



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CAMPUS UNIVERSITÁRIO REITOR JOÃO DAVID FERREIRA LIMA, S/ N°
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

Amanda Maria Gonzatti

O ciclo completo de polícia – operacionalização e implementação deste no âmbito da Polícia Rodoviária Federal.

FLORIANÓPOLIS

2023

Amanda Maria Gonzatti

Título: A Polícia Rodoviária Federal: operacionalização e adoção de um ciclo completo de polícia.

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito, Centro de Ciência Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Orides Mezzaroba
Coorientador(a): Giane Clezar Ferreira

Florianópolis

2023

Gonzatti, Amanda Maria A Polícia Rodoviária Federal: operacionalização e adoção de um ciclo completo de polícia. / Amanda Maria Gonzatti ; orientadora, Orides Mezzaroba, coorientador, Giane Clezar Ferreira, coorientador, Carlos Gustavo Barnabé Santiago, 2023. 50 p. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2023. Inclui referências. 1. Direito. 2. Polícia Rodoviária Federal. 3. Polícia. 4. Direito Administrativo. 5. Direito Penal. I. Mezzaroba, Orides . II. Clezar Ferreira, Giane . III. Barnabé Santiago, Carlos Gustavo IV. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito.

Amanda Maria Gonzatti

Título: A Polícia Rodoviária Federal: operacionalização e adoção de um ciclo completo de polícia.

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de A Polícia Rodoviária Federal: operacionalização e adoção de um ciclo completo de polícia. e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Local: Florianópolis, 5 de julho de 2023.

Florianópolis, 2023.

Dedico este trabalho à Polícia Rodoviária Federal, aos meus pais, e a Deus.

AGRADECIMENTOS

Agradeço àqueles que formaram meu caráter e integridade, a partir de uma criação tão honesta quanto a vida pode ser, meus pais, Liane Maria Arenhardt Gonzatti e Sétimo Carlos Gonzatti. Sem eles e sem a base que perpetua meus pés no chão, meu futuro estaria destinado a nada. Os anos de estudo nessa Universidade Federal de Santa Catarina me propuseram a certeza de onde quero chegar, e qual a minha função na sociedade. Com o estágio na Polícia Rodoviária Federal, desde a 1ª até a 9ª fase do curso, este, foi capaz de direcionar, tornar meu desejo de ser policial ainda mais forte e propiciar acompanhamento de trajetórias ímpares, ao lado de policiais excepcionais e que merecem nomeação: Giane Clezar Ferreira, Carlos Gustavo Barnabé, Rodrigo Vaz, Marcel Matias Pontes, Pedro Balbuena Fraga, Flávia Monteiro. Por fim, gostaria de apresentar um agradecimento profundo a Deus, cujos momentos mais sombrios e turbulentos desses anos esquentou minha mão e entregou-me coragem para enfrentar a vida como ela é, sem autopiedade e com determinação.

*Se quiserdes ser policial, sede.
Mas, sabeis sê-lo. O policial não é o traje,
Não é o semblante mau, não é a arma à mostra,
Não é a carteira de identidade, não é o andar
De braços arqueados, de perito estufado,
De chapéu caído sobre os olhos.
O policial é o homem, é o chefe de família,
É o pai, é o filho, é o irmão, é o amigo,
É o cidadão, é o ser comum que anda pelas ruas
De ar sereno e austero, obediente às regras
De cortesia, como todos os outros.
Ser policial não é uma pose de corpo:
É uma atitude, uma conduta, um comportamento
Constante de investimento
Numa função que tem por objetivo a segurança
E a tranquilidade dos semelhantes.”*

*60 anos – Departamento de Polícia Federal
1994 - 2004*

RESUMO

A atual pesquisa tem o principal cunho de apresentar e analisar o cenário atual quanto ao funcionamento das polícias, em especial da Polícia Rodoviária Federal. Nesse estudo, o objetivo também é demonstrar de que maneira o ciclo completo de polícia funciona em outros países e de que forma no Brasil inúmeras situações seriam mitigadas no ordenamento jurídico e policial atual. Ainda, adequadamente à estrutura do Estado, procura-se ilustrar o contexto criminal brasileiro e quais as soluções que este método dará ao funcionamento da prática policial. As demandas sociais e a resposta eficaz que o sistema de segurança pública pode ser otimizado pelo modelo acima supracitado, visando as necessidades da sociedade brasileira e visando integralizar de forma organizada, simplificada ao máximo e de competência eficiente a uma melhor segurança para os civis do país. Preceitua-se, também, os conceitos de polícia existentes no país, sendo a Polícia Militar, a polícia civil e a polícia rodoviária federal. Por competências diferentes, mas operações similares em alguns termos como Termo Circunstanciado e os Termos de Cooperação agilizariam a celeridade dos processos durante o trâmite de abordagens e de encaminhamentos necessários a partir destas e de outros delitos que são cometidos nas vias federais. A utilização de novos mecanismos visa a agilidade dos serviços de força policial. Quanto à metodologia de abordagem do tema, será via método dedutivo, a fim de fornecer fundamentos e interpretações gerais para conclusão. Ainda, através do método indutivo, este, responsável para a generalização, as entrevistas de campo com os policiais rodoviários federais trarão os pontos particulares adentrando a amplitude da pesquisa, informando quais os pontos defeituosos do sistema e quais os possíveis remédios jurídicos já existentes em outros países que podem sanar estes defeitos internos. No que toca ao procedimento do trabalho, que permeia a ciência do direito, inicialmente será utilizado o comparado, seguido pelo histórico e sociológico. Acompanhados pela pesquisa exploratória, explicativa, bibliográfica e de campo – conforme a realização das entrevistas, ora mencionadas. Por se tratar de um estudo cuja conclusão de êxito parte de pressupostos mistos e complexos, é necessário utilizar diversos tipos de métodos para o sucesso do aludido desenredo suscetível. Posteriormente, na segunda seção dessa análise, serão abordadas questões conceituais e históricas, além da evolução própria das polícias. Na terceira seção, o objeto foi a delimitação da gênese do modelo policial brasileiro e a contextualização hodierna. Finalmente, na quarta seção, o assunto será o ciclo completo de polícia em si e suas características. Em síntese, a ordem típica das coisas é a evolução destas. É de suma importância tratar com seriedade o contribuinte nacional e os serviços do Estado, almejando a melhor viabilidade e celeridade dos trâmites gerais, sobrepondo o interesse público a qualquer outro.

Palavras-chave: Conceito de polícia. Organização policial. Segurança pública. Polícia Rodoviária Federal. Ciclo completo de polícia. Funções da polícia administrativa e judiciária. Eficácia da atividade policial brasileira. Proposta para evolução.

ABSTRACT

The current research has the main objective of presenting and analyzing the current scenario regarding the functioning of the police, especially the Federal Highway Police. In this study, the objective is also to demonstrate how the complete police cycle works in other countries and how in Brazil numerous situations would be mitigated in the current legal and police system. Still, appropriate to the structure of the state, it seeks to illustrate the Brazilian criminal context and what solutions this method will give to the functioning of police practice. The social demands and the effective response that the public security system can be optimized by the model, aiming at the needs of Brazilian society and aiming to integrate in an organized way, simplified to the maximum and efficient competence to a better security for the civilians of the country. It is also precepted the concepts of police existing in the country, being the Military Police, the civil police, and the federal highway police. For different competences, but similar operations in some terms such as Detailed Term and Terms of Cooperation would expedite the speed of processes during the process of approaches and necessary referrals from these and other offenses that are committed on federal roads. The use of new mechanisms aims at the agility of the police force services. As for the methodology of approaching the theme, it will be via deductive method, to provide general foundations and interpretations for conclusion. Still, through the inductive method, this, responsible for the generalization. The field interviews with the federal highway police will bring the points entering the breadth of the research, informing which are the defective points of the system and what are the possible legal remedies already existing in other countries that can remedy these internal defects. In short, the typical order of things is their evolution. It is of paramount importance to treat seriously the national taxpayer and the services of the State, aiming at the best viability and speed of the general procedures, superimposing the public interest to any other.

Keywords: Concept of police. Police organization. Public safety. Federal Highway Police. Full cycle of police. Functions of the administrative and judicial police. Effectiveness of Brazilian police activity. Proposal for evolution.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade

APF Autos de Prisão em Flagrante

BM BRIGADA MILITAR

CP Código Penal Brasileiro

CPP Código de Processo Penal Brasileiro

CF Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

MJ Ministério da Justiça

MP Ministério Público

MPF Ministério Público Federal

ONU Organização das Nações Unidas

PM Polícia Militar

PRF Polícia Rodoviária Federal

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Supremo Tribunal de Justiça

TCO Termo Circunstanciado de Ocorrência

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
2 DA POLÍCIA – CONCEITO, HISTÓRIA, EVOLUÇÃO	23
2.1 A ORIGEM ETIMOLÓGICA, CONCEITUAL E HISTÓRICA DE POLÍCIA.....	23
3 A POLÍCIA NA EUROPA – HISTÓRIA, CONCEITO E EVOLUÇÃO	32
3.1 A POLÍCIA METROPOLITANA DE LONDRES	36
3.2 A POLÍCIA ESTADUNIDENSE: CONSOLIDAÇÃO.....	42
3.3 A POLÍCIA FRANCESA	47
4 A ORIGEM DO MODELO POLICIAL E O PADRÃO ATUAL BRASILEIRO	48
4.1 DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA E DA POLÍCIA JUDICIÁRIA	53
5 DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA.....	56
5.1 O que é o Ciclo Completo de Polícia e como pode ser aplicado na Polícia Rodoviária Federal?	58
5.2 Pesquisa empírica – entrevistas com policiais rodoviários federais	62

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, é importante que o conceito de polícia ora proposto seja interpretado conforme suas mudanças ao longo dos séculos e suas adaptações à luz dos novos nuances das sociedades. Assim, introduz-se o presente estudo no intuito de problematizar pontos que terão propostas para solução ao longo da presente pesquisa, cujo principal termo a ser respondido é reconhecer qual mudança no sistema policial brasileiro deve ser realizada para a viabilização do ciclo completo. Ainda, pesquisa teve como objetivo principal demonstrar como foi construído o sistema de persecução penal brasileiro, no que concerne às atribuições e função da Polícia Rodoviária Federal. Em seguida, delimitou-se os conceitos de polícia administrativa de preservação da ordem pública e de polícia judiciária, contextualizando a origem do modelo policial existente no Brasil e do sistema de separação, considerando que o país conta com um sistema misto de polícia. Ainda, reiterou-se as conceituações de ciclo de polícia e o funcionamento de outros sistemas internacionais, que já contam com o ciclo completo de polícia como naturalidade, desde as suas concepções. Identifica-se que o atual modelo de polícia adotado no Brasil hodiernamente não é o mais adequada para corresponder as expectativas dos cidadãos, constituindo uma segurança pública de baixa qualidade. Foi observado que o sistema de segurança pública brasileiro seria mais eficiente se seguisse o modelo de ciclo completo de polícia, o qual é adotado em todos os países democráticos com administração pública moderna.

Ainda, esclareço que os parâmetros ordenados foram as polícias europeias, devido ao modelo próximo do sugerido por este trabalho, sendo o principal viés utilizado de Londres, França e Estados Unidos – não anula-se o funcionamento das polícias latinas e assevero o respeito pelos modelos destes outros, mas por trabalharem e se organizarem de uma forma diversa do modelo ora mencionado nesta pesquisa, escolheu-se o modelo europeu como referência, até mesmo pelo cordão umbilical que prende o Brasil à Portugal, naturalmente pela nossa civilização norteadada pelos seus costumes e atividade histórica.

Nesse interim, considero que a pesquisa fora de sucesso e atendeu o ímpeto de continuar o estudo concernente ao assunto. Particularmente, como uma graduanda que pretende com todas as forças ser policial rodoviário federal e atender ao melhor desejo do contribuinte e devido uso dos recursos públicos, assevero a necessidade

que é partir das teorias aqui expostas partir para uma prática que torne o sistema atual e suas falhas seja reintegrado pelo modelo de ciclo completo de polícia, visando, justamente, introduzir os recursos da Polícia Rodoviária Federal e seus gastos de uma forma otimizada e que atenda principalmente ao princípio da economicidade, conforme art. 70 da Constituição Federal de 1988 – este, reza quanto a obtenção do resultado esperado com o menor custo possível, mantendo a qualidade e buscando a celeridade na prestação de serviço ou no trato com os bens públicos. Tal princípio coaduna com o objetivo primordial desse trabalho, que visa o melhor funcionamento especialmente da Polícia Rodoviária Federal, e automaticamente beneficiando outras instituições como a Polícia Civil e a Polícia Militar, que tratam de processos que não originam de si mesmas, mas devem resolvê-los por conta do sistema misto hoje apresentado no Brasil, problema que seria resolvido com a adoção do sistema completo de polícia.

2 DA POLÍCIA – CONCEITO, HISTÓRIA, EVOLUÇÃO

No tocante ao assunto, importante asseverar que o estudo histórico das organizações policiais ao redor do mundo e suas respectivas evoluções históricas, polícias e sociais refletem na construção e na aplicação das normas das forças policiais aqui no Brasil. Por isso, é indispensável a análise do passado nessa pesquisa, de forma que possamos compreender como chega-se até o ordenamento atual.

2.1 A origem etimológica, conceitual e histórica de polícia

A palavra polícia tem um percurso onomasiológico longo. A priori, nasce na Antiguidade Clássica greco-romana, com o vocábulo “*politeia*” dos gregos e “*politia*” dos romanos, com o significado de *governo da Cidade-estado*. Mais adiante, na Idade Média, o conceito de polícia evoluiu para “a boa ordem da sociedade civil”, promovida pelo príncipe. Na Idade Moderna, com a emergência das teorias absolutistas do Poder, o conceito de polícia torna-se aquilo que é tendente à ordem pública e ao bom governo da nação. Ao final do Antigo Regime, adicionais aos valores liberais germinados no século XVIII, o conceito de polícia toma um novo paradigma e reduz-se à garantia da segurança pública, para o exercício dos demais direitos. O Estado, portanto, ajusta-se aos seus princípios dogmáticos e assim chega ao sentido atual de polícia.

De acordo com o professor Moreira Neto (2014, p. 531), a origem do termo polícia é derivada, conforme explicitado, “sucessivamente, das vozes, grega *politeia* e latina *politia*, procedem do étimo grego *polis*, daí a sua conotação à ordem da cidade antiga – ou seja, à sua administração”. Além disso, o autor descreve que o vocábulo manteve tal compreensão acerca da ideia de administração até o final da Idade Média, cujo tempo fora demarcado pelas ideias liberais germinadas no século XVIII, guinando a interpretação no sentido de designar as atividades estatais “limitativas e condicionadoras das liberdades individuais” (MOREIRA NETO, 2014), conceito utilizado também hodiernamente.

Conforme Moneto (2006, p.20), num prisma etimológico, os termos polícia e política são derivados da palavra *polis*, oriunda do grego antigo. Em tempos de Aristóteles, o termo *polis* possuía dois significados – um atinente à cidade, enquanto

entidade distinta de outras comunidades políticas, e, secundamente, como “aquilo que mantém a cidade em sua unidade, a saber: a arte de governar”.

Nesta mesma senda, à luz de Cretella Júnior (1992, p. 521), este, trata o termo polícia de uma forma mais genérica – “a força organizada que protege a sociedade, livrando-a de toda ‘vis inquietativa’”. Assevera-se que essa construção conceitual não se tratava de “concepção puramente especulativa, criação do puro domínio da lógica”, mas sim “de real atividade do Estado, instituto positivo da Administração” (CRETELLA JÚNIOR, 1991), onde sua dimensão e extensão eram medidas a partir da legislação de cada país.

Desde Platão e Aristóteles, há uma evolução quanto ao conceito de polícia. Anteriormente, tinha-se uma ideia fixa de ser “um conjunto de leis e regras que concernem à administração geral da Cidade, isto é, a ordem pública, moralidade, insalubridade e abastecimentos” (MONET, 2006, p. 20). Por outro ângulo, por este mesmo autor, tem-se os “guardiões da lei”, agentes que são encarregados de fazer respeitar tais regulamentações”. A partir de então, vislumbra-se a diferença entre as “autoridades de polícia”, responsáveis pela criação das normas e regulamentos, e as “forças de polícia”, responsáveis pela aplicação destas, que os indivíduos respeitem de fato as regras e, caso necessário, através do uso da força.

Diversos autores abordam o tema “polícia” em suas obras, podendo citar referências que corroboram às teorias hodiernas de administração e organização da polícia, dentre eles Nicolas Delamare, 1705. Este, discutiu a importância de uma estrutura organizada para a polícia, defendendo a criação de departamentos especializados e a designação de responsabilidades específicas, visando cuidar dos aspectos da lei de forma diferente. Ainda, segundo esse autor, a polícia é aquela que garante a manutenção da ordem pública, trabalhando na prevenção de crimes, resolução de conflitos e controle de comportamentos que não se enquadram na lei – promulgando, dessa forma a segurança dos cidadãos que a seguem. Segundo ele, o papel da polícia na sociedade tem a segurança de todos como prioridade original, defendendo a sua atuação não só quanto à repressão do crime, mas também em um ambiente seguro, com auxílio da administração pública.

Outrossim, o autor alemão Johann Heinrich Gottlob von Justi, que produziu diversas obras consoante aos assuntos de organização policial. Em *Lehrbuch der philosophischen Moral und des Rechts* (1764), ele abrange o tema do papel do governo na manutenção da ordem, e, dez anos depois, em *Grundriss Des heutigen*

Europaischen Volkerrechts (1774), Justi aborda justamente o direito internacional e os princípios que regem as relações entre os Estados, o que pode ter implicações para a cooperação policial em nível internacional.

Após esse período de construção conceitual da polícia e suas funções sociais, o assunto cai em obscuridade e fica um determinado período sem novas referências e sem novos estudos, até que, na Idade Média, algumas universidades como as de Pádua, Paris, Laipzig e Colônia voltam-se ao estudo do tema novamente. Logo, nessa ordem nova do mundo, “o termo ‘polícia’ designa então, de modo laudatório, o estado em que se encontra uma sociedade em que se beneficia de um ‘bom governo’ e onde são promulgadas e aplicadas ‘boas leis’” (MONET, 2006, p.21).

A partir disso, o significado na palavra polícia teve diferentes interpretações, conforme o jurista Cretella Júnior (1991, p. 521), tal termo designa “a boa ordem da sociedade civil sob a autoridade do Estado, em contraposição à boa ordem moral e religiosa da competência exclusiva da autoridade eclesiástica”. Assevera, posteriormente, que na França e na Alemanha, os termos *police* e *polizei* “passaram a designar o poder do senhor feudal para zelar, de todos os modos possíveis pelo bem-estar de todos que estavam sob suas ordens” (CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 521).

Durante o período feudal, o príncipe que era o detentor do poder chamado de *jus politiae*, que significava que ele tinha total liberdade para executar o que fosse necessário para manter “a boa ordem da sociedade civil sob autoridade do Estado”. Em outro prisma, as autoridades eclesiásticas eram responsáveis em manter a “boa ordem moral e religiosa” (DI PIETRO, 2014, p. 122) – dessa forma, a moral, a religião, a ordem e o governo eram alicerces essenciais na formação de uma regência considerada de excelência. Era intrínseco, portanto, ao cidadão, que tais aspectos fossem considerados importantes e que fossem prioridade para aqueles que detinham o comando do poder.

Ao final do século XV, na Alemanha, o termo *jus politiae* volta a designar “toda atividade do Estado, compreendendo poderes amplos de que dispunha o príncipe, de ingerência na vida privada dos cidadãos, incluindo sua vida religiosa e espiritual, sempre sob o pretexto de alcançar a segurança e o bem-estar coletivo” (DI PIETRO, 2014, p. 122). Nesse momento, justamente, conforme segue lecionando a autora ora referenciada, surge-se a distinção entre polícia e justiça. O termo polícia, dizia respeito à administração realizada pelo príncipe e todos os atos implementados na sua gestão.

De outro modo, estavam também as normas aplicadas pelos juízes, as quais ficariam de fora de alcance do príncipe. Acrescenta a autora que esse seria o “direito de polícia do príncipe” (DI PIETRO, 2014), esse, que fora sofrendo inúmeras mudanças e restrições ao longo do tempo, saindo de sua gerência e sendo administrado por militares, atividades eclesíásticas e atividades financeiras, chegando a um ponto de mitigação no qual restaram somente as atividades administrativas internas ao príncipe.

Ainda atinente à evolução do conceito de polícia em si, absorve-se toda a atividade da administração, “quer dirigida a prevenir os males e as desordens da sociedade, que a zelar através dos serviços públicos pelo bem-estar físico, econômico e intelectual da população” (CRETELLA JÚNIOR, 1992, p. 522). Nesta mesma obra, do *jus polittiae* apenas não estavam incluídos nas responsabilidades da Administração Pública a atividade financeira e a administração militar, “para achar um conceito mais restrito de polícia é preciso remontar a tempos bem próximos dos nossos, ou seja, até fins do século XVIII e a primeira metade do século XIX”.

Nesse mesmo sentido, descreve Monet (2006, p.18), que “as estruturas policiais de hoje se estabeleceram na Europa, basicamente, nos séculos XVIII e XIX, no quadro de Estados monárquicos, autoritários e inquisitoriais”. Panoramicamente, as estruturas policiais não se alteraram desde então, sendo mantidas, portanto, a formatação construída e os conceitos ora definidos nos séculos passados, assim “todas as mudanças econômicas, sociais e políticas pelas quais a Europa passou desde então” (MONET, 2006, p. 18).

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

O professor Louis Rolland (CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 527), considerado o “pai das leis do serviço público”, se debruçou com muita energia sobre a polícia e afirma que tal termo possui sentidos diversos. De um modo geral, “falando de polícia pensamos às vezes na acomodação racional da cidade”, ou seja, a adaptação da sociedade ao Estado e a organização e o funcionamento dos serviços públicos. De

um modo mais antigo a se debruçar sobre o tema “pode-se dizer que o objeto de polícia é limitado ao cuidado de assegurar, de manter o de reestabelecer a ordem no país”.

A escola alemã, consoante também ao que fala Cretella Júnior (1991, p. 528), estudou o termo polícia sobre as mais variadas perspectivas. Conforme Lônia (CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 528), a polícia fora compreendida como a “atividade do poder público na esfera da administração interior e que exerce coação sobre as pessoas”. De outro entendimento, também Otto Mayer, citado pelo autor na mesma obra, conceitua polícia como “a atividade do Estado que tem por fim a defesa da boa ordem da coisa pública, mediante os recursos do poder da autoridade, contra as perturbações que as existências individuais podem ocasionar”.

Ainda na escola alemã, Stein (CRETELLA JÚNIOR, 1991, 528) define polícia “como a força organizada para a defesa comum do perigo” enquanto Fritz Fleiner, traz ensinamentos que destacam a polícia como a função que não é estática, definindo-a “como uma certa atividade administrativa, a ação da autoridade no domínio da Administração interior, que impõe unilateralmente à liberdade natural da pessoa e à propriedade dos cidadãos as restrições necessárias para a manutenção do direito público, da segurança pública e da ordem pública”.

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

Nesta senda, para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 944), o sentido de polícia é a função de Estado exercida por uma “instituição de administração positiva”, a qual o objeto principal, como já proferido anteriormente, é a manutenção da ordem pública por meio da imposição de limitações legais a indivíduos e grupos de indivíduos. Os autores mencionam que o termo em si “polícia” por meio dos séculos fez surgir novas concepções à medida que as sociedades evoluíam, assim como a criminalidade, iniciando como um “conjunto das instituições necessárias ao funcionamento e à conservação da Cidade-Estado”. Já na Idade Média, havia a concepção de que essa era “a boa ordem da sociedade civil”, trazida no sentido de ser a atribuição da sociedade polícia, pois a “ordem moral” seria responsabilidade das autoridades religiosas (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 944).

No mesmo caminho, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 944), narram que, na Idade Moderna, o conceito de polícia fazia referência à “toda a atividade da administração pública”, trazendo a discussão uma ideia de um “Estado de Polícia”. Tal efeito volta a ser mais restrito a partir do século XIX, no momento em que a polícia passou a ser considerada “a atividade tendente a assegurar a defesa da comunidade dos perigos internos”. Naquele momento, a preservação da ordem pública significava “repressão de todas as manifestações sociais que pudessem desembocar numa mudança das relações político-econômicas entre as classes sociais” e o termo segurança pública compreendia “a salvaguarda da integridade física da população, nos bens e nas pessoas, contra os inimigos naturais e sociais”.

À luz de Caetano (2004, p. 1148-1149), Freitas (1861, p. 192) explica que a polícia fazia “parte da administração que tem por objeto a manutenção da ordem pública e a segurança individual”, de forma que possuía um viés de “polícia política administrativa”, no sentido de que era “a que consiste em impedir as infrações da lei e na sustentação da ordem pública em cada lugar, bem como em toda parte do reino”.

Ademais, sobre o mesmo período histórico, Caetano, referência acadêmica supracitada, baseando-se no conhecimento de Duarte (1881), esclarece que o conceito de polícia era revestido da ideia de “cuidado incansável da autoridade e seus agentes pela execução fiel das leis, da propriedade e da tranquilidade de todos os cidadãos”, na qual o objetivo principal era distanciar a sociedade e seu governo de eventuais perigos, visando a “pública segurança de modo insensível e permanente”.

O progresso social trouxe evoluções conceituais acerca do Estado, ao passo que o Estado de Direito nasce numa era onde o monarca, rei ou príncipe já não cabe mais como autoridade mor, e a sociedade não tende a aceitar que este não precisa respeitar nada além de sua própria vontade, nenhuma regra ou norma além disso. Em suma, um pilar do Estado de Direito é o princípio da legalidade, segundo o qual o Estado deve acatar e respeitar as leis que ele mesmo cria (DI PIETRO, 2014, p. 122).

Um dos alicerces do Estado de Direito é o princípio da legalidade, este, fundamental no direito, que estabelece que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei – *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*. Esse princípio está previsto no artigo 5º, inciso II, da CF/88. Uma ponte importante a ser feita com um dos princípios que regem todo o ordenamento jurídico brasileiro, conforme o jurista Cesare Beccaria, na obra *Dos Delitos e da Penas* (1764), e este argumenta que a legalidade é fundamental para garantir a segurança jurídica,

a igualdade perante a lei e a limitação do poder punitivo deste Estado que o cerne deve prover tal segurança.

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

O Estado de Direito inicia seu ideal analogamente ao liberalismo, onde o próprio Estado proporcionava diversos valores e direitos subjetivos, principalmente o da liberdade. Assim sendo, de acordo com Di Pietro (2014, p. 122) “tudo que significasse uma interferência nessa liberdade deveria ter um caráter excepcional”, isto é, “a regra era o livre exercício dos direitos individuais amplamente assegurados nas Declarações Universais de Direitos, depois transposto para as Constituições”. Nessa época, a polícia administrativa era uma polícia de segurança, pois a atuação estatal era uma exceção que limitaria os exercícios dos direitos individuais intrínsecos para assegurar a ordem pública.

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

À luz de Cretella Júnior (1991, p. 532), visando construir o conceito de polícia é necessário que sejam coadunados três elementos indissociáveis, sendo eles: o subjetivo, o teleológico e o objetivo. A priori, tem-se o elemento subjetivo, isto é, a fonte do que provém, o Estado, “ficando de lado qualquer proteção de natureza particular, já que o exercício do poder de polícia é indelegável”. Em segunda ordem, de natureza teleológica, sugere que a existência do instituto está vinculada a efetivamente concretizar e garantir “a paz, a tranquilidade, a boa ordem, para cada um e para todos os membros da comunidade”. Como terceiro elemento, fundamental para definir a polícia, diz respeito na prática “às limitações a qualquer tipo de atividade que possa perturbar a vida em comum” (CRETELLA JÚNIOR, 1991).

Logo, a partir dos três elementos supracitados, é possível construir uma definição completa, que, sinteticamente, descreve o melhor modo possível o instituto “polícia”. Nesta senda, o autor também conceitua polícia como sendo “a atividade concreta do Estado para assegurar a ordem pública através de limitações legais impostas à liberdade coletiva e individual”. Condensando nestes conceitos tais três elementos indispensáveis que fundamental a essência do conceito, a saber: “a) a presença do Estado desenvolvendo atividades; b) a finalidade de ordem pública; c) o conjunto de limitações à liberdade humana” (CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 532).

Atualmente, as concepções jurídicas de polícia evoluíram, de forma que se concebe polícia como:

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

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

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

Ainda, ilustra o professor Lima (1954, p. 106) que “na ideia de garantia de um direito vai implícita a possibilidade de limitação desse direito ou do respectivo exercício”. Neste sentido, os direitos individuais estão suscetíveis às limitações ao seu exercício, sendo tais limitações consentidas pelos próprios indivíduos ou regularizadas por normas do poder público. Nessa esteira, o docente afirma que “a lei

garante nessa medida, os direitos individuais contra o próprio indivíduo; a Constituição garante-os contra o poder público” (LIMA, 1954, p. 106).

O mestre ora referenciado comenta que é dado o nome de polícia para a intervenção reguladora da administração pública e do Estado. Afirma, ainda, que o poder público impõe ao particular, dentro dos exercícios de suas atribuições e dentro de suas individuais limitações, que resultam da “intervenção reguladora da administração pública, reclamada pelas próprias contingências do tempo, do espaço e do convívio em sociedade, para tornar possível o exercício dos direitos individuais” (LIMA, 1954, p.107).

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

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

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

3 A Polícia na Europa – história, desenvolvimento e evolução.

Após entendimento da origem e essência do termo polícia, faz-se necessário compreendermos a origem ou surgimento e evolução das polícias, mas no contexto europeu. Fundamental saber o caminho para entender e perceber o momento desencadeado no Brasil, a partir da história.

A função policial, como hodiernamente é entendida, nem sempre existiu. O que há na atualidade é uma construção histórica baseada em uma “sucessão [de] rupturas” (MONET, 2006, p.31), do que em uma elaboração e um desenvolvimento conceitual da sociedade e Estado cuja origem estivera em um passado longínquo.

Por outro âmbito, mesmo num passado diferente deste de Londres, sem qualquer estrutura policial, mesmo em civilizações não tão convencionais, já havia um “controle social imerso no cotidiano do grupo” (MONET, 2006, p. 31). A exemplo, cita-se a sociedade dos esquimós (povos indígenas que habitam tradicionalmente regiões em torno do Círculo Polar Ártico) os quais tratavam as violações de normas de comportamento e desvios de leis locais na esfera privada, cabendo à família do ofendido (vítima de roubo, adultério) prender e castigar o culpado.

Ainda, o autor assevera que “quando a organização social se aperfeiçoa, os conflitos são normalmente resolvidos pela interposição de mediadores”. De forma cronológica, historicamente, somente se observa a “presença da função policial” quando a divisão do trabalho se aguça e “estruturas diferenciadas de dominação polícia, religiosa e militar aparecem”. Tem-se, ainda, os exemplos dos Cheienes – índios americanos conhecidos como cheienes, originalmente agricultores, que posteriormente tornaram-se caçadores nômades de búfalos americanos –, que tratavam crimes mais graves, tais como assassinatos e caça e pesca clandestinas, de forma diferente, cabendo a um determinado conselho judiciário seu julgamento, podendo, este, atribuir penas mais graves, como o banimento do infrator do grupo.

Com a evolução do Estado grego, mesmo vinculado à ideia “estreita de cidade antiga”, aduz Monet (2006, p. 32) que se faz imprescindível a estruturação da polícia dissociada da ideia militar, jurídica ou qualquer outra função social. Segundo o autor, a construção do Estado se deu em torno de valores e interesses que “não se deixam nem absorver pela soma dos interesses particulares, nem confundir com o patrimônio dos governantes”.

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

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

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

Ainda, a partir do Édito de Caracala, de 211 a.C., as cidades gregas perdem a autonomia para organizar a própria administração, sendo prevalecido o modelo romano de organização, inclusive o policial. No entanto, conforme observa Monet (2014, p. 33), a estrutura era muito semelhante à já existente na Grécia, a qual, por sua vez, fora inspirada por Roma.

Nesta senda histórica, entre a publicação da Lei das Doze Tábuas (450 a.) e meados do século III Roma manteve muita similaridade com o modelo grego, havendo uma distinção clara entre interesse público e privado. No primeiro, havia forças de segurança que executavam as vontades dos governantes; já na esfera privada, cabia ao ofendido e a seus familiares conduzir os infratores para serem julgados pela autoridade judiciária ou magistrado público, o qual proferia a sentença que poderia decretar inclusive morte e sujeição à escravidão, porém, a pena deveria ser executada pela vítima.

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

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

O modelo desenvolvido pelo imperador perdurou por anos, sendo evoluído posteriormente por Trajano, que criou um grupo dominado *frumentarii*, “uma espécie de caçadores de prêmios, acuando os criminosos através de todo Império”. Entretanto, conforme leciona Monet (2006), a partir da queda de Roma “os órgãos especializados de polícia desaparecem da Europa por vários séculos” e, em decorrência disto, a função policial restou descentralizada, formando-se, deste modo, múltiplos poderes locais autônomos.

Na evolução da Europa, após a falência do Império Carolíngio, este que desencadeou uma divisão da autoridade, ocorreu o desmembramento das funções de justiça e segurança. Já na Alemanha, a “ideia imperial e o dever de pacificação interna não desaparecem dos espíritos”, mas durante muitos séculos o “Santo Império Germânico” (MONET, 2006, p. 36) esteve longe de ser uma realidade, virando uma lenda. Na França e Inglaterra, a dilaceração o poder político e a subdivisão das funções de justiça e funções policiais assumiram um nível desconhecido.

Conforme descreve Monet (2006, p. 36), o monarca, nessas nações, tinha como obrigação a garantia da justiça e das obrigações morais e religiosas para todos seus súditos; entretanto, mal conseguia proteger a si mesmo e suas terras, com o poder militar, haja vista diversos potentados locais. A partir da era feudal, no entanto,

que se expandiu vagarosamente pela Europa, surgiu a procura por uma segurança coletiva, como na Alemanha, onde 90 (noventa) por cento da população vivia no campo, sob “um contrato, com base na reciprocidade entre os habitantes e seu amo – o Landesherr” (MONET, 2006, p. 36), de um lado o amo proporcionava segurança, de outro, os camponeses ofereciam obediência.

Assevera Monet (2006, p. 37) que, na prática, cada senhor, sem suas terras, fazia as vezes de Poder Judiciário, utilizando os meios que dispunha para coagir e executar as sentenças que ele mesmo declarava, para que fossem efetivas. Contudo, pela falta de órgãos policiais especializados, tais tarefas eram executadas pelos próprios camponeses que viviam no feudo.

Dessa forma, a justiça criminal era implementada pelo senhor feudal a partir da concessão ou delegação feita pelo rei, de quem emanava a justiça criminal. Observa-se, ainda, que tal efetividade dessa modalidade de justiça era fraca, visto que quando executada de forma privada, garantido à vítima ou sua família a execução das sentenças, que, na prática, é a execução da justiça com as próprias mãos. Neste contexto sangrento e violento, profundamente enraizado na cultura europeia, começa a sofrer mutações somente a partir do intitulado movimento a favor da “paz de Deus”, como afirma o autor.

De uma forma panorâmica, nesse momento do presente estudo, apresentar características do desenvolvimento institucional da Polícia durante o século XIX no Brasil, Inglaterra e Estados Unidos, citando pontos já referenciados no presente trabalho, procurando enfatizar as principais características históricas do desenvolvimento institucional da polícia no Brasil e dilemas presentes na profissionalização dos policiais.

3.1 A POLÍCIA METROPOLITANA DE LONDRES

Do ponto de vista da sua evolução institucional, o paradigma das polícias ocidentais é a Polícia Metropolitana de Londres, “a nova polícia” fundada em 1829. Nesta seara, inicia-se o estudo deste tópico citando um político britânico e fundador da primeira forma policial moderna. Esta, desenvolveu os princípios da polícia comunitária e sua relação com a justiça, estabelecendo uma abordagem de policiamento baseada no consentimento e na cooperação dos cidadãos. De acordo com o autor Leonard W. Cowie, em sua obra “Sir Robert Peel”, de 1996, que trata da biografia de Peel, afirma-se que ele é conhecido por sua influência na criação da primeira força policial moderna, a Polícia Metropolitana de Londres, em 1829. Peel estabeleceu nove princípios fundamentais para a polícia, que ficaram conhecidos como “princípios de Peel” ou “doutrina de Peel”. Os princípios que seguem, refletem sua filosofia sobre a função e a abordagem da polícia. Inicialmente:

- a) a prevenção do crime: a missão fundamental da polícia, é prevenir o crime e manter a ordem pública, em vez de simplesmente reprimir a criminalidade;
- b) a delegação de poderes: a autoridade policial deve ser delegada por lei e não deve depender apenas do poder discricionário dos policiais;
- c) a neutralidade política: a polícia deve ser politicamente neutra e não deve ser influenciada por partidos políticos ou agendas partidárias;
- d) cooperação com o público: a polícia deve obter o apoio e a cooperação do público, mantendo relações positivas e construtivas com a comunidade;
- e) uso mínimo da força: a força física deve ser usada apenas quando necessário e de forma proporcional à situação;
- f) constância de aplicação da lei: a aplicação da lei deve ser consistente e imparcial, independentemente do status social, etnia ou posição do indivíduo;
- g) padronização e organização: a polícia deve ser organizada de acordo com princípios de eficiência, com procedimentos e práticas consistentes em toda a organização;

- h) treinamento e educação: os policiais devem receber treinamento adequado, tanto em habilidades técnicas quanto em princípios éticos, para cumprir suas funções de maneira competente;
- i) opinião pública como base do poder: a legitimidade e a eficácia da polícia dependem do apoio e do consentimento da opinião pública.

A criação da Polícia Metropolitana de Londres, que aplica a lei e a manutenção da ordem pública em uma área geográfica que abrange não só a capital, como seus arredores; foi uma resposta aos desafios enfrentados pela capital inglesa na época, incluindo altos índices de criminalidade e a necessidade de uma abordagem mais eficiente e profissional na aplicação da lei.

Considerada a primeira polícia moderna em um país com governo representativo (MILLER, 1999), sua característica de modernidade estava associada à definição do seu papel como o de uma polícia preventiva e, portanto, não prioritariamente voltada para a implementação da Lei, por meio da repressão aos comportamentos desviantes. Estas duas ideias – um governo representativo e uma polícia preventiva – implicariam a necessidade de que a polícia deveria em primeiro lugar obter e, então, utilizar a aceitação e concordância voluntária das pessoas para a sua autoridade (MILLER, 1999, p. 1), e que o policiamento efetivo, nestes termos, requereria um consenso genérico de que o poder que a polícia representa e o poder que ela exerce são minimamente legítimos.

Neste caso, a despeito de representar, do ponto de vista prático, a ideologia dominante em uma dada sociedade – haja vista que, como afirma Reiner (1992, p. 3-4), o impacto das leis, ainda que formuladas a partir de concepções genéricas e universalistas, reproduz as desigualdades de uma determinada sociedade –, a polícia, mesmo dispondo do poder para a coerção, pode optar por agir por meio do consenso (EMSLEY, 1996, p. 5).

Conforme Manning (1997, p. 86), isso foi possível para a “nova polícia” por conta de um projeto institucional extremamente cuidadoso, voltado especificamente para a ideia de que a polícia foi concebida, pelo menos em parte, como uma força direcionada para a construção de uma mediação política entre o povo e as elites. Logo, a polícia deveria:

[...] prevenir o crime, sem recorrer de forma repressiva à sanção legal e procurando evitar a intervenção militar em distúrbios domésticos (tais como em motins e revoltas populares); gerenciar a ordem pública de forma não violenta, com a aplicação de recursos violentos apenas como última possibilidade para conseguir obediência e concordância; minimizar e mesmo reduzir, se possível, a divisão ou separação entre a polícia e o público, e demonstrar eficiência através da ausência de crime ou desordem, e não da ação policial voltada para este fim (MANNING, 1997, p. 92-93).

Tais aspectos implicam em uma série de novas demandas de organização, incompatíveis, por exemplo, com antigos sistemas de policiamento casuais ou esporádicos até então funcionais na sociedade inglesa: os vigias noturnos (*night watchers*), os “Juizados de Paz” – atores privados e semiprivados que agiam mediante contrato, e os “detetives” das cortes. Outrossim, a “nova polícia” seria, por exemplo, a primeira a desenvolver a ideia de prevenção do crime pelo papel de patrulha e ostensividade constante, em vez da apreensão, apenas, dos ofensores após a ocorrência em tela (MILLER, 1999, p.2).

A despeito disso, a polícia como organização não era uma instituição bem-vista entre os nobres e proprietários, porque representava de forma bastante tangível um enorme potencial de regulação do governo sobre a vida privada das pessoas, até então inédito. (MILLER, 1999, p. 4; LOWE, 1990, p. 219).

Logo, se, por um lado, é suposto que a visão das pessoas sobre a polícia reflete, em algum grau, a ideia que elas têm do governo que esta polícia representa, por outro, a polícia pode ter um papel ativo na criação de sua própria imagem pública, sendo que, neste sentido, um desenho institucional adequado pode ser de grande ajuda. Dessa forma, Sir Robert Peel deliberadamente procurou moldar as características organizacionais da polícia de Londres, em virtude da tradicional desconfiança britânica na autoridade oficial, no sentido de garantir que seus policiais não fossem vistos como alguma forma de exército doméstico a serviço da proteção da coroa em detrimento ou ao custo das liberdades individuais (SKOLNICK; FYFE, 1993, p. 117).

Dessa forma, a Polícia Metropolitana de Londres introduziu vários elementos que fizeram parte, daí para diante, da ideia moderna de policiamento (WALKER, 1992, p. 5): uma missão, relacionada à noção de prevenir o crime antes que ele ocorra, em que a estratégia era a patrulha preventiva; uma estrutura organizacional definida, no

caso em pauta, baseada na estrutura das forças armadas, em especial o seu sistema de comando e disciplina; e a presença contínua da polícia na comunidade por meio da patrulha preventiva em tempo integral.

Na verdade, seus princípios fundadores sintetizavam uma já longa tradição de estudos e debates sobre a polícia na Inglaterra e sua organização, sendo que uma das grandes contribuições de Peel ao modelo da Polícia de Londres foi sua insistência na aplicação de normas burocráticas estritas no funcionamento da organização e a nomeação de seus dois primeiros comandantes, estabelecendo as principais características da Polícia de Londres, sua organização e sistema de disciplina, os sistemas de patrulha, o uniforme e outros detalhes da estrutura e normas de conduta na prática que determinaram o desenho institucional da Polícia inglesa (MILLER, 1999, p. 2).

Entre as principais características deste modelo, citam-se: sistemas de patrulha derivados de cálculos pré-programados que procuravam excluir demandas políticas e monetárias; processos de recrutamento e seleção, com mínimos a serem atingidos pelos candidatos; estrutura de cargos e salários; política de carreira, com progressão por mérito e antiguidade, mas com grande ênfase no mérito; estabilidade no emprego para policiais de boa conduta; uso do uniforme; a estratégia de supervisão e controle da atividade de patrulha (EMSLEY, 1996).

Para Reiner (1992, p. 60-76), estas políticas representavam uma “arquitetura” propositadamente desenvolvida, no sentido de conferir legitimidade para a organização policial, justamente no momento das amargas lutas políticas em torno da expansão do direito de voto e representação parlamentar na sociedade inglesa. Logo, a ideia de consenso ou consentimento que subjaz o amadurecimento institucional da polícia londrina, na primeira metade do século XIX, seria produto tanto da “pacificação das relações sociais” na sociedade inglesa, ou seja, da incorporação das classes de trabalho ao processo político – pela conquista do direito ao voto e a representação parlamentar, principal fonte de resistência inerente à organização policial – como de políticas e estratégias organizacionais deliberadas, desenvolvidas no sentido de dotar a polícia de condições institucionais para a conquista da legitimidade social por meio de alguns elementos, estes:

- 1) organização burocrática: a nova polícia seria organizada por princípios de uma hierarquia burocrática, com uma cadeia de comando em linhas quase-militares; regras e regulamentos governavam vários pontos da vida do policial (uso de uniforme, hábitos de higiene, formas de tratamento de populares e superiores hierárquicos, horários de trabalho, etc) e não só aqueles relacionados à atividade de patrulha; a adesão a estes regulamentos era inculcada por meio de formação e treinamento;
- 2) mandato da lei: a forma como a polícia atuava na manutenção da ordem e no reforço do sistema legal era, ela mesma, submetida a um conjunto de regras e procedimentos que visavam restringir a liberdade de ação do policial;
- 3) estratégia do uso limitado da força: o grosso dos policiais não portava armas, estando limitados a um bastão de madeira, sendo que mesmo o seu uso era restrito, determinado apenas como último recurso;
- 4) neutralidade política: considerada um dos elementos mais importantes, indicava que a polícia deveria apresentar uma certa neutralidade política diante das divisões de classe da sociedade inglesa, procurando a imparcialidade na ação, que deve ser orientada por princípios gerais (para tanto, se proibia o voto aos policiais – políticas que perdurou até 1887);
- 5) responsabilidade (*accountability*): a respeito de não ter controle formal por nenhum corpo eleito, entendia-se que a polícia era responsável (*accountable*) à lei, em virtude de que suas ações eram revistas pelas cortes e pela população, por meio de um processo de identificação entre a polícia e as classes populares, incentivado por estratégias deliberadas de recrutamento e seleção, que buscavam os policiais entre a massa das classes populares;
- 6) espírito público: incentivado por meio do cultivo deliberado da noção de que o policial é um servo da população;
- 7) primazia da prevenção: determinar a concentração da força nas atividades de patrulha ostensiva uniformizada, visível (e controlável) pela população, em detrimento das atividades de investigação, usualmente desenvolvidas em segredo;

- 8) efetividade: observada pelo desenvolvimento progressivo de indicadores e critérios que procuravam validar a busca do oferecimento de um serviço de qualidade.

Nessa esteira, nos casos de atendimento das demandas de manutenção da ordem, em decorrência de crises políticas, motins ou revoltas da classe trabalhadora, os comandantes da Polícia londrina se preocupavam no desenvolvimento de uma estratégia política de contenção do conflito entre a força e a massa de trabalhadores, mantendo a polícia como pano de fundo, apenas para utilização em *última ratio*.

Procurava-se, com ênfase na imparcialidade e legalidade das suas ações, construir uma imagem de impessoalidade ao policial londrino e, por consequência, à sua autoridade.

Em síntese, o desenho institucional da Polícia Metropolitana de Londres privilegiava a neutralidade política, o desenvolvimento de um sentido profissional baseado nos critérios de admissão e treinamento, no procedimento regular e na adesão ao mandato da lei e o desenvolvimento de um espírito público a partir do policial, através da sua identificação simbólica com a população e com a sua missão.

À luz de Bayley (2001, p. 64-65), a “nova polícia” representou um passo importante na construção das três características essenciais da polícia moderna: ela é pública, pois representa a total transferência da segurança de uma comunidade de sistemas privados ou quase privados para o Estado; é especializada no sentido de que desenvolveu uma missão específica voltada exclusivamente para a prevenção e prevenção e repressão de crimes; e, finalmente, caminha na direção da *profissionalização*, dado que inaugura instrumentos organizacionais direcionados para a qualidade/desempenho no exercício de suas funções institucionais.

Assim, estes elementos, somados aos preceitos para a institucionalização da organização policial, constituirão parâmetros indissociáveis ao desenvolvimento da polícia como instituição, no mundo ocidental.

3.2 A POLÍCIA ESTADUNIDENSE

A construção do consenso social sobre a legitimidade da polícia na sociedade inglesa resultou, parcialmente, de políticas organizacionais específicas, desenvolvidas para tirar a polícia do debate político, procurando a criação de critérios universais de ação. Ao passo que, a aceitação da polícia e de suas políticas operacionais foi dependente de um processo maior de mudanças estruturais na sociedade inglesa, levando a uma relativa pacificação das relações sociais entre trabalhadores e donos de empresa (REINER, 1992, p. 61). Ao mesmo tempo, a Polícia Metropolitana de Londres é o resultado de um processo de mudanças e experiências organizacionais contínuo e vigoroso, que vinha se desenvolvendo desde meados do século XVIII, lastreado por uma longa tradição histórica (EMSLEY, 1996 citado por MANNING, 1997, p. 72-82).

Os Estados Unidos compartilham desta tradição com os ingleses, particularmente aquilo atinente à ideia de que a autoridade governamental e, por consequência, a autoridade policial deve ser limitada em virtude das necessidades de proteção dos direitos individuais. Logo após, vêm o controle local sobre as instituições do sistema de justiça criminal, inibindo a criação de organizações nacionais e, em virtude desta característica, um alto nível de fragmentação e descentralização associado ao funcionamento do sistema de justiça criminal (WALKER, 1992, p. 4).

Herdando do sistema inglês os *constables* e *watchers*, a polícia americana foi evoluindo organizacionalmente de forma muito rápida durante o século XIX, o que representou a mudança paulatina de uma estrutura tradicional, semiprivada, ligada às cortes e funcionando sob demanda ou recompensa, para uma estrutura burocrática firmemente associada à administração governamental local (MONKKONEN, 1981, p. 31).

Os Estados Unidos da América foram colonizados pela Inglaterra, que repassou as tradições e cultura que terminaram por formar o país.

Em função da Inglaterra ter sido uma província proveniente de Roma, Londres foi fundada por romanos com o nome de Londinium. Com a queda do Império Romano e com o passar das gerações, devido ao fato do país estar numa ilha, foram se formando aspectos culturais isolados. A Inglaterra optou por seguir um modelo policial distinto do modelo europeu continental (DANTAS, 1998).

Na época da formação da nação norte-americana era comum – tanto quanto no Brasil Colônia, que o serviço de polícia fosse feito por voluntários não remunerados organizados em milícias. Nos Estados Unidos da América eram comuns os vigilantes (*watchmen*) e no Brasil os quadrilheiros, grupos de homens com poderes de prender e vigiar, previstos nas Constituições Manuelinas, que por sua vez descendiam diretamente do Direito Romano.

Nos Estados Unidos da América o modelo de polícia informal ainda prevaleceu por muitos anos, eram os chamados constabulários (*constables*), que realizavam o policiamento, aplicavam a lei e executavam o papel de fiscais administrativos da cidade. Isso continuou mesmo depois da Revolução Americana em 1776. No entanto, em 1830, a ideia de uma força policial uniformizada, cuja realidade já se apresentava nesse cenário há muitos anos na Europa e América do Sul, emergiu na América. Em 1838, fora fundada a primeira polícia moderno norte-americana na cidade de Boston em Massachusetts, seguida pela da cidade de Nova Iorque em 1845 e de Albany, ambas no Estado de Nova Iorque, seguida por Chicago, em Illinois na data de 1851. Em 1880 quase todas as cidades grandes dos EUA já tinham uma força policial uniformizada e centralizada em funcionamento.

Contudo, durante o final do século XIX e início do século XX, várias polícias baseadas no modelo inglês, nos EUA, passaram por uma grave crise de confiança, por terem sofrido ingerências políticas diretas, gerando ineficiência, ineficácia, falta de profissionalismo e alto índice de corrupção e violência. Em meados do século XIX, o modelo policial sofreu uma intensificação da unificação dos vários departamentos de polícia localizados nas grandes cidades americanas, municípios e condados, facilitando enormemente o trabalho policial, pois diminuíram os problemas entre corporações, os custos da polícia e aumentou a eficiência. A unificação marca o nascimento da polícia moderna nos Estados Unidos da América.

As três principais missões básicas das corporações policiais nos EUA são de manter a ordem, exercendo ações para manter a ordem e prevenir comportamentos que possam prejudicar ou incomodar os demais, assegurar o cumprimento da lei e servir a população. Neste modelo estadunidense, aplicam-se cerca de 18 mil polícias norte-americanas atuais.

Assim, uma característica das nascentes polícias americanas era a sua total imersão na política local, uma vez que representavam uma importante possibilidade de exploração política, seja por meio dos cargos a serem oferecidos, seja pelo poder

potencial que representavam contra possíveis adversários. Logo, a composição dos departamentos de polícia refletia as clivagens étnicas e religiosas da comunidade local, bem como as forças políticas de momento, não sendo incomum que quase todo o departamento de polícia fosse substituído, no caso de uma mudança eleitoral (WALKER, 1992, p. 8). A autoridade policial no contexto democrático americano emerge, portanto, muito mais do indivíduo do que da instituição, baseando-se mais na proximidade com os cidadãos e suas expectativas informais sobre o trabalho policial do que em normas legais ou estamentos burocráticos. Se o policial impessoal londrino era um burocrata profissional, o policial americano era essencialmente um amador visto como pouco mais do que um cidadão comum a quem foi delegado poder legal e controle partidário da polícia foi a mais importante consequência deste sentimento antiprofissional (MILLER, 1999, p. 16-17).

Dessa maneira, em vez de depender de sua legitimidade institucional, de um código formal de comportamento e de um sistema de supervisão, de forma mais objetiva, cada policial americano tinha que estabelecer suas próprias autoridades entre os cidadãos que ele patrulhava. Isso não seria evidentemente possível se ele constantemente contraditasse padrões e expectativas locais em prol de um ideal burocrático que seja impessoal. Logo, embora isso signifique diferentes padrões de policiamento em diversos locais, a polícia tenderá a refletir e vocalizar os conflitos da comunidade, em vez de estabelecer e manter padrões que os transcendam.

Dentro do contexto genérico das expectativas públicas, o patrulheiro americano tinha menos poder, mas com menos limites legais e institucionais do que os londrinos, e com muito maior discricão no exercício cotidiano do seu trabalho. Isso era possível porque o policial americano, vinculado intimamente ao sistema político partidário, se tornava responsável, indiretamente, pelo sistema político – como qualquer autoridade eleita, o que reduzia a possibilidade do exercício arbitrário do poder – num “vigilantismo delegado, ele faria o que a maioria das pessoas faria se estivessem na posição dele” (MILLER, 1999, p. 20).

De fato, como uma das primeiras burocracias urbanas a unificar as comunicações e o controle territorial sobre a cidade, a polícia se situava numa posição relevante dentro do debate político americano, oferecendo como bônus aos seus controladores uma pletora de cargos e posições públicas, a atividade de controle social, controle eleitoral e o controle de atividades como jogo e prostituição, que geravam corrupção e dinheiro de proteção. Um dos grandes obstáculos ao

amadurecimento institucional das polícias americanas foi o conflito entre as elites administrativas, políticas e étnicas sobre o seu controle (MONKKONEN, 1981, p. 44).

Assim, os primeiros departamentos de Polícia compartilhavam deste estilo de administração descentralizada, típico dos sistemas quase-privados anteriores. O particularismo da vizinhança, do distrito local, significava que os policiais eram recrutados pelos líderes políticos locais, de um determinado distrito ou bairro. Em muitos casos, policiais de diferentes distritos ou bairros usavam, numa mesma cidade, uniformes diferentes, o que dá uma ideia sobre a dificuldade de implantação de critérios universais básicos, mesmo em uma única administração municipal (WALKER, 1977, p. 8).

Dado que a polícia era primariamente uma ferramenta política, a composição da força era muito importante, principalmente na ausência da noção de que a atividade policial demanda conhecimento, habilidade ou treinamento especial – lealdade política era a única qualificação real para o cargo. Treinamento formal era virtualmente inexistente, e mesmo o uso do uniforme era considerado um sinal de status inferior da profissão (WALKER, 1977, p. 12-13).

Com a introdução do patrulhamento preventivo, um dos problemas que se tornaram mais prementes foi o da supervisão do trabalho policial. Este é, na opinião de Walker (1977, p. 13), um dos grandes motivos que subsidiaram os movimentos de profissionalização da polícia americana – a busca de meios eficazes de supervisão dos policiais de linha –, no que se refere tanto ao desenvolvimento organizacional das polícias americanas, quanto ao uso e à adoção de tecnologias.

Muito do desenvolvimento institucional da atividade policial se deve a tentativas para resolver esta questão. Seja como for, a polícia uniformizada se massificou nos Estados Unidos entre as décadas de 1850 e 1880, transformando-se em lugar comum tanto nas grandes cidades como em pequenos condados do interior.

Segundo Monkkonen (1981, p. 50-52), três explicações são usualmente associadas a este fenômeno: a incapacidade dos antigos sistemas de enfrentarem tendências crescentes de criminalidade e percepção de insegurança; demandas mais severas de controle social associadas à cada vez mais frequente intolerância das elites com relação a motins e revoltas de natureza sindical ou étnica; insegurança simbólica advinda dos processos de imigração em massa e suas consequências no meio urbano das grandes cidades. Para o autor, entretanto, uma forma mais razoável

de observar estas mudanças refere-se ao reconhecimento de um processo de inovação na administração pública americana e sua subsequente difusão.

A massificação da polícia uniformizada nos Estados Unidos, até os anos 1880, estaria relacionada ao crescimento mais amplo das burocracias de serviços públicos urbanos do final do século XIX e não apenas a demandas das elites sobre o controle dos trabalhadores ou das classes perigosas, a despeito de a polícia oferecer serviços desta natureza. As administrações públicas urbanas nos Estados Unidos, na última metade do século XIX, passaram a se orientar para a oferta de um crescente conjunto de serviços racionalizados (tais como a polícia, bombeiros, esgoto e saúde pública), que antes eram disponibilizados por entes privados diversos.

Para as grandes cidades, o sucesso da Polícia Metropolitana de Londres representava um modelo a ser seguido, uma vez que eventos diversos precipitavam as necessidades de mudança dos antigos sistemas. Progressivamente, pequenos municípios também passaram a adotar a polícia uniformizada como solução, consolidando, progressivamente, a polícia como uma tendência da governança urbana americana (MONKKONEN, 1981, p. 53-57).

Nesse sentido, sinais de institucionalização progressiva da polícia poderiam ser identificados não apenas pelo uso sistemático do uniforme, mas também pelo recrutamento interno para os postos de liderança, pela separação entre as funções de patrulhamento e investigação, pela especialização nas funções em cada área de atuação, pela criação e uso de critérios universais, não discricionários, meritocráticos e impessoais para a condução das atividades internas da organização, enfim, pelo desenvolvimento das burocracias policiais. A consequência previsível destas mudanças apontava para a despolitização das polícias americanas, como uma necessidade do processo mais amplo de racionalização e uniformização (MONKKONEN, 1981, p. 58-59).

Algumas das dificuldades de institucionalização das polícias nos Estados Unidos também foram observadas no Brasil, com as devidas ressalvas, fruto das diferenças sociais e de cultura política e judicial.

3.3 A POLÍCIA FRANCESA

Os primeiros fundamentos para a resposta sobre a origem do nosso sistema de Segurança, se remetem à França medieval. Inicia-se a abordagem, portanto, pela instituição mais antiga – a polícia de Status Militar, a *Gendarmerie Nationale*.

Embora alguns autores queiram se reportar às Cruzadas do século XII como período inicial, a versão oficial (e mais aceita) é de que ela vai ser criada pelo Rei Francês João II, “O Bom” (MONET, 2001, p. 43 e LEVOYER (2008), durante a guerra dos Cem anos (1337-1453). Nesse período, os exércitos franceses estavam às voltas com um problema: banco de desertores encontrados, conduzindo-os aos Marechais-de-França (*Maréchaux*), encarregados de fazer cumprir a disciplina e a lei militar. Por conta desta subordinação, esta força recebe o nome de *Maréchaussée*.

Em janeiro de 1536, através do Édito de Paris, o Rei Francisco I concede à *Maréchaussée* irá perder a sua característica de Polícia do Exército Francês e tornar-se uma força policial de manutenção da Ordem Pública.

Informa-se que o “Tenente de Polícia de Paris”, reporta-se diretamente ao Rei, e, além de zelar pela Segurança Pública, ele é o responsável pelas medidas de Administração ou mais propriamente pela Intendência da Cidade de Paris, sendo ainda responsável pela parte de Polícia Política (MONET, 2002, p. 63).

Assim como a *Gendarmerie Nationale*, a ideia do tenente será adotada por outros países europeus: MONET (2001:50), cita como exemplos a Rússia, a Áustria e a Prússia, no século XVIII. Já EMSLEY (2002:150) descreve que isto vira regra entre os Reinos Absolutistas europeus do século XVIII:

... geralmente, a partir de meados do século XVII, príncipes absolutistas, seguindo o padrão estabelecido por Luís XIV com o seu tenente-general de polícia em Paris, começaram a nomear seus próprios homens para supervisionar a administração policial. (tradução nossa)

O visível é que o Sistema Francês de Polícia se difunde e embora rechaçado pelos Ingleses, em congruência com a fundação da Polícia Metropolitana de Londres pelo Sir Robert Peel (MONET, 2001:51), fora adotado em diversos países europeus e em alguns casos instalado em algumas das suas colônias, principalmente na África.

Entre países da Europa que até hoje empregam este sistema, além da própria França, podemos citar principalmente Holanda, Espanha, Itália e Portugal.

Na expansão de França até Portugal, o sistema francês começa a se estabelecer no século XVIII: se na França, o sistema de polícia começa com a criação do componente de status militar, sendo seguido pelo status civil, em Portugal isso vai se dar de forma oposta: a primeira instituição criada é a Intendência da Polícia da Corte em 1760.

E, em 1801, por sugestão do Intendente da Polícia da Corte, Dom Diogo Inácio de Pina Manique (HALLOWAY, 1997:46), é criada pelo Príncipe Regente D. João, a Guarda Real da Polícia de Lisboa, baseado no modelo ora supracitado da *Gendarmerie Nationale*.

As consequências diretas ao Brasil decorrem a partir de 1808, onde fugindo do Exército francês, a Corte Portuguesa vem para o Brasil e se instala na cidade do Rio de Janeiro. Com a transferência da administração do Reino português para esta cidade, a consequência lógica disto foi a replicação, na cidade do Rio de Janeiro, das instituições da administração governamental lusitana. Entre as instituições que são criadas em decorrência disto, vamos ver a criação da Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil em 1808 (HALLOWAY, 1997) e da Divisão Militar da Guarda Real da Polícia em 1809 (FILHO, Vol 1, 1939). Observa-se, portanto que esta é a primeira implantação do Sistema Francês de Polícia na América.

Esta experiência vai funcionar de forma contínua até 1831. A partir de então, uma série de acontecimentos vão interferir e alterar os componentes deste sistema: em abril deste mesmo ano, o Imperador D. Pedro I abdica em favor do seu filho D. Pedro II. Inicia-se, então, o período da Regência.

4 A ORIGEM DO MODELO POLICIAL E O PADRÃO ATUAL BRASILEIRO

Nesta Seção, aborda-se, primordialmente, o desenvolvimento da polícia brasileira e a diferenciação entre a polícia judiciária e a polícia administrativa, observando no contexto brasileiro, a origem de tal cisão que resultou em resultados e atividades-fim tão diferentes. Conquanto, antes de adentrar o tema, cabe reiterar conceitos importantes acerca de ordem e segurança pública, visando melhor compreensão dos temas sobre os quais serão discorridos.

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

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

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

Ainda, a legislação italiana, nas esferas administrativa, policial e penal, traz a concepção de ordem pública como “sinônimo de convivência ordenada, segura, pacífica e equilibrada, isto é, normal e conveniente aos princípios gerais de ordem desejados pelas opções de base que disciplinam a dinâmica de um ordenamento” (VERGOTTINI, 1998, grifos do autor). Acrescenta o autor (1998, p. 851) que a ordem pública é um “objeto de regulamentação pública para fins de tutela preventiva, contextual e sucessiva ou repressiva” e tem como principal aspecto objetivo a “tranquilidade social, política e econômica ligada à convivência ‘ordenada’ de uma sociedade”.

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

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

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

Afinal, Lazzarini (1986, p. 47) sedimenta que:

a ordem pública encerra um contexto maior, no qual se encontra a noção de segurança pública, como estado antidelitual, resultante da observância das normas penais, com ações policiais repressivas ou preventivas típicas, na limitação dos direitos individuais. Dessa forma, há a promoção do bem comum a partir de ações de prevenção e repressão da polícia.

Ainda, do ponto de vista histórico, uma das questões fundamentais na definição do Sistema de Justiça Criminal brasileiro pode ser apontada a partir do contexto do século XVIII, que marca a expansão e consolidação da atividade de mineração do ouro e a conseqüente mudança do foco da coroa portuguesa na, então, colônia brasileira: da produção do açúcar do Nordeste brasileiro, administrado a partir da cidade de Salvador, para o ouro das Minas balizado pela mudança da capital e da burocracia para a cidade do Rio de Janeiro.

As características da exploração do ouro impunham uma nova abordagem para o controle das riquezas e da tributação. Se o engenho de açúcar demandava alto investimento na construção do maquinário, plantação da cana, colheita, processamento e exportação do açúcar e, portanto, carência de muitos anos para o

retorno do investimento, o ouro apresentava outra dinâmica de produção, bastante diversa, mais barata e menos intensiva e, em virtude de sua característica de equivalente universal, oferecia novos problemas para a questão da ordem colonial (ANASTASIA, 1998, p. 11-12).

Assim, um aspecto fundamental da consolidação da exploração colonial na época do ouro foi o desenvolvimento dos instrumentos de manutenção da ordem pública e do monopólio do exercício legítimo da violência por parte das autoridades coloniais. Este desenvolvimento, entretanto, foi profundamente marcado, de um lado, pelas características do Estado patrimonialista português e, de outro, pela resistência e rebeldia de vários setores da população, especialmente entre aqueles que detinham poder econômico ou militar.

Durante o século XVIII floresceram as ordenanças e milícias, que compreendiam, no primeiro caso, tropas civis convocadas pelo rei e, no segundo, corpos militares de vassallos não pertencentes às forças regulares do exército português (COTTA, 2006, p. 53). Analogamente, os dois, entretanto, sua atividade estava mais voltada para vigilância ao desvio do quinto do ouro, perseguição aos escravos revoltosos e proteção das instalações coloniais (LIMA JÚNIOR, 1960, p. 56-57). Neste contexto, as ordenanças e milícias eram completamente dependentes dos desígnios das elites locais e de suas intenções militares, econômicas ou políticas, sendo, frequentemente, instrumentalizadas a partir de seus interesses, como na rebelião em Vila Rica, em 1720, quando a elite da cidade se revoltou contra a cobrança do quinto do ouro por parte da coroa portuguesa (ANASTASIA, 1998).

O século XIX trouxe, com a chegada da coroa portuguesa ao Rio de Janeiro, a Intendência Geral de Polícia para o Brasil, que, baseada em sua congênere lisboeta, foi estabelecida a partir do molde da *L'intendance de Police* francesa, constituindo, de um lado, “instrumento do príncipe para impor sua própria presença e autoridade contra as forças tradicionais da sociedade imperial” (CARVALHO, 2008, p. 110) e o lugar da administração onde se desenrolavam as funções de urbanização, saneamento, saúde pública, iluminação pública, etc. (COTTA, 2006, p. 41).

De fato, além das funções de polícia política, segurança pública e promoção do bem-estar geral, a Intendência de Polícia também trazia uma ideia mais ilustrada à renovação da sociedade colonial, “o instrumento do governo português que levaria à transformação da cidade do Rio de Janeiro em sede do Império” (CARVALHO, 2008, p. 131).

O intendente ocupava o cargo de desembargador, com status de ministro de Estado e, no que se refere à segurança pública, detinha o poder de decidir sobre os comportamentos a serem considerados criminosos, estabelecer a punição que julgasse apropriada e então prender, levar a julgamento, condenar e supervisionar a execução da sentença. Representava o monarca absoluto e, de forma coerente com a sobreposição de poderes típica da administração colonial, seu cargo englobava poderes legislativos, executivos e judiciários (HOLLOWAY, 1997, p. 46).

A *Guarda Real de Polícia (GRP)* era o principal instrumento à disposição do intendente para o exercício do controle social nas ruas do Rio de Janeiro. Criada em 1809, constituía, no universo de uma sociedade escravocrata, a força de manutenção da ordem social imperial, sendo formada por homens pagos, usualmente egressos dos regimentos de linha do exército imperial, que trabalhavam em emprego de tempo integral. Organizada desde o seu nascedouro como instituição de natureza militar, suas praças saíam das classes sociais inferiores livres que eram, coincidentemente, alvos importantes da repressão policial.

Como instituição, a meta da GRP era reprimir e subjugar, mantendo um nível aceitável de ordem e tranquilidade que possibilitasse o funcionamento da cidade no interesse das classes dominantes (HOLLOWAY, 1997, p. 47-55). De fato, citando trabalho de Leila Algranti, Holloway evidencia que a quase totalidade dos casos julgados pelo intendente de polícia, no período 1810-1821, referia-se, de alguma forma, à questão dos escravos (41,2% eram ofensas a ordem pública, tais como capoeira, desordens, suspeito, vadiagem etc.; 18,8% correspondiam à fuga de escravos; 23% contra a propriedade e 12% contra a pessoa), sendo que, do total, 80% eram escravos e 15% ex-escravos (HOLLOWAY, 1997, p. 51-52 e 266-267).

Em suma, a questão que se coloca é: qual o tipo de mudança no sistema policial brasileiro deve ser realizada para a viabilização do ciclo completo?

Existem alternativas diversas que devem ser consideradas e, como referências internacionais, destacam-se sistema policiais de ciclo completo em âmbito municipal, como é o caso dos Estados Unidos; em âmbito regional, como são os casos de Inglaterra e Alemanha; em âmbito federal, como são os casos de França e Japão.

4.1 Da Polícia Administrativa e da Polícia Judiciária

A primeira diferença existente entre a polícia administrativa e a judiciária é o fato de a administrativa atuar preventivamente, enquanto a judiciária, repressivamente. Logo, a polícia administrativa teria como objetivo impedir a conduta antissocial ao passo que a judiciária apura os fatos ocorridos.

No entanto, essa diferenciação carece de precisão, na medida em que a polícia administrativa também exerce atividade repressiva, ao impor multas, advertências e a suspensão de atividades. Por outro prisma, a polícia judiciária exerce a prevenção de crimes.

Tradicionalmente, para a doutrina brasileira, existe a clássica diferenciação de atribuições e responsabilidades entre as polícias administrativa e judiciária, sedimentando a ideia de separação. A primeira tem responsabilidade na seara da segurança pública, operando na órbita preventiva, enquanto a segunda, teria função de auxiliar o Poder Judiciário, estando arrolada a uma ideia repressiva da prática criminal. É importante tecer observações acerca do tema, a seguir.

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

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

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

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

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

Ainda, outros autores como Rolland, que discorre que a polícia judiciária não reprime, mas sim, auxilia o Poder Judiciário a promover a repressão e, quando a polícia administrativa trabalha com prevenção por meio de regulamentos e interdições, também reprime, operando a força para assegurar o acatamento de suas ordens, independente de recurso às vias judiciais”. Assim, os referidos autores criticam a distinção clássica de que a polícia administrativa é preventiva e a judiciária, repressiva.

Outrossim, observa-se em diversas oportunidades que a polícia administrativa age de forma repressiva, a citar, por exemplo, o momento em que a Administração Pública, por intermédio da polícia administrativa, obsta a ação em curso de um particular, sendo que esta já gerou efeitos, danos e perturbação à coletividade e à ordem preestabelecida. Infere-se também, que a dissolução de um comício/passeata (atos da polícia administrativa) ocorrerá somente a partir do momento em que a perturbação restar configurada naquele cenário.

Polícia é um termo amplo, e pode ser vista de diversas formas. Para Cretella Júnior (1991, p. 524), há uma divisão clássica do termo em três ramos principais, sendo eles: 1) polícia administrativa e preventiva; 2) polícia repressiva ou judiciária; e 3) a polícia mista. Observando de forma cronológica, primeiramente encontramos a polícia administrativa ou preventiva, cujo objetivo é evitar que a ordem pública seja violada, ou seja, antes da concretização do dano. Posteriormente, tem-se a polícia judiciária, a qual atua depois de ocorrido o dano e violada a segurança. Ao fim, a polícia mista, que exerce ambas as funções – o caso da polícia brasileira, em que o mesmo órgão (o mesmo agente policial) previne e reprime.

À luz de Di Pietro, a fórmula não é absoluta,

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

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

5 DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

À luz de Saponi (2016, p. 51), o atual sistema policial do Brasil está “esgotado” em razão de haver uma “dualidade de polícia ostensiva/polícia investigativa, e tornou-se foco crônico da ineficiência da atuação do Estado na provisão de segurança pública”. O ciclo policial completo é uma realidade mundial, cuja expressão deve ser compreendida como a atribuição das atividades de patrulhamento ostensivo e de investigação criminal em uma mesma organização policial. Assim, a mesma polícia teria um segmento fardado, que realiza patrulhamento ostensivo nas ruas e outro segmento constituído de investigadores incumbidos de coletar evidências de materialidade e autoria de crimes eventualmente registrados.

À luz de Foureaux (2019, p. 255), significa que uma polícia é capaz de realizar atividades de prevenção, repressão e investigação, sendo uma única instituição responsável tanto pelo policiamento ostensivo, fardado, atendimento de ocorrências, quanto pela preservação da ordem pública e adoção de medidas repressivas e investigativas. Ainda, no sistema jurídico brasileiro, há o ciclo completo para as polícias militares quando se trata de crime de menor potencial ofensivo, mediante um procedimento oral e sumaríssimo, sendo que este procedimento deve ser regido pelos princípios da celeridade, informalidade, economia processual, simplicidade, buscando sempre a conciliação ou transação penal.

Há uma precisão conceitual no campo acadêmico quanto ao tema do ciclo completo de polícia. É importante asseverar que, não há o estudo comparado de - ciclo completo para a Europa- e -ciclo completo para o Brasil-, visto que na Europa e nas maiores polícias do mundo isso já é realidade. O comum é que a polícia que elucide o fato desviante possa, automaticamente e por intermédio de mecanismos estatais anteriormente processados, possa levar adiante e resolver, sem qualquer ligação com outro órgão, a situação ora mencionada.

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

Não é verdadeira a ideia de que prevenção do crime – largamente atribuída às Polícias Militares – e a investigação das Polícias Cíveis sejam atividades tão diferenciadas e distanciadas que demandem organizações completamente diferentes em estrutura, treinamento, valores, áreas de

operação, disciplina, normas administrativas e operacionais. O Brasil é caso raro no mundo nesse tipo de arranjo que decorreu não de racionalidade, mas de meras contingências históricas e tristes conveniências de governos ditatoriais que permearam boa parte do século passado. Nas polícias modernas as funções de policiamento uniformizado e investigação devem boa parte de seus êxitos à interpenetração dessas funções, desde a fase de diagnóstico, planejamento e até a execução das ações. (SILVA FILHO, 2001, p.1)

O autor faz uma apurada leitura de cenário, observando que há capacidade de ambas as polícias exercerem as responsabilidades de polícias tanto administrativa quanto judiciária, porque as funções destas não são tão distanciadas a ponto de exigirem a modificação das estruturas internas daquelas para que possam ser executadas. O Brasil é uma raridade por conter essa modalidade dicotômica de polícia, que somente existe por fatores históricos, os quais, hoje, não são racionais o suficiente para que sejam mantidos. Aduz Rolim (2007, p. 12-13), que tais sobreposições de atribuições e responsabilidades, que são inerentes a um sistema de policiamento irracional, fragmentado e dicotômico, acirram as rivalidades institucionais e as disputas judiciais promovidas pelas associações que representam as classes policiais. O autor traz elementos robustos que evidenciam a falha estrutural do sistema policial brasileiro, as quais geram mais dissabores e atritos do que proveitos para a sociedade, relegando o interesse público a segundo plano. Repisa a ideia da existência de uma polícia pela metade no Brasil, na qual cada um faz uma parte do trabalho.

Na prática, esta divisão não se verifica, pois as atividades se misturam na realidade do dia a dia, na qual vemos a polícia civil uniformizada e ostensiva e a polícia militar registrando ocorrências de menor potencial ofensivo por meio de termos circunstanciados e encaminhando-os diretamente ao Poder Judiciário, dispensando, desse modo, o trabalho da suposta polícia judiciária (ROLIM, 2007). Da premissa da confecção do TC pelas polícias militares depreende-se que foi inaugurado “o exercício do “ciclo completo de polícia”, dispensando o trabalho das polícias e reduzindo, em tese, seu poder institucional”.

Neste contexto, Saporì (2016, p. 53) refere que, apesar de haver diversas referências positivas de sistemas policiais que adotam o ciclo completo, no modelo

federal encontra-se a França, com duas polícias nacionais, e o Japão, com uma polícia com responsabilidade em todo território nipônico. Na modalidade de polícia completa em âmbito estadual verificam-se países como a Alemanha e a Inglaterra adotando esta estrutura. Com a prevalência da ação em órbita municipal, a referência é os Estados Unidos da América. Entretanto, refere o autor, “não há um modelo ideal de polícia de ciclo completo a ser seguido”, deve ser adotado um que melhor se adapte à realidade brasileira, observando as peculiaridades nacionais.

5.1 O que é o Ciclo Completo de Polícia e como pode ser aplicado na Polícia Rodoviária Federal?

O ciclo completo, aplicando a Navalha de Occam¹, seria o ciclo que o policial que se depara com determinado crime, e permeia até o fim da elucidação desse crime, assim, em escala menor do que espera-se de um ciclo completo - este, determinaria o total das atribuições inerentes a um mesmo órgão policial. A exemplo disso, cita-se o art. 306 do Código de Trânsito Brasileiro, da Lei nº 9.507, de 23 de setembro de 1997, que define

Art. 306. o comportamento de conduzir veículo automotor com capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool, ou de outra substância psicoativa que determine dependência, é punível com penas de detenção de seis meses e três anos, multa e suspensão ou proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor. (CTB)

Nesse caso, a investigação não será imprescindível, visto que o fato principal já ocorrera e a exegese de investigar o óbvio, já constatado e flagrado pelo policial durante a abordagem, não se faz mais necessária, resolvendo o crime daquele que dirigia em estado de embriaguez. A partir desse cenário, infere-se que a função preliminar está realizada e finda-se à execução do relatório completo para repassar o caso à próxima autoridade de direito competente, em etapa conseguinte, já que a parte administrativa fora extenuada - à polícia judiciária, ao Ministério Público.

¹ A Navalha de Occam, também conhecida como princípio da parcimônia, é um princípio filosófico reducionista que permite distinguir entre teorias equivalentes e pode ser utilizado como técnica para formulação de modelos teóricos. CARRION, Eduardo Kroeff Machado. 2014, p. 25.

Como ora mencionado, há demasiada confusão e artificialidade na divisão de conceito sobre as polícias brasileiras e o porquê fazem o que fazem e deixam de fazer x, ou y.

A Polícia Rodoviária Federal (PRF) é uma instituição policial ostensiva que atua na esfera federal em subordinação do Ministério da Justiça e Segurança Pública. A principal função da instituição, é zelar pela segurança nas rodovias federais, além das áreas de interesse da União, fronteiriças ou de interior. Hodiernamente, a PRF tem sobre sob sua responsabilidade a segurança viária e a prevenção e repressão qualificada ao crime em mais de 71 (setenta e um) mil quilômetros de rodovias e estradas federais em todos os estados brasileiros e nas áreas de interesse da União.

A PRF, é subordinada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, e apresenta como atribuição a prevenção e repressão de crimes, como também de condutas perigosas ao meio social e ao patrimônio da União. As competências do órgão são estabelecidas por Lei, sendo a nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), pelo Decreto nº 1.655/95 e pelo seu próprio regime interno. Ainda, cabe exercer as competências estabelecidas no §2º do art. 144 da Constituição, especificamente:

I – planejar, coordenar e executar o policiamento, a prevenção e a repressão de crimes nas rodovias federais e nas áreas de interesse da União;

II – exercer os poderes de autoridade de trânsito nas rodovias e nas estradas federais;

III – executar o policiamento, a fiscalização e a inspeção do trânsito e do transporte de pessoas, cargas e bens;

IV – planejar, coordenar e executar os serviços de prevenção de acidentes e salvamento de vítimas nas rodovias e estradas federais;

V – realizar levantamentos de locais, boletins de ocorrências, perícias de trânsito, teste de dosagem alcoólica e outros procedimentos, além de investigações imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito;

VI – assegurar a livre circulação nas rodovias e estradas federais, especialmente em casos de acidentes de trânsito, manifestações sociais e calamidades públicas;

VII – manter articulação com os órgãos de trânsito, transporte, segurança pública, inteligência e defesa civil, para promover o intercâmbio de informações;

VIII – executar, promover e participar das atividades de orientação e educação para a segurança no trânsito, além de desenvolver trabalho contínuo e permanente de prevenção de acidentes de trânsito;

IX - informar ao órgão de infraestrutura sobre as condições da via, da sinalização e do tráfego que possam comprometer a segurança do trânsito, além de solicitar e adotar medidas emergenciais à sua proteção;

X - credenciar, contratar, conveniar, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de recolhimento, remoção e guarda de veículos e animais e escolta de transporte de produtos perigosos, cargas superdimensionadas e indivisíveis;

XI - planejar e executar medidas de segurança para a escolta dos deslocamentos do Presidente da República, do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Chefes de Estado, dos diplomatas estrangeiros e de outras autoridades, nas rodovias e nas estradas federais, e em outras áreas, quando solicitado pela autoridade competente;

XII - lavrar o termo circunstanciado de que trata o art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. (grifo nosso)

A partir do exposto e conforme legislação vigente no país, cabe, neste momento, reiterar o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), este, que fora atualizado a partir do Decreto nº 10.073/2019, que acrescentou o inciso XII ao art. 47 do Anexo I do Decreto nº 9.662/2019, conferindo à Polícia Rodoviária Federal a prerrogativa de lavrar o TCO.

O termo acima referenciado pode ser visto como um “substituto” simplificado do inquérito policial, realizado pela polícia nos casos de infrações de menor potencial ofensivo. A partir da realidade brasileira e considerando a superlotação do judiciário, o legislador logrou necessidade quanto ao processo de desburocratização e facilitação do procedimento.

No termo circunstanciado, narra-se o fato criminoso e todas suas informações que identificam a ocorrência, abre-se a defesa do contraditório e oferece-se a possibilidade de manter-se calado (à luz do princípio *nemo tenetur se detegere*²) e a autoria, devendo constar a qualificação do autor, da vítima, indicar as provas existentes e, inclusive, o rol de testemunhas. Após lavratura devida do TCO, a autoridade policial deverá encaminhá-lo imediatamente ao Juizado Especial Criminal, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários (a exemplo, o exame de corpo de delito). Então, a partir da polícia

² Sobre o princípio *nemo tenetur se detegere*, considera-se este um direito fundamental do cidadão, e, mais especificamente, do acusado. Trata-se de um direito à não autoincriminação que, em uma esfera de liberdade do indivíduo oponível ao Estado, desobriga o imputador a colaborar com a acusação. JÚNIOR, José Antônio Ceccato. São Paulo. 2019, p. 108.

judiciária, que irá reproduzir o levantamento organizado pelo policial, dadas as informações fornecidas, e seguirá com o trâmite devido.

Nesse sentido, o TCO já é realidade atrelada à rotina dos policiais rodoviários federais, logo, a implementação do ciclo completo de polícia no ponto referido seria de apenas uma formalidade, já que já é executado, consoante inclusive à aval do Supremo Tribunal Federal, que, ao validar o artigo 6º do Decreto 10.073/2019, a atribuição de lavratura do TCO passa a permitir a Polícia Rodoviária Federal a desenvolver o feito.

Existiram críticas mencionadas ao tempo em que essa autorização fora concedida, onde, inclusive, as principais ações movidas pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal e pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária, foram arguidos de que a norma teria usurpado a competência da polícia judiciária, violando, em tese, os princípios da legalidade estrita, da eficiência e da supremacia do interesse público. Na visão das associações, a lavratura do TCO é um procedimento jurídico e investigativo que visa apurar circunstâncias, materialidade e autoria de infrações penais de menor potencial ofensivo e, sustentam que esse instituto deveria ser próprio da Polícia Federal (polícia judiciária) e não da PRF (polícia administrativa), a quem saberia exclusivamente apenas o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, nos termos dispostos pela CF/88.

No entanto, o relator do caso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ministro Luís Roberto Barroso, julgou improcedentes os pedidos e recordou que o TCO se destina a registrar ocorrências de crimes de menor potencial ofensivo, expressamente definidos pela Lei nº 9.099/1995 (esta que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e outras providências). Declara que este não se trata de ato investigativo, pois o TCO não inicia qualquer procedimento que acarrete diligências para esclarecimento dos fatos ou da autoria delitiva, apenas declara e otimiza a diligência do panorama. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) de nº 6.245 e 6.264, aduzem a possibilidade de o TCO ser lavrado pela PRF, em casos específicos.

Nesta seara, é importante esclarecer, a partir da Lei nº 9.099/1995, alguns exemplos de crimes de menor potencial ofensivo. Para os efeitos dessa lei, conforme o art. 61,

Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos da lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máximo não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.” (Lei 9.099/1995).

Desta forma, neste rol, reconhece-se a lavratura de TCO para alguns feitos como:

- I) perturbação do sossego;
- II) direção perigosa (crime de trânsito);
- III) dirigir inabilitado;
- IV) confiar direção de veículo a pessoa inabilitada;
- V) posse de entorpecente para uso próprio.

É válido salientar que tal iniciativa, não é matéria de direito comparado, pois o funcionamento de ciclos completos já funciona nos outros países, de forma natural. O principal ponto a ser evitado, é que os trâmites dependam de 2 ou 3 instituições para apenas uma diligência, e que isso acarrete e depreenda na perda de tempo e frota dos policiais no trecho e em campo, de maneira que, conforme enfoques citados pelos policiais na presente pesquisa – entrevistas de campo, acaba sendo uma grande perda de tempo o sistema atual: o ciclo incompleto de polícia – ora, chamado de ciclo partido de polícia.

5.2 Pesquisa empírica – entrevistas com policiais rodoviários federais

Com frequência, os policiais rodoviários federais acabam por enfrentar inúmeras situações e flagrantes cujo serviço rotineiro não costuma levar pouco tempo para ser resolvido, a exemplo de flagrantes cujo delito em tela demande à participação da Polícia Civil, e as circunstâncias dessa situação levem os policiais a ficarem horas na delegacia, existindo o risco de estarem alocados em uma cidade (do interior, muitas vezes, cuja estrutura carece e a princípio não demanda mais de uma delegacia de polícia civil) onde o delegado de plantão não esteja presente àquele momento de flagrante, ou que qualquer outro imprevisto possa alterar o curso devido e otimizado do tempo dos PRF's. Além disso, insta-se a disponibilidade de frota para tanto, e

outros problemas relativos justamente a um efetivo pequeno para depreender, muitas vezes, conforme informações de PRF's cuja nomeação será disposta neste capítulo, que passam horas na delegacia para poder resolver algo que a própria instituição poderia resolver rapidamente e instaurar o que fosse necessário para o andamento devido daquele flagrante.

Conforme o PRF Carlos Gustavo Barnabé Santiago, que atuou como chefe da Seção de Administração da 8ª Superintendência do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, faz sentido que a Instituição Policial tenda a ter um braço burocrático e outro braço operacional estando de mãos dadas, formando o elo através de serviço de inteligência, investigação, análise, trabalho administrativo e de operação. Nesse sentido, a lógica, é que o serviço operacional volte para a própria estrutura da administração daquele órgão. A investigação e o processamento pré-jurídico do processo delituoso e das circunstâncias que no campo rondem, se deem no âmbito da mesma instituição. Faz sentido que, a partir dessa visão, a engrenagem se torne mais segura, otimizada e com que reduza chances dos ruídos que hoje existem por conta de demandas “compartilhadas” entre as instituições – por conta desta cisão de competência.

Ainda, observou o PRF Santiago, que à medida que há pequenos intentos e mudanças que aproximam a realidade hodierna com o ciclo completo de polícia, os resultados são previsíveis. Conforme explicitado alhures, o exemplo citado pelo policial, é, justamente, o termo circunstanciado de ocorrência. Haja vista que o azo principal é a otimização e resolução dos feitos, o TCO percorre caminho “direto” à justiça e o arbitramento de qual será o efeito daquilo na vida do cidadão ora abordado, que o faça responde pelo seu ato, terá resultado mais imediato do que na ideia do ciclo partido de polícia – aqui, soma-se, além de tudo, o tempo depreendido nas mãos de duas instituições e burocracias administrativas desnecessárias.

Em um prisma não criminal e no mesmo véu de positividade quanto aos benefícios que o ciclo de polícia pode trazer, insta-se destacar que a ideia já funciona. A exemplo, as multas em que a partir da fiscalização de trânsito, afirma-se o cometimento de infração, definido pelo CTB, quem lavra o auto de infração e aplica as medidas administrativas é, também, a Polícia Rodoviária Federal. Insta-se também que a comunicação de todo o procedimento de centralização de cadastro para os motoristas também é a instituição referida. Se, conforme protocolo, o autuado não concordar com a multa e apresentação um recurso perante a infração, quem analisa

tal recurso é a Junta Administrativa de Recursos de Infrações (JARI)³ – cuja estrutura também é firmada pela PRF. Assim, a amarração entre o próprio órgão evidencia, veementemente, que o funcionamento acarreta resultados capazes e efetivos no serviço público.

A JARI, acima mencionada, acompanha legislação segundo o art. 16 do CTB, sendo uma organização colegiada que funciona junto à toda entidade e órgão executivo ou rodoviário do SNT (Sistema Nacional de Trânsito), que autua os motoristas. A JARI é composta por integrantes que conheçam a área de trânsito, sendo necessário o representante do órgão que impôs a penalidade ao motorista – conforme autuação; representantes de entidades representativas da sociedade ligadas ao trânsito; secretários administrativos de Junta; membros do DETRAN.

O principal papel do órgão é julgar os recursos enviados referentes às penalidades impostas, sendo, grande parte delas, multas de trânsito. Esta, é uma organização colegiada – significando que, apesar de ter uma hierarquia de funções, a tomada de decisões é mista, visando a democratização na resolução e decisão dos óbices ali discutidos, a partir de vários pontos de vista.

Ainda, afirma o PRF Santiago, que no mesmo exemplo da autuação, caso fosse necessário que a PRF solicitasse a presença do DETRAN/SC para aquela fiscalização específica, tal ponto provavelmente inviabilizaria o serviço como um todo. Se, diferente da realidade, fossem necessárias outras autarquias municipais de trânsito/ entidades/ órgãos para a organização de processos atinentes às multas, recolhimento de veículos e afins, tudo isso dificultaria muito o processo – tornaria obrigatório algo que seria ocasional e que é ocasionado simples, rápida e perfeitamente com o comando de apenas uma instituição e naturalmente oferece uma integração entre os órgãos que não enreda em nada o procedimento, apenas o torna mais ágil.

Nesta senda, o policial também assevera e opina quanto à integração entre as instituições. Por conta de atribuições constitucionais díspares, serviços cotidianos distintos, treinamentos difusos e pilares processuais também não parecidos, a integração entre uma ou mais polícias é algo que deve se encaixar como exceção e

³ As Juntas Administrativas de Recursos de Infrações foram instituídas pelo art. 16 do Código de Trânsito Brasileiro, Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. As JARI's são órgãos colegiados, componentes do Sistema Nacional de Trânsito, responsáveis pelo julgamento dos recursos interpostos contra penalidades aplicadas pelos órgãos e entidades executivas de trânsito e rodoviários.

em processos bem sistematizados, não sendo possível, na prática, o caracterizá-lo como a regra. O ciclo completo de polícia tem, por si só, o almejo de uma certa individualização de procedimentos, não para a mera esquizofrenia do órgão, mas para a desburocratização de algo que pode e já se demonstra eficaz em exemplos como o TCO e o trâmite de multas/ autuações na Polícia Rodoviária Federal.

Neste contexto, a entrevista toma rumo quanto ao trabalho fronteiriço e o tema conquanto à segurança da fronteira, que empiricamente reluz a fala do PRF Santiago. Citando as dificuldades que a fronteira apresenta e a integração dos órgãos demonstrar inviabilidades sérias, entra-se no exemplo de competência do crime de descaminho⁴, cuja responsabilidade é da Receita Federal. Nesta lente, considerando que o efetivo não é composto por muitos policiais em algumas regiões, insta-se o fato de que o flagrante deste crime (aliado ao contrabando), em uma cidade como Chapecó, cujas unidades operacionais muitas vezes contam apenas com dois policiais responsáveis para 100 (cem) quilômetros de estrada, acarretaria um prejuízo factível de um dia inteiro de plantão, em que os acidentes da rodovia não poderão ser atendidos, outros criminosos que não estarão sendo abordados, entre outras consequências atinentes à segurança pública. Dessa forma, assume-se, institucionalmente, que a operacionalização de um serviço completo e perfeito simplesmente não é possível no Brasil, ao menos não ao modo como os procedimentos estão acontecendo – o ciclo completo de polícia sanaria muitas dessas consequências práticas, admitindo a necessidade de um sistema diferente do que atual, à luz de bons exemplos europeus e legislações que favorecem a realização factível à realidade policial.

O PRF Santiago aduz que o ciclo completo de polícia é um imperativo racional, e, por conta disso, também é um imperativo moral – entende que não existe moralidade administrativa se o que está legalmente posto não é empiricamente razoável, pois seria a invenção da execução do impraticável. A racionalidade da utilização e eficiências dos meios realmente com algum sentido, aponta para o direito politicamente correto – a crítica, portanto, é quanto aos fatos. À prática.

A PRF Giane Clezar Ferreira, PRF desde o ano 2002, apresenta sua visão quanto ao ciclo completo de polícia, após 15 (quinze) anos de atividade-fim (serviço

⁴ O crime de descaminho, considerado crime aduaneiro, definido pela lei nº 13.804/2019, em seus art. 334: “iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria – pena: reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

no trecho). Nos casos em que o ciclo é completo, principalmente ao que toca às lavraturas do TCO, insta-se que há inúmeros benefícios para tanto e facilita o cumprimento da missão constitucional dos órgãos e o termo é o mais solidificado atualmente, corroborado ao julgamento do Supremo Tribunal Federal nesse sentido, conforme supramencionado, seguido de trabalhos dedicados ininterruptamente ao melhor da máquina pública, exemplos excepcionais na SPRF/SC durante os últimos anos, à luz da gestão do diretor-geral Silvinei Vasques de abril de 2021 à dezembro de 2022, em apoio de Wilmen Silva Vieira e outros colegas da profissão, como Rodrigo Vaz, incessantemente interessados ao que compete o assunto.

Ademais, hodiernamente, há um volume bem considerável da produção de TCO's no estado de Santa Catarina e nos trechos da PRF, sendo casos estes, em que a instituição não tem contato algum com a Polícia Militar e a Polícia Civil, salvo exceções em que fosse necessária a ciência da autoridade competente ao caso – momento em que o órgão era oficiado sobre o assunto.

Nos casos em que o ciclo de polícia é completo, a policial aufere que há muitos benefícios em relação ao ciclo partido/ ciclo incompleto. Explica que quem faz a prevenção e o registro, faz, também, a repressão do delito e partir disso, há a notória maior eficiência pública, considerando que o custo de ter duas instituições para atuar no mesmo crime é extremamente elevado. A exemplo disso, conforme corrobora a opinião o PRF Carlos, cita que ao adentrar um flagrante de um sujeito alcoolizado, não é raro que se conduza o indivíduo à Polícia Civil, posteriormente ao IGP e outros riscos estão postos juntos a tal transporte: a viatura disponibilizada fica à mercê do trecho correto, e a própria instituição que lavra o auto e tem os dados quanto ao flagrante, fica a mercê de outro órgão para encaminhar os autos devidamente, a fim de ter a persecução penal. Contabilizam-se, nesse processo, inúmeros ruídos entre as polícias devido à falta de comunicação e entendimentos diferentes em aspectos relevantes, tais como a própria soltura do cidadão detido.

Insta-se que a Polícia Civil atua, em parte, como uma espécie de cartório policial, já que recebe os dados, mas há a dificuldade de regularização e confusão de conceitos funcionais – aquele policial que de fato registrou a ocorrência, não será o mesmo a transpassar o processo ao judiciário (Ministério Público). A PRF Giane comenta que a impressão que fica é que é como se os processos não tivessem uma certa responsabilização direta, nesses casos.

Quanto às experiências bem sucedidas já utilizadas, cita-se um “projeto piloto” conduzido recentemente pela Superintendência da Polícia Rodoviária em Santa Catarina, no qual restou incumbido aos policiais Giane e Rodrigo Vaz a implementação do projeto na Comarca de Biguaçu-SC. Em síntese, consistia na construção realizada após reuniões com o Ministério Público local, em que era o Boletim de Ocorrência referente aos crimes do art. 306, do Código de Trânsito Brasileiro, lavrados e entregues diretamente ao Ministério Público, titular da ação penal.

Impende frisar que a hipótese acordada só restava configurada nos casos em que justificado o prejuízo que eventual saída do trecho policial seria gerado com a apresentação corriqueira da ocorrência, tendo que o agente policial consignar na lavratura do Boletim de Ocorrência tais informações.

Nesse sentido, aproximadamente 50 (cinquenta) processos foram realizados nesse comando, transformando-se todos estes processos em ação penal sem ser constatado nenhum dano processual nos crimes apurados.

Por conseguinte, uma mesma instituição efetuou 4 ações que ensejam a resolução da ação penal – a PRF constatou, apurou, registrou e encaminhou pro Ministério Público o ocorrido, mesmo, veja, mesmo não sendo crime de menor potencial lesivo, e o procedimento foi extremamente exitoso. À época, a ideia era expandir o feito para outros lugares, desde que com os mesmos termos de acordo com o Ministério Público, cogitando-se também à submissão à câmara criminal do MP, visando a emissão de um parecer determinando o comando para a realização em tela.

Assevera que o ciclo completo de polícia teria pontos positivos para o contribuinte, já que maximizaria todos os efeitos da eficiência policial, inclusive em resposta rápida à demandas delituosas. A PRF Giane, no entanto, acrescenta que para tanto, o órgão teria que ter um aumento de efetivo para a realização correta das atividades a nível nacional – uma forma, ainda, seria mensurar o trabalho administrativo e realocar aqueles com má produtividade, sugerindo que essa nova forma de serviço acompanhe um controle administrativo mais severo, para o sucesso do projeto, que não seria mais piloto.

A terceira entrevista que será mencionada nesta presente pesquisa, abarca a opinião do PRF Rodrigo Vaz, também lotado no estado de Santa Catarina, com experiência de anos na área. Este, afirma que hoje seria apenas uma formalidade a lavratura do TCO diretamente à polícia judiciária, visto que a PRF já faz esse trâmite.

Em outro ponto, ao invés de, ao abordar o sujeito e detê-lo sentido Polícia Civil, a PRF teria o aval direto de levar o sujeito em questão pra justiça penal para a audiência de custódia, encaminhando o B.O ao poder judiciário e cumprir todos os direitos constitucionais do sujeito, desde o supracitado direito ao silêncio até o direito de comunicar à família – caso ele queira abster-se de responder, seria a função da PRF atuar exatamente com a PC atua: constar as circunstâncias no auto.

No entanto, o policial afirma que para os abatedores casos, estes que necessitam de elucidação, a exemplo do contrabando, roubo de carga, tráfico de drogas. Cita um exemplo de que o sujeito teria roubado um caminhão em Porto Alegre e estaria na rodovia federal sentido São Paulo; a PRF/SC o aborda em Florianópolis, e o encaminha até a PC/SC da ilha visando lavrar o auto em flagrante. De qualquer forma, torna-se o mesmo problema citado pelo PRF Santiago e pela PRF Giane: o foco principal será os processos já em trâmite naquele órgão, aquele momento. Os novos casos, a exemplo deste, ficaria a mercê de um querer não bem-vindo quanto deveria ser. Os processos originários daquela instituição, portanto, teriam “prioridade”, na prática. E essa não é a proposta.

Outro aspecto levantado por ele, são as formalidades – passam-se à adequação dos procedimentos, visto que não há o hábito de lidar com o judiciário, mas o que não seria empecilho. O necessário, também, seria a modernização da atividade de inteligência da PRF, que passaria a adequação desse novo método, haja visto que muitos dos elementos de informação que subsidiam a ação penal, devem respeitar os ditames constitucionais vigentes.

Frisa, ainda, que algumas atualizações poderiam ser feitas consoante ao sistema de inteligência, como o reconhecimento do sujeito *in loco* e outras demais Técnicas Especializadas de Investigação (TEIs) – a exemplo destas que estão presentes na lei de organização criminosas, assim como um treinamento adequado aos policiais, visando a capacitação e treinamento de técnicas específicas à investigação, que não seria grande desafio visto que os treinamentos não estão distantes da atualidade de personalidade dos policiais rodoviários federais.

O PRF Rodrigo ainda destaca que quando se fala em ciclo completo, não é sobre a suposição da PRF realizar inquéritos policiais – são coisas diferentes. A investigação não se dá somente via inquérito, podendo ser executada até mesmo via TCO – auferir que tal debate quanto ao teor não investigativo do TCO vai contra os ditames proferidos pelo STF, e que pode ser sim um ponto de discussão.

CONCLUSÃO

Conclui-se, que, a partir deste presente estudo, que o positivismo encara frente a frente o naturalismo. É preciso obedecer às leis enquanto tais (estando elas positivadas), no entanto, as leis são justas (naturais). Naturalmente falando, as leis postas não estão atingindo o melhor dos mundos para a polícia hodierna no país – seja ela qual for.

Propõe-se, num universo de outras propostas, mudanças infraconstitucionais que façam sentido para a realidade ostensiva e investigativa do país, principalmente no tocante à PRF. Na nomenclatura jurídica, patrulhamento ostensivo e investigação criminal são concebidos, respectivamente, como polícia ostensiva e de preservação de ordem pública (a cargo das polícias militar) e as funções de polícia judiciária e apuração das infrações penais (a cargo das polícias civis). Para de instituir o ciclo completo, a Constituição deve afirmar que as duas podem ser exercidas pela mesma organização policial. Conquanto, a Polícia Federal já é uma polícia de ciclo completo⁵, e não se restringe às funções de polícia judiciária da União, cabendo-lhe também as funções marítimas, aéreas e fronteiriças. Ficam de fora, nesse sentido, a função ostensiva das rodovias federais, que está a cargo da Polícia Rodoviária Federal.

A mudança no âmbito federal, portanto, seria mais simples: atribuir à PRF a prerrogativa de investigar os crimes eventualmente ocorridos nas rodovias federais, independentemente de sua natureza. O órgão, portanto, passaria a ter função de polícia administrativa (como naturalmente, já apresenta) e a função de polícia judiciária – restrita aos locais onde realiza o patrulhamento ostensivo.

⁵ SAPORI (2016, p. 57)

REFERÊNCIAS

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

ANDRADE, Ana Luíza Mello Santiago de. Império romano. Portal InfoEscola, [20-]. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia/imperio-romano/>. Acesso em: jun. 2023.

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

BALESTRERI, Ricardo. Secretário Nacional de Segurança Pública 2008-2010 apoia o Ciclo Completo. 1 vídeo (9:36 min). Publicado pelo canal Feneme Oficial, 4 mar. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=V87ChJHYWDM>. Acesso em: 21 maio 2023.

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

BARRETO, José Eufrásio. Ciclo completo de polícia: as gendarmarias brasileiras e o modelo de eficiência policial. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019. BARRETO, Luiza Zelesco. A construção da imagem de Luís IX, o “rei das três ordens” (século XIII). 2013. 155f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/stricto/td/1658.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº. 432 de 11 de novembro de 2009. Unifica as Polícias Cíveis e Militares dos Estados e do Distrito

Federal; dispõe sobre a desmilitarização dos Corpos de Bombeiros; confere novas atribuições às Guardas Municipais; e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 11 nov. 2009a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=715709&filename=PEC+432/2009. Acesso em: 23 maio 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº. 423 de 06 de agosto de 2014. Altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 6 ago. 2014a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1270494&filename=PEC+423/2014. Acesso em: 23 maio 2023.

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

BRASIL. Decreto no . 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Diário Oficial da União: Brasília, DF, p. 16962, 4 out. 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei no . 667, de 02 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, p. 5593, 3 jul. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D667.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832. Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instância com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Chancellaria do Imperio: Rio de Janeiro, livro 1, p. 104, 5 dez. 1832. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm. Acesso em: 1º maio 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Habeas Corpus no . 233.302 – SP. Relator Ministro Gilson Dipp. Criminal. Habeas corpus. Tráfico de drogas. Prisão em flagrante convertida em preventiva. Apreensão realizada pela polícia militar. Nulidade não evidenciada. Mandados de busca e apreensão requisitados pelo ministério público. Legitimidade. Droga depositada na residência do paciente. Estado flagrancial configurado. Crime permanente. Liberdade provisória. Gravidade do delito. Suposições abstratas. Ausência de fundamentação idônea. Artigo 44 da lei 11.343/2006. Inconstitucionalidade do óbice declarada pelo plenário do STF. Ordem concedida. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 20 jun. 2012a. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201200289853&dt_publicacao=20/06/2012. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça (5. Turma). Recurso de Habeas Corpus no . 1236/RJ – (91.0010556-2). Relator Ministro José Dantas. Processual penal. Inquérito policial. Busca e apreensão. Mandado Judicial. Alertada por notitia criminis oriundo de órgão policial militar, não macula a busca e apreensão o cumprimento do respectivo mandado judicial pelo mesmo órgão, tanto mais que se seguiu a regular instauração do inquérito pela polícia civil, à qual foram entregues os bens apreendidos. Data de julgamento: 26 jun. 1991. Revista Eletrônica de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: Brasília, DF, 5 ago. 1991. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/listarAcordaos?classe=&num_processo=&num_registro=199100105562&dt_publicacao=05/08/1991. Acesso em: 30 abr. 2023.

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

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

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

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

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

CHEIENE. In: BRITANNICA ESCOLA. [S. l.], c2020. Disponível em: <https://escola.britannica.com.br/artigo/cheiene/480957#:~:text=Os%20%C3%ADndios%20americanos%20conhecidos%20como,de%20bis%C3%B5es%2C%20os%20b%C3%BAfalos%20americanos>. Acesso em: 16 jul. 2023.

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

CRETELLA JÚNIOR, José. Curso de direito administrativo. 11. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1991. CRUZ, Alcides. Noções de direito administrativo brasileiro: exposição sumária e abreviada. Porto Alegre: Oficinas topográficas de Germano Gundlach & Comp, 1910.

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

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

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

GASH, Norman. Robert Peel: prime minister of United Kingdom. Portal Encyclopaedia Britannica, 28 jun. 2020. Disponível em: <https://www.britannica.com/biography/Robert-Peel>. Acesso em: 20 jan. de 2023.

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

ARANHA, M. L. de A.; MARTINS, M. H. P. Temas de filosofia. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1999.

BASTOS, A. A.; AMARAL, T. M.; NASCIMENTO, J. M. Leal do. Segurança pública e cidadania: rede integrada no âmbito do município de juazeiro – ba. Revista Estudo & Debate, v. 22, n. 2, dez. 2015. Disponível em: . Acesso em: 20 mar. 2023.

SILVEIRA, J. L. G. da. Gestão do conhecimento para segurança pública e defesa do cidadão: bases estratégicas para uma política de educação continuada, pesquisa científica e inovação tecnológica. Florianópolis: Oficina Editorial, 2020.


A Adoção do Ciclo Completo de Polícia como Solução Eficaz ao Exaurido Modelo Brasileiro de Polícia. KIST, Rodolfo Igor Marchewicz. Dissertação em Mestrado em Ciência Policiais. 2020.

Competências da Polícia Rodoviária Federal. Disponível em < Competências — Polícia Rodoviária Federal (www.gov.br)>. Acesso em: 1 de maio 2023.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em < Constituição (planalto.gov.br)>. Acesso em: 1 de maio de 2023.

STF declara que PRF pode lavrar termo circunstanciado de ocorrência. Disponível em < PRF pode lavrar termo circunstanciado de ocorrência, decide STF (canalcienciascriminais.com.br)>. Acesso em: 1 de maio de 2023.

Lei 9.099 de 1995. Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Disponível em: < L9099 (planalto.gov.br)>. Acesso em: 1 de maio de 2023.

Principais aspectos da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (9099/95). Disponível em: < Lei 9099/95: Competência, prazos e princípios  (aurum.com.br)>. Acesso em: 1 de maio de 2023.

Polícia Rodoviária Federal pode lavrar termo circunstanciado de ocorrência (TCO). Disponível em: < Dizer o Direito: Polícia Rodoviária Federal pode lavrar termo circunstanciado de ocorrência (TCO)>. Acesso em: 1 de maio de 2023.

STF valida lavratura de termo circunstanciado de ocorrência pela PRF. Disponível em: < ConJur - STF valida lavratura de termo circunstanciado de ocorrência pela PRF>. Acesso em: 1 de maio de 2023.

Breve análise do Princípio do “nemo tenetur se detegere” no direito brasileiro. Disponível em: < Uma breve análise do Princípio do "nemo tenetur se detegere" no direito brasileiro. - Jus.com.br | Jus Navigandi>. Acesso em: 2 de maio de 2023.

Junta Administrativa de Recursos de Infrações de Trânsito (JARI). Disponível em: < PERGUNTAS FREQUENTES FEITA NA JARI/RO (detran.ro.gov.br)>. Acesso em: 2 de maio de 2023.

O que é Jari: significado e competências no julgamento de recurso de multas 2023. Disponível em: < JARI: o que significa e qual seu papel no julgamento de recursos - DOK (despachantedok.com.br)>. Acesso em: 2 de maio de 2023.

Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: < L9503Compilado (planalto.gov.br)>. Acesso: 2 de maio de 2023.

As forças policiais na América Latina. Disponível em: < As forças policiais na América Latina - Revista Opera>. Acesso em: 2 de maio de 2023.