam em ciclo completo, pois lhes falta uma carreira única. Atualmente, na Polícia Federal, os cargos policiais (Agentes, Escrivães, Peritos e Papiloscopistas) que atuam nas investigações de crimes e detêm a expertise policial são impedidos de iniciar e concluir uma investigação e encaminhar relatório ao Ministério Público para que se verifique a viabilidade ou não da propositura da ação penal. (SSDPFRJ, 2020).

Ainda no tocante à falta do ciclo completo na Polícia Federal, o SSDPFRF, 2020, pondera que “os policiais investigam, realizam levantamentos e análises sobre a autoria, materialidade e circunstâncias do crime. Porém, a conclusão das investigações é reservada a outro cargo, o de Delegado Federal. Este não participa diretamente das investigações, cabendo-lhe juntar o Relatório de Investigação ao inquérito policial, com as oitivas de investigados e testemunhas e eventual laudo pericial, que são encaminhados com o relatório do inquérito policial para o Ministério Público.”

Embora o quadro de todos os cargos da carreira Policial Federal seja composto por profissionais formados nas mais diversas áreas do conhecimento, em nível mínimo de graduação, muitos dos quais com titulação de mestrado, doutorado e pós-doutorado, toda e qualquer interação com o MP durante a investigação é feita através de um intermediário: o Delegado de Polícia Federal. Por óbvio, esta PEC sofre ferrenha oposição dos integrantes deste último cargo, temerosos em perder a hegemonia e protagonismo que consolidaram no Órgão, perante Governo, Judiciário e sociedade, mesmo que isso signifique agregar mais eficiência, celeridade e melhoria aos índices de elucidação dos delitos investigados no âmbito da Polícia Judiciária da União. Atualmente a PEC 168/2019 tramita em Regime Especial, de acordo com o Art. 202 c/c 191, Inciso I, do RICD.

### **3.4 A Polícia Judicial. A Polícia do Ministério Público. As Polícias (essencialmente) não Constitucionais**

Talvez na esteira de um anacrônico modelo policial e de uma Segurança Pública ineficiente, criou-se recentemente no Brasil a Polícia Judicial, no âmbito do Poder Judiciário, que transformou os antigos Agentes de Segurança em policiais investidos de um poder de polícia administrativa, com a função de proteção do patrimônio dos Tribunais como também a realização de segurança de usuários e Autoridades Judiciárias.

Embora a constitucionalidade da criação de mais uma polícia brasileira para atuar apenas no âmbito do Poder Judiciário tenha sido bastante arguida, estudiosos inclinam-se a afirmar que, embora a CF88 aborde a segurança Pública apenas em seu art. 144 e nos parágrafos e incisos seguintes, a criação de outras polícias através de atos administrativos não viola preceitos Constitucionais, considerando o princípio da separação de poderes insculpido em nosso ordenamento. Ainda, tais polícias não seriam responsáveis por ações na esfera da segurança pública, atuando exclusivamente como polícia administrativa. O estudo realizado por Caetano, 2020, afirma que:

O Supremo Tribunal Federal decidiu que o art. 144 da Constituição Federal é taxativo, ou seja, de observância obrigatória pelos Estados-membros, com a impossibilidade da criação de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Dessa taxatividade, contudo não decorre a impossibilidade de se criarem órgãos policiais diversos da segurança pública, dada a distinção das atividades. O próprio STF, no julgamento da ADI 2.827/RS que questionava a existência da Polícia Científica no Estado do Rio Grande do Sul, decidiu por maioria dos votos, que o art. 144, incisos I a V da Constituição, é taxativo, ou seja, é de observância obrigatória pelos Estados-membros, mas nada impediria a existência do órgão, desde que não exercesse a segurança pública. Nesse sentido, in verbis: "A inclusão do Instituto-Geral de Perícias no rol dos órgãos aos quais compete a segurança pública não se compatibiliza, portanto, com os preceitos da Constituição da República. Nada impede, todavia, que referido instituto continue

a existir e a desempenhar suas funções no Estado do Rio Grande do Sul (CAETANO, 2020).

De nascimento mais antigo, no âmbito do Poder Legislativo já existe a Polícia Legislativa, que não está listada dentre os órgãos policiais elencados no art. 144 da CF/88. Entretanto, a própria Carta Constitucional prevê, em seu artigo 52, XIII, que: “compete privativamente ao Senado Federal... dispor sobre sua polícia”. Dessa maneira, aquela Casa Legislativa regulamentou, em 5 de dezembro de 2002, através da resolução nº 59/2002, a Polícia do Senado Federal, sobre a qual recaem atribuições de polícia administrativa, como segue:

Os órgãos policiais de segurança institucional estão previstos nos artigos 27, § 3º, art. 51, IV e art. 52, XIII da Constituição Federal, denominados de polícias legislativas, unidades policiais encarregadas de realizar proteção dos parlamentares, de autoridades brasileiras e estrangeiras presentes no parlamento ou em dependência sobre sua responsabilidade, a proteção de seus servidores, bem como a proteção de seu patrimônio. Quanto à atuação das polícias do Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal, quando questionado sobre a validade de prisão efetuada nas dependências do Senado Federal, reconheceu em sua súmula 397 de 03/ 04/ 1964 que: O Poder de Polícia da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em caso de crime cometido nas suas dependências, compreende, consoante o regimento, a prisão em flagrante do acusado e a realização do inquérito.” (CAETANO, 2020).

Assim, o Ministério Público também se articula para a criação de sua própria polícia, baseado nos mesmos argumentos do Poder Judiciário. Fundamenta-se na ideia de que o princípio da separação dos poderes impede ou dificulta a utilização de uma polícia mantida por poder diverso, no caso o Poder Executivo. Para a consecução desse projeto, uma preciosa pergunta precisa ser respondida nessa discussão: a quem caberá o controle externo da “Polícia Ministerial”, se o MP é o órgão que deve executar tal tarefa? Quem controla a polícia pode instituir a sua própria força policial?

Mesmo sem uma resposta precisa para este questionamento, é possível extrair algumas conclusões: primeiramente, a criação dessas polícias significa uma clara reserva de poder entre os Poderes da República, pois uns não desejam curvar-se aos outros, policiando-se a si mesmos. Em seguida, uma polícia acaba controlando ou fiscalizando a outra, pois Policiais Federais, Civis, Militares e Penais são impedidos de entrar armados nas Varas e Tribunais Estaduais e Federais, nas Defensorias Públicas e no Congresso Nacional, numa clara ação de desconfiança do Estado – em sentido amplo – de seus próprios agentes públicos. E finalmente, percebe-se que todo esse cenário deriva da estagnação pela qual passa o sistema de segurança pública brasileiro. É preciso reformá-lo. Embora as Polícias Judicial, Legislativa e uma provável Polícia do Ministério Público não exerçam atribuições de segurança pública, é

razoável afirmar que, a despeito da constitucionalidade da criação dessas instituições policiais, torna-se ainda mais complexo e anômalo o modelo policial brasileiro.

Sob uma perspectiva corporativista, já presente nas forças de segurança atuais, a criação dessas polícias específicas se presta, também, a atender interesses classistas dos Agentes de Segurança dos Tribunais e do MP, desejosos das mesmas prerrogativas que os policiais da segurança pública possuem, tais como o porte funcional de arma, regras especiais de aposentadoria, menor tempo de contribuição previdenciária, etc., mas sem correr os mesmos riscos da profissão. Essa diáspora policial é, ainda, o reflexo do atual desprestígio do qual padecem as forças tradicionais de polícia, imposto pelo próprio Estado que, em vez de segrega-las, deveria primar por sua integração, reorganização, modernização e fortalecimento.

Uma consequência importante decorrente da criação dessas polícias exclusivas é que, mesmo sem correrem os mesmos riscos aos quais se submetem os policiais das forças de segurança pública, os salários dos policiais judiciais e legislativos são bem superiores, mesmo executando atividades com nível de estresse reduzido e cargas de trabalho bem menores. Isso se desdobra numa verdadeira incongruência remuneratória, acarretando descontentamento aos profissionais que arriscam diariamente as suas vidas nas ruas em prol da sociedade.

Com essa profusão de agências ainda restam uma série de lacunas a serem preenchidas: como devem ser instaurados os procedimentos apuratórios dos delitos ocorridos dentro das dependências dos Tribunais, do Congresso e do MP? É possível a instauração de inquéritos ou quaisquer outros procedimentos investigativos para serem conduzidos e apurados por essas polícias, a despeito da presidência desses cadernos inquisitivos ainda ser, segundo o CPP, privativa dos delegados da Polícia Judiciária?

Essas anomalias corroboram, sobremaneira, com a necessidade de uma discussão abrangente, envolvendo sociedade, profissionais de segurança pública e os poderes da República, para a reformulação das polícias e em benefício da segurança pública no Brasil.

#### **4. O ARCADISMO DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS E SEU IMPACTO NA PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

##### **4.1 Reflexos da configuração policial brasileira na preservação dos direitos humanos**

Quando falamos em Direitos Humanos e relacionamos o tema às instituições policiais, parece sempre haver um certo antagonismo. Em razão do modelo de segurança pública pouco ter mudado ao longo dos últimos 200 anos, principalmente pela memória social ainda

presentemente marcada pela vivência de um regime militar pré-Constituição de 1988, além das polícias sempre terem sido utilizadas como instrumento de (excessivo) poder estatal, a trilha a ser percorrida para humanizar o policial sem fazê-lo perder a autoridade, assim como fazer o cidadão enxergar nele um aliado, ainda não chegou ao fim.

A maneira com a qual a polícia sempre foi e ainda é estruturada criou um hiato entre ela e sociedade. A Lei Maior, promulgada há pouco mais de 30 anos pretendeu, sem sucesso, concretizar no seio social e nas instituições policiais a diminuição dessa distância, almejando uma mudança nas ações cotidianas da polícia para que cada Agente de Segurança tenha sempre em mente a necessidade de agir com respeito às leis e aos valores da Dignidade da Pessoa Humana, mesmo que para isso tenha que recorrer ao uso proporcional da força, mas sempre dentro da Lei e da técnica, imbuído da nobre tarefa de prover segurança e fazer cumprir a estrita Norma.

Desde muito tempo a Polícia é concebida como instituição repressora, truculenta e antidemocrática; da mesma maneira, os movimentos defensores dos Direitos Humanos foram considerados como propagadores de ideais comunistas e defensores de bandidos. Há equívoco em ambas as visões, como afirma Balestreri, 1998:

Polícia, então, foi uma atividade caracterizada pelos segmentos progressistas da sociedade, de forma equivocadamente conceitual, como necessariamente afeta à repressão antidemocrática, à truculência, ao conservadorismo. “Direitos Humanos” como militância, na outra ponta, passaram a ser vistos como ideologicamente filiados à esquerda, durante toda a vigência da Guerra Fria (estranhamente, nos países do “socialismo real”, eram vistos como uma arma retórica e organizacional do capitalismo). No Brasil, em momento posterior da história, a partir da rearticulação democrática, agregou-se a seus ativistas a pecha de “defensores de bandidos” e da impunidade. (BALESTRERI, 1998).

Em razão do que a Polícia representa para a sociedade, a adoção de um modelo arcaico e equivocado, distante da comunidade que deve proteger suscita, sim, a falsa ideia de que a Polícia agirá, sempre, em desacordo com a Lei e em desrespeito aos direitos individuais. Isso leva a uma equivocada e inconsciente visão de que o policial é – em regra - um pária inculto e truculento. Esse policial desprestigiado pela sociedade também acabará por ser estimulado, equivocadamente, a encarar os organismos de proteção à pessoa como seus opositores e defensores de criminosos. Desarmar esse gatilho que tensiona sociedade e Polícia é tarefa premente. Desfazer este conflito entre Polícia e comunidade, também. A concepção de um novo modelo de polícia deve vir, obrigatoriamente, para aproximar cidadão e policial sob o auspício da Lei e de uma visão mais humanista.

Quando lançamos um olhar sobre sociedade e Polícia, não podemos concluir que esses grupos estejam apartados ou que sejam antagonicos. A constituição e os anseios desses dois coletivos são, inequivocamente, os mesmos, como se extrai das palavras de Balestreri, 1998:

O policial é, antes de tudo um cidadão, e na cidadania deve nutrir sua razão de ser. Irmã-se, assim, a todos os membros da comunidade em direitos e deveres. Sua condição de cidadania é, portanto, condição primeira, tornando-se bizarra qualquer reflexão fundada sobre suposta dualidade ou antagonismo entre uma “sociedade civil” e outra “sociedade policial”. [...] A “lógica” da Guerra Fria, aliada aos “anos de chumbo”, no Brasil, é que se encarregou de solidificar esses equívocos, tentando transformar a polícia, de um serviço à cidadania, em ferramenta para enfrentamento do “inimigo interno”.

Considerando o dicotômico modelo policial brasileiro, cumpre observar que a sua manutenção nos moldes atuais reverbera indiscutivelmente numa discussão sobre o respeito aos Direitos Humanos.

Como exemplo, considere-se uma pequena cidade interiorana em que há a presença de pequeno efetivo da Polícia Militar, a polícia ostensiva, porém inexista Delegacia de Polícia Civil, a polícia judiciária - uma realidade comum à maioria dos Municípios brasileiros - e na qual se constate a ocorrência de um delito de menor relevância, como o furto de uma galinha ou de um punhado de mangas, em que o agente da conduta delitiva seja detido em flagrante por Policiais Militares. Manda a lei que o infrator seja qualificado, testemunhas arrematadas e que a materialidade delitiva – a galinha ou as mangas – seja apreendida e apresentada a uma Delegacia de Polícia Civil. Imaginando um cenário difícil e pouco incomum no Brasil, em que a distância da cidade do fato para a delegacia mais próxima seja de pelo menos 200 km, que os policiais possuam apenas uma viatura com pouca gasolina e que não haja efetivo suficiente para guarnecer os cidadãos enquanto os demais agentes conduzem o “criminoso” ao município vizinho para os procedimentos cartorários - de atribuição exclusiva da Polícia Judiciária - não é raro que os milicianos decidam pela aplicação do tradicional “corretivo” ao delinquente, a sua subsequente soltura ou o encarceramento por um ou dois dias, a devolução do produto ao legítimo dono e o retorno de todos à aparente “tranquilidade” das cidades interioranas brasileiras.

E assim será feita “Justiça”, sem qualquer registro oficial, perdendo-se o dado estatístico e, o mais importante, não se observarão os princípios balizadores dos Direitos Humanos na atividade policial. A vida continuará a correr sem sobressaltos após alguns tapas no lombo.

Vê-se, sem muito esforço, que o modelo propicia isso. Se considerarmos a repetição desses procedimentos policiais quando da reiteração desses delitos ou até de crimes mais

gravosos na mesma cidadezinha, esse entra-e-sai das guarnições da PM e das Delegacias banalizará o crime e poderá trazer ao meio social uma completa sensação de impunidade e de impotência, o que poderá resultar na indesejável realização da justiça pelas próprias mãos. Estabelece-se com essa prática, um ilegal compadrio: quando as vítimas agirem para “realizar a Justiça por seus próprios meios”, haverá uma inércia proposital da polícia e, ao contrário, quando algum policial mais impetuoso atuar fora da moldura da Lei para “proteger a comunidade”, provavelmente contará com a cumplicidade dos cidadãos. Ambas as situações são indesejáveis em um estado democrático de Direito.

#### **4.1.1 A polícia brasileira e sua relação com a preservação dos Direitos Humanos**

Numa realidade social em que haja integração entre sociedade e polícia, indubitavelmente se manifestará uma confiança e aprendizado mútuos no trato com a segurança pública. A sociedade policiada aprenderá a respeitar a sua polícia e o policial, que é parte da sociedade que patrulha, enxergará, em vez de um inimigo, um cidadão. De maneira inequívoca, é parte da formação do Policial Militar ser forjado ao espelho do combatente das Forças Armadas, levando-o a enxergar tanto no delinquente quanto no cidadão que simplesmente questiona suas ordens, um adversário. Entretanto, na relação entre a coletividade e esse agente do Estado é imperiosa a necessidade da observância e respeito aos direitos humanos dos cidadãos.

Embora ainda permaneçamos ostentando um anacrônico modelo policial com uma das polícias militarizada, a CF de 1988 possibilitou importantes avanços, impondo alguns limites na ação de policiais que ainda se utilizavam de métodos de policiamento não muito republicanos. Tal mudança comportamental deveu-se, em grande parte, à ação do controle externo da atividade policial e às pressões dos movimentos sociais defensores dos direitos humanos, surgidos no período pós-militarismo, o que possibilitou uma gradual abertura das caixas-pretas nas quais se refugiavam algumas práticas policiais. Por outro lado, a imprensa livre também atuou de maneira decisiva nas últimas décadas, dando maior eco às ações policiais criminosas. Mesmo assim ainda se constata o uso do expediente da violência como método investigativo ou para o arredondamento<sup>22</sup> de ocorrências desastrosas no patrulhamento ostensivo, revelando a inequívoca obsolescência do atual modelo policial.

---

<sup>22</sup> O termo arredondamento, no jargão policial, significa sanar eventuais irregularidades ocorridas durante qualquer ocorrência, seja por descuido ou até por vontade do próprio policial.

Numa sociedade civilizada e madura, na qual a polícia atua dentro de uma matriz cidadã e humanista e não abre mão do respeito aos direitos humanos da coletividade e de agentes de segurança, se estabelece uma relação de confiança inspiradora entre a comunidade e a polícia. O agente bem treinado passa a ser visto como herói e a instituição considerada um refúgio no qual os cidadãos se aliviam de seus tormentos sociais. Nesse ambiente harmônico o policial se constitui em um educador social, protagonizando um modelo de agente humanizador, que se antagoniza ao ambiente do crime. Sobre isso Balestreri, 1998 afirma que:

Em termos de inconsciente coletivo, o policial exerce função educativa arquetípica: deve ser “o mocinho”, com procedimentos e atitudes coerentes com a “firmeza moralmente reta”, oposta radicalmente aos desvios perversos do outro arquétipo que se lhe contrapõe: o bandido. Ao olhar para uns e outros, é preciso que a sociedade perceba claramente as diferenças metodológicas ou a “confusão arquetípica” intensificará sua crise de moralidade, incrementando a ciranda da violência. Isso significa que a violência policial é geradora de mais violência da qual, mui comumente, o próprio policial torna-se a vítima. Ao policial, portanto, não cabe ser cruel com os cruéis, vingativo contra os anti-sociais, hediondo com os hediondos. Apenas estaria com isso, liberando, licenciando a sociedade para fazer o mesmo, à partir de seu patamar de visibilidade moral. Não se ensina a respeitar desrespeitando, não se pode educar para preservar a vida matando, não importa quem seja. (BALESTRERI, 1998).

Numa realidade social na qual a polícia apresenta uma estrutura defasada e se organiza de maneira dicotomizada e ambígua, esse policial-modelo representante de uma instituição cidadã raramente se revelará. Não serão formados os desejados policiais-educadores se mantivermos uma trilha profissional inócua, segregada, sem perspectivas de ascensão. Dessa maneira, a ausência desse arquétipo diminuirá ou anulará a percepção da cidadania na polícia, desfavorecendo o surgimento de uma sensação de segurança no seio social. Formar-se-á entre os órgãos e o cidadão, ao contrário, uma relação frágil, permeada de desconfiança, de atuação incerta e inspiradora de insegurança.

O distanciamento entre instituições de segurança pública e comunidade afigura-se como dificultador para a eficiente atuação da polícia, que também deve integrar-se com as demais instituições públicas e a sociedade civil, estabelecendo com elas relações norteadas por uma práxis legalista e humanista, com base na ação preferencialmente não violenta e no respeito aos direitos humanos. Como afirma Silva e Taschetto, 2008:

Diante deste panorama aparentemente desolador, o que mais nos restaria sublinhar além das críticas aqui postas ao sistema policial brasileiro? Com certeza, empreender algum tipo de desterritorialização nos cursos de formação e atualização. Desterritorializar significa mexer no comportamento de exceção institucional das polícias. Ainda hoje elas se posicionam fortemente como instituições distanciadas das demais instituições, mantendo seu velho habitus, pois ainda “operam como se

fossem instituições à parte ou como se fossem instituições de outro Estado (SILVA e TASCHETTO, 2008).

A ambiguidade na modelagem da polícia brasileira relega ao mero acaso a construção de uma relação entre polícia e cidadão – boa ou má – que dependerá muito mais do preparo - ou despreparo - do agente e do tipo de evento, do que da eficiência da instituição em si. Ou seja, uma instituição padronizada, baseada nas premissas de respeito aos direitos humanos e cujos agentes tenham formação técnica-policial multidisciplinar, será a força motriz para que o cidadão construa e consolide uma relação de proteção e refúgio na polícia. No cenário atual, recorre-se a ela apenas nas ocasiões de infortúnio, como mera obrigação de quem a aciona, na incerteza do atendimento adequado. Assim, uma atuação institucional mais fraterna e humanista constituirá laços fortes entre polícia e comunidade, como assinala novamente Balestreri, 2008:

A violência desequilibra e desumaniza o sujeito, não importa com que fins seja cometida, e não restringe-se a áreas isoladas, mas, fatalmente, acaba por dominar-lhe toda a conduta. O violento se dá uma perigosa permissão de exercício de pulsões negativas, que vazam gravemente sua censura moral e que, inevitavelmente, vão alastrando-se em todas as direções de sua vida, de maneira incontrolável. (BALESTRERI, 1998).

Quando um policial opta por tratar cidadãos da mesma maneira com que trata criminosos, transige da cidadania e da civilidade, conspurca a legalidade e nivela-se com o que deveria se opor.

#### **4.1.2 Os Direitos Humanos dos policiais**

Segundo Balestreri, 1998, “há uma dimensão pedagógica no agir policial que, como em outras profissões de suporte público, antecede as próprias especificidades de sua especialidade”. Numa estrutura de segurança pública inovadora, moderna e cidadã, em que haja integração entre policial e sociedade, inevitavelmente brotará o reconhecimento dessa “dimensão pedagógica” e, a partir daí, se consolidará o respeito à autoridade que patrulha e defende, favorecendo a reconquista de uma recorrente e abalada auto-estima dos integrantes das instituições policiais, principalmente aqueles que são vistos corriqueiramente nas ruas, a polícia fardada. Com base nessa profícua relação entre cidadão e autoridade, certamente se atingirá um elevado grau de ordem e paz social, na qual agentes de segurança e cidadãos experimentarão uma convivência harmônica e pacífica, pois:

O fortalecimento desses vínculos de respeito e solidariedade só podem constituir-se sobre uma boa base de auto-estima. A experiência primária do “querer-se bem” é fundamental para possibilitar o conhecimento de como chegar a “querer bem o outro”. Não podemos viver para fora o que não vivemos para dentro. Em nível pessoal, é fundamental que o cidadão policial sinta-se motivado e orgulhoso de sua profissão. Isso só é alcançável à partir de um patamar de “sentido existencial”. Se a função policial for esvaziada desse sentido, transformando o homem e a mulher que a exercem em meros cumpridores de ordens sem um significado pessoalmente assumido como ideário, o resultado será uma auto-imagem denegrida e uma baixa auto-estima. Resgatar, pois, o pedagogo que há em cada policial, é permitir a ressignificação da importância social da polícia, com a conseqüente consciência da nobreza e da dignidade dessa missão. A elevação dos padrões de auto-estima pode ser o caminho mais seguro para uma boa prestação de serviços. Só respeita o outro aquele que se dá respeito a si mesmo. (BALESTRERI, 1998).

A abordagem relativa ao respeito dos Direitos Humanos, normalmente está condicionada à relação que os órgãos do Estado mantém com seus cidadãos, enquanto destinatários dos serviços públicos de saúde, educação, infraestrutura e segurança por ele prestados. Entretanto, não se alija dessa discussão a necessidade da observância desses mesmos direitos quando esse vetor se inverte, ou seja, quando partimos das ações do Estado e da sociedade organizada direcionadas aos agentes públicos prestadores desses serviços, notadamente os policiais.

A hierarquia marcadamente verticalizada nas PM e a falta de perspectiva de ascensão profissional impostas aos agentes de Polícia, reféns da hegemonia de Oficiais e Delegados, cerceia os primeiros de gozar de oportunidades e ascender dentro das suas respectivas instituições, desumanizando a relação hierárquica, negando direitos.

Um dos argumentos em que se sustenta a oposição das carreiras de comando à criação de uma carreira única nas polícias é, inexplicavelmente, de que uma agência de segurança reestruturada sob essa premissa configuraria uma perigosa “quebra de hierarquia”. É indiscutível que uma força armada requer um disciplinamento maior de seus integrantes e a garantia do respeito à hierarquia é fundamental. Mas um encarreiramento único não significa a ausência de uma estrutura organizacional de comando, de hierarquia minuciosamente delineada, na qual os policiais que mais se destacam, mais experientes e vocacionados naturalmente ocupariam os postos mais altos. Manter a atual estrutura hegemônica de Delegados e Oficiais nos postos de comando não garante, por outro lado, que a hierarquia imposta unicamente através desses dois cargos consista de um quadro de profissionais qualificados. Não permitir o dinamismo nem que haja um crescimento profissional de policiais dentro de uma mesma carreira com base em uma falsa premissa é, portanto, flagrante vilipêndio de direitos. Não se deve confundir o desejável respeito à hierarquia, requisito fundamental em instituições públicas e privadas, armadas ou não, com assédio moral,

apropriação do trabalho intelectual alheio, humilhações sofridas nos cursos de formação, nos quais policiais militares e civis são submetidos a condições degradantes. Em uma instituição cidadã, que garanta direitos, não se admite prisão administrativa motivada por indisciplina, dentre outras questões.

Em suas lições, Balestreri, 1998 afirma que “essa permissividade na violação interna dos Direitos Humanos dos policiais pode dar guarida à ação de personalidades sádicas e depravadas, que usam sua autoridade superior como cobertura para o exercício de suas doenças.” Essa violação de direitos se reflete até em questões salariais, pois na maioria das polícias há um verdadeiro fosso entre os vencimentos de Oficiais e Praças ou entre Delegados e Agentes de Polícia. Em todas das instituições, inclusive, considera-se quebra de hierarquia um policial com larga experiência e com várias décadas de serviços prestados ganhar mais do que um oficial ou delegado recentemente empossado no cargo.

O redesenho do modelo policial civil nos moldes defendidos neste estudo não significa a defesa de uma estrutura hierárquica frágil, inaceitável, até mesmo inexistente. O estabelecimento de regramento mais rígido, com punições adequadas às infrações disciplinares e erros de conduta em serviço é primordial em qualquer instituição armada. Mas isso obviamente se consolida muito mais numa instituição cidadã e é tarefa de um efetivo controle disciplinar externo, através de corregedorias fortes e atuantes, como também pelo monitoramento entre os próprios policiais e aquele também realizado pela comunidade.

Alegações classistas de que a reestruturação das polícias em moldes civis, desmilitarizado e em carreira única é quebra de hierarquia alija da sociedade brasileira a vivência de uma nova experiência com base em um modelo de polícia inovador, meritocrático e cidadão, configurando um completo descompromisso com o bem maior. O exercício da hierarquia acontece tomando a lei por princípio, a disciplina como métrica e só através do respeito mútuo entre comandantes e subordinados é que a polícia vai estar verdadeiramente afastada do abuso de autoridade. O respeito à hierarquia revela-se na admiração pelo superior que se forja um líder com esteio numa conduta profissional irretocável, e não se impõe pela intimidação, medo e humilhação constantes.

Questões relevantes com reflexo direto na garantia de direitos a policiais também residem na necessidade de se prestar apoio institucional contínuo no controle emocional e equilíbrio psicológico, requisitos importantíssimo para uma boa atuação do agente de polícia. O descontentamento com a profissão e a contínua pressão exercida pelo trabalho estressante afetam o comportamento do policial, refletindo-se diretamente em seu trabalho, principalmente nas suas interações com o cidadão. O descompromisso institucional com os

direitos do profissional de segurança pública indubitavelmente se refletirá na maneira como ele assegurará os direitos de quem deve proteger. A modelagem organizacional das polícias desdobra-se inevitavelmente nas relações entre promovedores e destinatários de direitos; o vilipêndio ou respeito ao direito de um ocasionará o reflexo imediato na inobservância ou na preservação do direito do outro.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O termo segurança, em seu sentido mais amplo, é citado na Constituição Brasileira inúmeras vezes. De tão importante, consta no preâmbulo da Magna Carta, que aglutina os principais objetivos do Texto Constitucional e os seus mais valiosos princípios, assim como os ideais da sociedade constituída e regida por essa Lei Maior, que nasceu imbuída de uma ardorosa vontade cívica de sepultar de vez a violação de direitos, dentre as quais as corriqueiras e sombrias práticas dos serviços de segurança pública oferecidos pelo Estado brasileiro. Os ideais foram nobres; a abordagem constitucional do tema, não.

Com pequeníssimas alterações o Legislador Constituinte manteve, naquele clima de renascimento nacional de 1988, um sistema de segurança público que surgiu no império, no seio da escravatura até então vigente, no auge de uma sociedade marcada pelo patriarcado e na qual o aparato de segurança pública servia muito mais aos poderosos coronéis do que ao cidadão da época. A perda da oportunidade histórica de 1988, em redesenhar totalmente o nosso sistema policial para uma instituição de ciclo completo, com carreira única, de cunho eminentemente civil, mais cidadã, republicana e alinhada com às pretensões da recém-nascida Constituição, acabou cristalizando um sistema de segurança pública que, se já não atendia às demandas da sociedade daquela época, com o avanço da criminalidade e da violência atualmente registrados, oferece muito menos.

A manutenção de duas “meias-polícias” em neologismo incomum, cada uma com uma parte da atribuição para tratar do mesmo problema, cujos integrantes são submetidos a formações profissionais doutrinariamente dissonantes, perpetuou um enfoque dicotômico nessas instituições, acentuando um problema estrutural que já apresentava claros sinais de saturação. O Texto Constitucional que abordou a segurança pública, tema fortemente influenciado pelos militares da época e ainda não apeados do poder central, sedimentou as bases para que corporações de Delegados e Oficiais capitaneassem, ao longo desses mais de 30 anos de vigência da CF88, ações que lhes garantissem mais e mais poder. O protagonismo do qual se arvoram esses pretensos comandantes da segurança pública no País parece suplantar, incongruentemente, o protagonismo que deve ser conferido à própria instituição. As

pequenas alterações na lei nesse intervalo de tempo foram muito mais voltadas aos propósitos de seus comandantes do que a uma efetiva melhoria da segurança pública.

Com isso, sedimentou-se no Brasil a ideia de que a única carreira policial designada a conduzir a “meia-polícia” civil é estritamente jurídica, em vez de ser multidisciplinar, e que a carreira destinada a coordenar a “meia-polícia” militar deve ser rigorosamente constituída pelo oficialato, que se forja na ideia de combate ao inimigo e não na compreensão da criminalidade como um problema social de várias causas e diversas abordagens, que brota da comunidade da qual esse mesmo policial se origina e na qual também se insere, com consequências das mais diversas e profundas. Essa concepção inadequada da(s) instituição(ões) policiais espalhou-se das Universidades às Varas e Tribunais, cristalizando-se sobremaneira no imaginário das pessoas. Daí a dificuldade em promover profundas reformas que beneficiem a todos, sociedade e corporações. O formato das polícias brasileiras está aprisionado nos interesses de quem as comanda e no desinteresse de legisladores em promover alterações de modelagem profundas, que as tornem mais eficientes, especializadas e independentes de governos.

Para que a reconfiguração do sistema policial brasileiro se concretize, além de se vencer a oposição das agremiações de Delegados e Oficiais, é necessária a elaboração de uma Proposta de Emenda Constitucional que derive do consenso, com ampla discussão sobre o tema, e que a tramitação dessa importante PEC se dê por Comissões no Congresso Nacional verdadeiramente imbuídas em implementar sérias e reais mudanças. Como desdobramento, alterações infralegais também serão necessárias.

Numa sociedade tão diversa, a melhor maneira de combate à criminalidade deve ocorrer através da compreensão das próprias origens do crime, considerando as peculiaridades do meio que o produz, e a tarefa será melhor executada se realizada por um policial que se origina da mesma comunidade que ele policia sem dela se afastar, integrando uma instituição cidadã e eficiente. As ações criminosas também serão melhor compreendidas, investigadas e processadas por um policial formado nas mais diversas áreas do conhecimento. A sobreposição de saberes, aplicados conjuntamente, sem prevalência de um sobre o outro e em harmonia, trarão melhores resultados à apuração do fenômeno criminal sob exame. A investigação exclusivamente conduzida e processada por bacharéis em direito, imitando os atos do Juiz numa fase ainda pré-processual, fazendo uso de um instrumento administrativo obsoleto, dispensável e burocrático como o inquérito policial não tem mais lugar em sociedades modernas. As ações de patrulhamento inteiramente planejadas por oficiais egressos de uma academia de formação militar, muito menos.

O advento de um novo paradigma policial não significa abandonar o estrito e necessário respeito às Leis e às inalienáveis garantias individuais que a Constituição impõe: a obediência à Lei é o norte inafastável. Ao contrário, a reformulação do modelo garante eficiência, celeridade, combate efetivo às ações criminosas e principalmente resguardo de direitos. A Polícia deve ser única; as investigações devem ser integralmente conduzidas por profissional multidisciplinarmente formado, integrante de uma única carreira na qual o acesso se dê exclusivamente pela base, através de uma única porta de entrada, e que esta carreira policial seja construída do início ao fim com suporte no mérito, nos resultados apresentados, na vocação individual, proporcionando que os postos de comando sejam ocupados por profissionais reconhecidamente experientes.

O policial que ingressa na corporação deve iniciar a carreira executando tarefas mais simples, a exemplo de funções policiais administrativas ou patrulhamento ostensivo das ruas e, na medida em que angarie experiência e acumule conhecimentos profissionais, passa a realizar trabalhos investigativos e, em seguida, coordenar pequenas equipes ou núcleos policiais maiores. No decorrer da carreira, demonstrando capacidades técnico-policiais, poderá chegar à coordenação de operações complexas, atingindo a maturidade de sua trajetória profissional. Após larga e comprovada experiência na carreira, chegaria à direção de toda a corporação.

Infelizmente, no modelo policial dicotômico vigente no Brasil o chefe-policial já nasce chefe. Egresso de uma faculdade de Direito, com pouca idade e sem qualquer experiência policial, assume o comando de Delegacias de Polícia Cíveis ou de Batalhões Militares, coordenando policiais mais antigos e tarimbados. Para se ter uma ideia da hegemonia de Delegados e Oficiais nas polícias, tome-se como exemplo a Polícia Federal do Brasil: todos os cargos de diretoria, mesmo que não sejam atinentes à atividade policial, são ocupados por bacharéis em Direito: desde a Diretoria de Recursos Humanos, passando pela Diretoria de Orçamento e Finanças, de Contabilidade, de Logística, até a Diretoria de Saúde e de Tecnologia da Informação, são postos de ocupação exclusiva dos Delegados de Polícia Federal, mesmo que dentre os demais cargos da instituição, inclusive no quadro de servidores administrativos, existam profissionais com formação acadêmica adequada para chefiar essas Diretorias. O consenso no comando da Instituição é de que um servidor que não seja Delegado de Polícia Federal, mesmo formado e pós-graduado nas mais diversas áreas acadêmicas, jamais poderá ocupar cargos de chefia ou direção, pois tal fato se constitui em “quebra de hierarquia”.

Percebemos que no nosso País o foco das instituições policiais está em seu qualificador, ou ainda, no corporativismo de seus comandantes; não reside na sua função precípua de oferecer segurança à coletividade. No Brasil, as polícias são naturalmente voltadas a valorizar seus “predicados” – tais como: Militar, Civil, Federal, Rodoviária Federal, Penal, Legislativa e Judicial – ao invés de valorizar unicamente o seu “sujeito”, ou seja: a POLÍCIA. Parece que o substantivo cedeu seu lugar de destaque à mera e diversa adjetivação. A instituição POLÍCIA deve ser a protagonista, estruturada como instituição única, de ciclo completo e com carreiras também únicas e multidisciplinares. O protagonismo não desse residir no fato dela ser Militar, Civil, Estadual ou Federal. Seus líderes devem ser revelados através da experiência, mérito e vocação, como acontece em toda e qualquer instituição pública e privada eficiente no mundo moderno.

O redesenho do modelo policial brasileiro é urgente. Através de um processo de substancial mudança, constituiremos uma polícia cujo enfoque resida verdadeiramente na segurança pública, na proteção ao cidadão e não no protagonismo de cada “meia-instituição” de um modelo bipartido, ou ainda, nos dirigentes dessas corporações. Essa modernização se dará pela padronização das corporações e da conduta de seus policiais, pelo resgate da cidadania, pelo fortalecimento institucional da polícia e o retorno da confiança da sociedade em seus integrantes, com a constituição de bancos de dados nacionais que visem à verdadeira integração das agências policiais, através da eficiência das ações de patrulhamento, pela desburocratização com a extinção do inquérito e, principalmente, no aceno ao delinquente de que o crime efetivamente não compensa. Um novo modelo se refletirá, muito em breve, numa necessária e desejada redução da criminalidade profissionalizada e da violência no País, que devem sofrer a firme oposição do Estado observando a estrita legalidade.

Como consequência natural desse cenário uma nova realidade se delineará, lastreada na observância aos direitos humanos, de cidadãos e de policiais. Instituições que se fundam numa ideia de pertencimento à sociedade da qual provêm seus integrantes, que se consolidam policiando e protegendo essa comunidade com base no respeito aos princípios norteadores do direito e cidadania oferecerão, inequivocamente, um serviço de segurança pública de excelência.

Como diz o jargão popular, a polícia que “perto incomoda e longe faz falta”, se tiver seu modelo rediscutido e devidamente reestruturado, passará a se aproximar cada vez mais dos cidadãos e se posicionará, muito brevemente, na distância exata entre o efetivo combate à criminalidade e a observância do Direito, amoldando-se institucionalmente aos princípios da cidadania, da justiça e respeito aos Direitos Humanos.

## REFERÊNCIAS

BALESTRERI, Ricardo Brisola. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia** – Passo fundo-RS, CAPEC, Paster Editora, 1998. Disponível em:

<https://www.acadepol.ms.gov.br/artigos/direitos-humanos-coisa-de-policia/> . Acesso em 21/10/2022.

BRASIL. **Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.848**, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez.

BRASIL. **Decreto-Lei 3.689**, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez.

BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. **A História da Polícia no Brasil: Balanço e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Revista Topoi, v. 14, n. 26, jan./jul. 2013, p. 162-173.

Disponível em: [www.revistatopoi.org](http://www.revistatopoi.org)

<https://www.scielo.br/j/topoi/a/DHMRHs7m6cVjgrpqYzN8NYh/?lang=pt&format=pdf>

Acesso em 07/10/2022.

CAETANO, Leandro. Artigo: **A Constitucionalidade da Polícia Judicial**. Brasília, 2020.

Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2020/a-constitucionalidade-da-policia-judicial#:~:text=VI%20%2D%20pol%C3%ADcias%20penais%20federal%2C%20estaduais,144%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 21/10/2022

EGE, FLÁVIO TADEU. **Uma Breve História da Polícia no Brasil**. 4ª Ed. São Paulo: Editora Santarém/Clube de Autores, 2017.

HERRERO, Renan Delei. Artigo: **Ciclo completo de polícia e sua eficiência na gestão e integração dos órgãos de segurança pública**. Jus.com.br. Teresina, 2019. Disponível em:

<https://jus.com.br/artigos/72324/ciclo-completo-de-policia-e-sua-eficiencia-na-gestao-e-integracao-dos-orgaos-de-seguranca-publica>. Acesso em 17/10/2022.

INSTITUTO SOU DA PAZ. Artigo: **Nexo | Qual A Taxa De Esclarecimento De Assassinos No Brasil**. 2020. Disponível em <https://soudapaz.org/noticias/nexo-qual-a-taxa-de-esclarecimento-de-assassinatos-no-brasil/>. Acesso em 15/10/2022.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. REVISTA DIREITO FGV, Artigo “**Estado, polícias e segurança pública no Brasil**” - JAN-ABR, 2016, Pag 50. Disponível em

<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/k8Cfd9XbDpJ8vzyfJqXP3qN/?format=pdf&lang=pt>, Acesso em 08/10/2022.

MONET, JEAN-CLAUDE. **Polícias e Sociedades na Europa**. In: \_\_\_\_ . *Polícias de Ontem*. 2ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2006. P. 31 – 53.

MOREIRA DA SILVA, Antônio José. **Fogo Amigo**. 1ª Ed. Curitiba: Editora CRV, 2019.

ROBERTO Antônio DARÓS Malaquias. **Uma polícia para o Século XXI: a Carreira Única e o Ciclo Completo da Ação Policial**. Conjur, 2019. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-out-13/roberto-daros-carreira-unica-ciclo-completo-acao-policial>. Acesso em 11/10/2022.

ROLIM, Marcos Flávio; PEREIRA, Vanessa de Quadros. REVISTA BRASILEIRA DE SEGURANÇA PÚBLICA. Artigo: **A Eficiência Policial E Seus Indicadores**. São Paulo, 2022, p. 324. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1445/586> Acesso em 30/09/2022.

SILVA, Gabriela Galiza e; GURGEL, Yara Maria Pereira. REVISTA BRASILEIRA DE SEGURANÇA PÚBLICA. Artigo: **A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil**. 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/597/232> Acesso em 11/10/2022.

SILVA, Rosimeri Aquino da e; TASCHETTO, Leônidas Roberto. In: \_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e Polícia**. Ed. Civitas, Porto Alegre: 2008. v. 8, n. 3, p. 454-465. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/download/4869/6844/>. Acesso em: 25/10/2022

SILVA JUNIOR, Azor Lopes da. **Modelos policiais e risco Brasil: proposta de revisão de paradigmas no Sistema de Segurança Pública pela adoção da teoria do “Ciclo Completo de Polícia”**. Marília: Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília, 2015. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/5044/3583&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 09/10/2022.

SOUZA, Luiz Antônio Francisco de. Artigo. **Os limites do modelo policial brasileiro contemporâneo**. Le Monde Diplomatique Brasil. Marília, 2013. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/os-limites-do-modelo-policial-brasileiro-contemporaneo/?SuperSocializerAuth=LiveJournal>. Acesso em 20/10/2022.

SSDPFRJ, Sindicato dos Servidores do Departamento de Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro. Artigo: **Mesa da Câmara determina o desapensamento da PEC da Eficiência**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://ssdpfrj.org.br/mesa-da-camara-determina-o-desapensamento-da-pec-da-eficiencia/> Acesso em: 18/10/2022.