

## INTRODUÇÃO.

Frente às diversas transformações que a sociedade brasileira vem sofrendo, devido aos anseios sociais, destaca-se a real necessidade de uma política voltada para a Segurança Pública. Tais transformações têm trazido à tona o debate sobre a crise do atual modelo das “meias polícias” no Brasil (ROLIM, 2006, pág. 01 e 12), e da necessidade da realização do “Ciclo Completo de Polícia” (SANTOS JÚNIOR; FORMEHLE; PICCOLI, 2011, p. 05).

Atualmente existem várias propostas de Emenda Constitucional sobre o tema tramitando no Congresso Nacional, e desde o ano de 2015 têm sido realizadas várias audiências públicas para se debater o tema, que ao que parece é uma tendência natural e inevitável de se acontecer. Entre estes projetos, estão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 127 e a PEC 431, que permitem às Polícias Militares do Brasil a realização do Ciclo Completo nos crimes de menor potencial ofensivo através da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO).

Importante salientar neste contexto que no ano de 1995 foi publicada a Lei n.º 9.099, alterando o processo penal brasileiro para implantar uma Justiça mais ágil, menos onerosa e mais abrangente, ao determinar à autoridade policial, nos termos de seu artigo 69, após tomar conhecimento de ocorrência de infração de menor potencial ofensivo, lavrará TCO e o encaminhará imediatamente ao Juizado Especial Criminal (JECRIM).

Para dirimir quaisquer dúvidas acerca da aplicação da nova legislação, a Comissão Nacional de Interpretação da Lei n.º 9.099/95 (2000, p. 13) afirmou: “a expressão autoridade policial referida no art. 69 compreende quem se encontra investido em função policial”, ou seja, tanto o policial civil quanto o policial militar. Portanto, independentemente da aprovação da PEC sobre o Ciclo Completo de Polícia, as polícias militares, em tese, já possuem a competência para a lavratura do TCO.

Neste diapasão, vale mencionar que existem algumas divergências e obstáculos à realização da lavratura do TCO pelas polícias militares, decorrentes do posicionamento contrário de parcela da doutrina, mas principalmente das classes representativas dos Delegados de Polícia, os quais, vez por outra, influenciam o cenário político em alguns estados brasileiros e configuram-se no maior empecilho à realização da lavratura do TCO pela Polícia Militar nestes locais (SILVA JÚNIOR, 2015, pág. 12).

Com o passar dos anos, o entendimento sobre o conceito de autoridade policial para fins de aplicação da Lei n.º 9.099/95 abrangendo o policial civil e o policial militar tem sido confirmado pelo Poder Judiciário, por meio de provimentos, enunciados de fóruns,

encontros e congressos de Presidentes de Tribunais de Justiça e Desembargadores, bem como em decisões judiciais proferidas em todas as instâncias. Tal compreensão tem sido ratificada, também, pelo Ministério Público, mediante termos de cooperação, pareceres, entre outras formas de posicionamento (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 15). A própria doutrina majoritariamente segue este entendimento (NOTA TÉCNICA: GABINETE INTEGRADO DOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO DO BRASIL, 2016, p. 07).

Atualmente, o próprio Poder Executivo nos estados tem disciplinado os procedimentos de seus organismos policiais neste sentido. Como exemplos, podem ser citados os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Minas Gerais, entre outros, que já realizam a lavratura do TCO, e cujos resultados práticos têm sido extremamente satisfatórios (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 11-12).

Entre os efeitos práticos da adoção da lavratura do TCO pela Polícia Militar observam-se os seguintes: a redução de ocorrências levadas às Delegacias; a diminuição de tempo desperdiçado pelos agentes e policiais militares; celeridade na solução do conflito; economia de combustível, viaturas e outros gastos da administração pública (NOTA TÉCNICA: GABINETE INTEGRADO DOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO DO BRASIL, 2016, pág. 10 e 11).

Além disso, é cediço que a grande maioria das ocorrências atendidas pela Polícia Militar é de delitos de menor potencial ofensivo, e que em grande parte dos municípios no Brasil (NOTA TÉCNICA: GABINETE INTEGRADO DOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO DO BRASIL, 2016, pág. 10) devido à ausência de efetivos nas Delegacias, as ocorrências policiais são atendidas e reportadas por policiais militares.

Diante da relevância do tema referente à crise do atual modelo de “meias polícias” no Brasil, ao Ciclo Completo de Polícia, e seus efeitos práticos, foi formulada a seguinte questão: “Pode-se afirmar que a adoção do Ciclo Completo de Polícia é um passo fundamental rumo à modernização e à eficiência do sistema de Segurança Pública no Brasil?”

O interesse em realizar este trabalho surge da polêmica que se tornou o tema Segurança Pública no Brasil nas últimas décadas. Várias são as teses e linhas de discussão, onde se tem visto muitos debates acerca da crise do modelo de polícias. Nesse sentido, ganha corpo no Brasil a discussão sobre o Ciclo Completo de Polícia na persecução criminal, sob o argumento de que o atual modelo de “meias polícias” (civil e militar), é entendida como um

empecilho à modernização policial frente às práticas criminosas (SANTOS JÚNIOR; FORMEHLE; PICCOLI, 2011, p. 05).

O tema ganha maior relevância quando se constata em praticamente todo o mundo, por exemplo, a França, Itália, Alemanha, Bélgica, Espanha, Portugal, dentre outros, que realizam o Ciclo Completo de Polícia, que a regra de atuação policial nos crimes é o próprio policial uniformizado tomar as providências no local para encaminhamento ao Poder Judiciário, e apenas Brasil e outros poucos países adotam o sistema de “meias polícias” (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 06).

Diante disso, importante fazer uma ressalva, uma vez que em estados como Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, e outros, a Polícia Militar tem realizado o Ciclo Completo de Polícia em relação aos delitos de menor potencial ofensivo por meio da lavratura do TCO pelo policial militar responsável pelo atendimento da ocorrência no local dos fatos (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 12). Tais medidas têm trazido resultados extremamente convincentes quanto à integração, modernização, otimização, e eficiência do sistema de Segurança Pública nestes Estados (PMSC, 2013, p. 04), além da imagem positiva dos seus órgãos perante a opinião pública, e se tornou uma tendência natural a disseminação destas experiências para os demais estados brasileiros e para o Distrito Federal, em que pese ainda existirem alguns obstáculos, principalmente de ordem política, ou mesmo legais, a serem transpostos.

Seguindo essa linha de raciocínio, observa-se o cenário nacional extremamente favorável para que as polícias militares dos estados que ainda não realizam a lavratura do TCO deem este importante passo rumo ao Ciclo Completo de Polícia, uma vez que no Brasil as infrações de menor potencial ofensivo consomem grande parte do tempo da polícia, mesmo em locais de alta incidência criminal. No estado do Amazonas, por exemplo, as estatísticas de ocorrências atendidas pela Polícia Militar, no ano de 2015, indicam que cerca 85% delas não constituíam delitos graves (PM-3/PMAM, 2015), números similares aos de outras regiões do país, que possuem índices muito parecidos com estes.

Conforme veremos adiante, o presente artigo visa discorrer sobre a crise do atual sistema policial no Brasil, contextualizando o seu modelo dicotômico de polícias, seus paradigmas e as perspectivas para a adoção do “Ciclo Completo de Polícia” no Brasil, ilustrando e problematizando algumas questões inerentes a estas conceituações.

Inicialmente buscar-se-á demonstrar a crise do atual sistema policial brasileiro, seu modelo dicotômico de polícias, seus paradigmas, perspectivas quanto à adoção do “Ciclo

Completo de Polícia” no Brasil, bem como ilustrar algumas experiências e alternativas que podem, em tese, servir como instrumentos de construção para um novo modelo de sistema policial no Brasil.

Para o presente estudo, utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica. Para realizar a pesquisa foi necessário levantar bibliografias identificando as informações-chave e organizando dados para, finalmente, redigir o texto.

## **1. O MODELO DICOTÔMICO DE POLÍCIA NO BRASIL.**

A divisão cartesiana de atribuições dos órgãos policiais encarregados de promover a Segurança Pública no Brasil – em “polícia judiciária” e “polícia administrativa” – é fruto não só de uma evolução histórica, mas acentuadamente resultado de uma má construção dos paradigmas jurídicos que foram incorporados ao pensamento acadêmico-jurídico e à práxis político-administrativa de nosso país (SILVA JÚNIOR, 2015b, p. 69).

Neste contexto, convencionou-se dizer que as Polícias Militares são “polícia administrativa”, que atuam na prevenção do crime e na manutenção da ordem pública, enquanto as Polícias Cíveis, estadual e federal são “polícia judiciária”, que agem na repressão da criminalidade apurando a autoria dos delitos e formalizando procedimentos burocráticos que são levados ao Poder Judiciário para a instrumentalização do processo criminal e subsequente aplicação de pena ao infrator da lei (MUNIZ, 2000, p. 123; TOURINHO FILHO, 1986, p. 160).

Essa formatação acaba por se configurar em um modelo dicotômico de polícias no Brasil, o que significa dizer que aqui a Segurança Pública é um serviço público essencialmente oferecido pelos Estados por meio de duas agências policiais: as Polícias Cíveis e as Polícias Militares. Contudo, em outros países também há mais de uma polícia, e nem por isso se fala em dicotomia, o que faz de nosso modelo dicotômico é o fato de que somente aqui cada polícia vai até certo ponto do trabalho de proteção social e, a partir daí, outra polícia começa o seu (KANT DE LIMA, 1989, p. 65-84).

Dessa forma, pode-se afirmar que no mundo todo há modelos policiais variados: uma única agência policial (Dinamarca), várias agências policiais (Brasil, França, Espanha, Itália, Portugal, Alemanha e outros), agências policiais municipais (Estados Unidos), mas em nenhum deles, à exceção do Brasil, há polícias dicotomizadas (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 3).

Na ciência do Direito, os pesquisadores ou não se atentaram em buscar os fundamentos dessa dicotomia ou não foram eficientes em verificá-la. A partir do estudo do

direito comparado, geográfica e historicamente é possível constatar que essas raízes brotaram na Revolução Francesa, em 1789, consolidando o pensamento político de que os poderes de um Estado devam ser independentes, daí porque a França e os países que sofreram sua influência adotaram um sistema chamado de “Jurisdição Dual” (SILVA JÚNIOR, 2015b, p. 70). A respeito disso, Silva Júnior (2015b, p. 70) afirma o seguinte:

“Jurisdição Dual” significa que o Poder Executivo tem reservado a si uma estrutura judicante acerca dos conflitos que brotam de sua atuação administrativa, constituindo instâncias e órgãos judiciais administrativos, enquanto coexiste um Poder Judiciário incumbido de judicar nos demais conflitos interpessoais, por meio de outras cortes. Assim, a magistratura administrativa tinha ao seu dispor um corpo de servidores encarregados de fazer executar e cumprir suas decisões (polícia administrativa); igualmente, a magistratura ordinária também apurava crimes e fazia cumprir suas sentenças por meio de uma polícia (polícia judiciária).

Todavia, ao ser proclamada a república (1881), nossa primeira Constituição (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1891) abandonou o modelo de jurisdição dual adotando o modelo norte-americano, onde há uma única estrutura judiciária à qual se submetem os casos que antes eram de competência jurisdicional da magistratura administrativa; não se atentou ao fato de que cada jurisdição tinha seu respectivo “*longa manus*” policial (à magistratura administrativa sua “polícia administrativa” e à magistratura civil sua “polícia judiciária”) e num novo modelo foram incorporados padrões de outro em nítida anomalia. (SILVA JÚNIOR, 2015b, p. 70)

Hodiernamente, perspectivas críticas fora do mundo jurídico são recorrentes em constatar o baixo nível de eficiência do aparato estatal da Segurança Pública no Brasil, indicando como uma das causas estruturais o modelo de divisão de atribuições formatado, levando à proposta de adoção daquilo que passou a ser chamado “Ciclo Completo de Polícia” (SANTOS JÚNIOR; FORMEHLE; PICCOLI, 2011, p. 4-5), conforme veremos a seguir.

## **2. O CICLO COMPLETO DE POLÍCIA FRENTE AO MODELO DICOTÔMICO DE POLÍCIAS NO BRASIL.**

Primeiramente, é importante salientar que não há uma construção precisa no campo acadêmico, seja nas ciências jurídicas ou nas sociais, do conceito de “Ciclo Completo de Polícia”, porém, uma crítica se verifica recorrentemente: a ineficácia do modelo dual de segurança pública estadual, o que tem feito os pesquisadores concentrarem suas observações no sistema e não simplesmente nos modelos e ideologias das agências policiais. Desta forma, temos que:

Esta estrutura de policiamento, em cujo centro há uma “bipartição”, produziu a realidade peculiar da existência de duas polícias nos estados que devem fazer, cada uma, a metade do “ciclo de policiamento”. Dito de outra forma, cada polícia

estadual é, conceitualmente, uma polícia pela metade porque ou investiga ou realiza as tarefas de policiamento ostensivo. Uma delas efetua prisões, a outra colhe provas; uma patrulha, a outra recebe as denúncias, etc. É evidente que, na atividade prática de policiamento, tais divisões de responsabilidade quase nunca são observadas. Assim, por exemplo, tornou-se comum que as polícias civis usem viaturas identificadas e que seus policiais se envolvam em diligências onde usam coletes de identificação, providências só admissíveis em uma lógica de ostensividade. De outra parte, as polícias militares, desde há muito, contam com departamentos de inteligência que realizam investigações criminais só permitidas às polícias civis e passam a registrar ocorrências em “termos circunstanciados” (espécie de registros simplificados) que dispensam a presença da estrutura de polícia judiciária. Tais sobreposições renovam a rivalidade entre as corporações, dão margem a ações judiciais patrocinadas pelas entidades de representação sindical das polícias e acirram disputas cuja base parece ser a própria irracionalidade do sistema de policiamento (ROLIM, 2007, p. 12-13).

Giulian define Ciclo Completo de Polícia da seguinte forma:

O ciclo completo de polícia compreende a prevenção, a manutenção e a restauração da Ordem Pública, ou seja, desde o início do delito, passando pela sua prisão, seja pela Polícia Administrativa ou Judiciária, até sua apresentação à justiça e MP criminal, até a final e justa absolvição ou condenação, finalizando no sistema penitenciário (GIULIAN, 1998, p. 30).

Nesse diapasão, Silva Filho chama a atenção para os fatores históricos e políticos que fazem do sistema policial brasileiro um caso *sui generis* no cenário internacional, onde não ocorre a interpenetração de atividades preventivas e investigativas:

Não é verdadeira a ideia de que prevenção do crime – largamente atribuída às Polícias Militares – e a investigação das Polícias Civis 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).

De fato, a realidade brasileira consagra a falta de integração entre os órgãos públicos em geral e conflitos sérios entre as polícias. Atinente a isso, tem-se o seguinte: “É verdadeira a existência de atritos entre as polícias estaduais. Conhece-se, inclusive, a existência de atritos entre a Polícia Civil com o Ministério Público e com a Polícia Federal” (LAZZARINI, 1995, p. 47). Neste sentido, o atual mecanismo tem como escopo gerar maior eficiência pela especialização, porém, inversamente, o que se observa é que promove o regime cartorário, a morosidade e o desperdício, em razão da duplicidade de estruturas, trabalho e atuação de modo desordenado, trazendo consequências extremamente preocupantes:

A polícia militar e polícia civil tornaram-se organizações concorrentes, praticamente sem nenhuma interação. Diversos fatores contribuíram para que, no limiar do século XXI, a criminalidade se tornasse uma das grandes preocupações da sociedade brasileira, agravada pela ineficácia das duas corporações (MAXIMIANO, 2002, p. 375).

Justamente a questão da especialização é que levou os órgãos, no afã de possibilitar maior amplitude de ação e promover um serviço mais efetivo à segurança pública, a iniciar esse processo concorrencial, que enfraquece as instituições, pois não operam com o Ciclo Completo de Polícia (SANTOS JÚNIOR; FORMEHLE; PICCOLI, 2011, p. 5).

Com relação à influência da tradição como determinante da estrutura policial: “A persistência no tempo das características estruturais na maioria dos países indica que a tradição exerce um peso inercial que se torna tanto mais restrito quanto mais antigo for o sistema” (BAYLEY, 2002, p. 78).

Conhecedores de tais querelas, os políticos e governantes dos Estados fecham os olhos para esse cotidiano e pior ainda, por vezes realimentam a chama de discórdia para fragilizarem esses subsistemas e poderem administrar colheita de dividendos políticos:

Esta é a grande crítica ao sistema atual: uma distância enorme entre o atendimento da ocorrência pelo policial militar e a sua comunicação à justiça criminal, passando por uma atividade eminentemente desnecessária, burocrática e cartorária, sujeita a um anacrônico e medieval (lembrando o período inquisitorial dos tribunais eclesiásticos) inquérito policial de valor discutível, elaborado sem a participação do Ministério Público [...]. (SILVA, 1995, p. 100)

Nesse contexto, quando Rolim (2007, p. 12) fala que as polícias militares “[...] passam a registrar ocorrências em termos circunstanciados (espécie de registros simplificados) que dispensam a presença da estrutura de polícia judiciária”, o autor faz um perfeito diagnóstico, porque a tensão institucional cristalizada e latente entre as corporações passa a extrapolar o mundo policial quando, em alguns Estados da federação, as Polícias Militares se articulam com o Poder Judiciário e o Ministério Público, para deslocar as polícias civis da posição de órgão monopolizador da interlocução dos “policiais de rua” (policiais militares) e as autoridades judiciais, estabelecendo um canal direto de comunicação de seus atendimentos de natureza criminal: esse fenômeno é possível pelo “termo circunstanciado”. Isso ocorreu, por exemplo, em Santa Catarina (Provimento TJSC nº 04/99), Paraná (Resolução nº 6/2004), Rio Grande do Sul (Portaria SJS nº 172/2000), São Paulo (Provimento TJSP nº 758/01), Mato Grosso do Sul (Instrução nº 05/04 – Conselho de Supervisão dos Juizados Especiais) e Alagoas (Provimento TJAL/CGJ nº 013/2007), a partir de normativas dos respectivos tribunais e gestores do Poder Executivo local. Pode-se dizer que o registro de

“termos circunstanciados” inaugura o exercício do “Ciclo Completo de Polícia”, dispensando o trabalho das polícias civis e reduzindo seu poder institucional (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 5-6).

Atentas a este cenário de tensa competição, lideranças institucionais se posicionam e agem. De um lado, a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL), ingressa no Supremo Tribunal Federal (STF) com várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), argumentando a usurpação de funções pelos policiais militares enquanto, no polo oposto, a Federação Nacional das Entidades de Militares Estaduais (FENEME), passa a integrar a demanda na qualidade de “*amicus curiae*” (terceiro interessado na causa).

Nesse diapasão, é importante salientar que a Segurança Pública decorre de um processo sistêmico e complexo em que todos os atores que integram a sociedade devem contribuir para a redução do crime e do medo deste e da impunidade, consolidando-se a ideia da necessidade do engendramento de sinergias e da reestruturação dos órgãos societários para a adequação dos complexos problemas sociais no âmbito de uma concepção sistêmica. Neste sentido, o advento da discussão sobre o Ciclo Completo de Polícia está intrinsecamente ligado à complexidade da sociedade contemporânea, pois o atual modelo de atuação policial, fragmentado no seu modo operativo, não mais atende às demandas sociais de promoção do sentimento ou percepção de segurança (SANTOS JÚNIOR; FORMEHLE; PICCOLI, 2011, p. 4).

Em síntese, o “Ciclo Completo de Polícia” daria autonomia às polícias militares, abrindo um canal direto, sem atravessadores, entre o policial de rua e o Juiz que aplica a lei e, mais que isso, no plano institucional, faria de ambas as polícias, órgãos independentes entre si. A partir dessa independência, pode-se abrir espaço para uma nova relação de integração das agências (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 5).

A expressão “Ciclo Completo de Polícia” é fruto da influência das ciências jurídicas no campo da Segurança Pública. Ela deriva de outra expressão usual na práxis e na doutrina forense: “Ciclo de Persecução Penal”, que precisa ser entendida, para que então se estabeleça um conceito mais claro daquela outra:

“Persecução penal” ou, do latim *persecutio criminis* (numa tradução literal: “perseguição ao crime”) é a atividade que o Estado (“*lato sensu*”) desenvolve a partir do momento em que ocorre uma infração penal – um crime ou uma contravenção penal – buscando identificar o autor ou autores desse delito e trazer ao processo provas de que ele ocorreu (diz-se, autoria e materialidade delitivas). O objetivo final é o exercício do “*jus puniendi*” (direito de punir) monopolizado pelo mesmo Estado e aplicado pelo Poder Judiciário após provocação do Ministério



Público ou, em casos excepcionais, pela própria vítima do crime (fala-se aí em crimes cujo processo se move por ação privada).

[...]

o “Ciclo de Persecução Penal” começa no momento da prática delituosa, segue pela atividade policial de investigação ou mero registro formal (Inquérito Policial, Auto de Prisão em Flagrante Delito ou Termo Circunstanciado de Ocorrência), adiante levada ao Poder Judiciário (Estado-Juiz), que a submete ao Ministério Público para o oferecimento da “denúncia” contra o(s) infrator(es) quando, nesse momento, se inicia o devido processo legal (“*due process of law*”) até a final absolvição ou condenação do réu. Por fim, transitada em julgada a sentença penal condenatória, o ciclo se encerra com a execução da pena no sistema penitenciário. (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 6)

No Brasil, o modelo de persecução penal adotado reserva – *em regra* – às polícias civis a atividade referida pela doutrina como “**polícia judiciária**”. Já essa expressão, é explicada pelo fato de que tal atividade tem como escopo final noticiar, ao Poder Judiciário, a prática de um delito, ainda que quem o faça seja um órgão do Poder Executivo: a polícia. Disso se percebe que nasce uma dicotomia no mundo real da segurança pública: agentes oficiais das polícias militares são acionados pela população a prestar atendimento na ocorrência de delitos, porém o registro do caso e a comunicação ao Poder Judiciário são monopolizados pelas polícias civis, que fazem um papel burocrático de intermediação. Assim, duas polícias realizam uma parte do Ciclo de Persecução Penal (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 5).

Assim, numa síntese inicial da abordagem ao tema, pelo “Ciclo Completo”, ambas as polícias (civil e militar) passariam a ser legalmente competentes para atuar na repressão aos delitos e, subsequentemente, no registro do caso e remessa ao Poder Judiciário sem qualquer intermediação. É o que alguns pesquisadores vêm concluindo e publicando inclusive fora do Brasil, onde o modelo do ciclo completo é uma realidade histórica, como é o caso de Portugal, França, Espanha, Bélgica, Itália e Alemanha. Economicidade, complexidade social e revisão das dimensões do mandato policial são questões intimamente ligadas à adoção do modelo de polícias de ciclo completo, o que somente não teria ocorrido no Brasil ainda “por razões de vaidades e disjunções classistas” (SANTOS JÚNIOR; FORMEHLE; PICCOLI, 2011, p. 5).

Mas a discussão não é recente, pouco depois de promulgada a Constituição Federal de 1988, no início dos anos 90, Lazzarini (1991, p. 67) trazia a expressão “Ciclo Completo de Polícia” para o debate:

A unificação, com efeito, em termos militares, mantido seja o sistema processual vigente, fatalmente levaria militares a presidir os anacrônicos inquéritos policiais, nas infrações penais comuns. Isso, entendo, apesar da formação jurídico-policial dos oficiais de Polícia Militar, se afigura inaceitável para a comunidade jurídica, embora o ideal seja o denominado **ciclo completo de polícia** (o policial que atende a ocorrência leva-a diretamente ao juiz criminal competente).

Lazzarini, numa densa crítica à temporariedade da “Carta de 88” que já no seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias previa a revisão constitucional em 1993, lamentava que os constituintes não tivessem adotado o sistema dos Juizados de Instrução e avaliava todo o sistema de Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, particularmente quanto aos órgãos de segurança pública (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 7).

A ideia do “Ciclo Completo de Polícia” sustenta que esse modelo burocrático formal que adota a dicotomia entre os órgãos policiais se revela contraproducente, gerando subnotificação dos delitos e alimentando a rivalidade e hostilidade entre as forças policiais. A referida rivalidade é tratada por Hagen e Wagner, que tomam como causa a indefinição da legislação e a busca de extensão do poder pelas instituições:

A indefinição da legislação infraconstitucional e a busca de extensão do poder possibilita o que acima foi referido como guerra das polícias. A polícia rodoviária federal realiza atividades de investigação em todas as suas áreas de atribuições, tanto da polícia federal no contrabando e descaminho, como em outras de atribuição das polícias civis estaduais. A polícia federal, através de convênios, delega atribuições para as polícias civis estaduais, especialmente na investigação e repressão do tráfico ilícito de drogas. A polícia civil invade atribuições da polícia militar com o uso de viaturas caracterizadas e realização de blitz, em um verdadeiro processo de policiamento preventivo ostensivo, e as polícias militares buscam a realização de policiamento repressivo, com a feitura de termos circunstanciados, investigação de delitos por meio de seus serviços de inteligência (inclusive com a solicitação de mandados de busca e apreensão ao Judiciário) e a difusão da pretensão de assumirem o ciclo completo de polícia e a lavratura do auto de prisão em flagrante delito pelo oficial de polícia militar. (HAGEN; WAGNER, 2009, p. 59)

A hostilidade também é notada por pesquisadores como decorrência do modelo dual de polícia:

Explico: em todo o mundo civilizado cada polícia atua desde os serviços de patrulhamento até as tarefas de investigação. Como regra, os patrulheiros atuam uniformizados e os policiais dos departamentos de investigação se dedicam ao esclarecimento de crimes. Estas duas dimensões básicas do trabalho policial conformam o chamado “ciclo de policiamento” e estão presentes em todas as polícias do mundo, menos no Brasil. Aqui, por razões históricas, optamos pela partição do ciclo, atribuindo à Polícia Militar (PM) o patrulhamento e à Polícia Civil (PC) a investigação, razão pela qual não temos duas polícias em cada estado, mas duas metades de polícia. É esta divisão do ciclo a responsável pela persistente hostilidade entre as duas polícias que, como regra, não dividem informações, não compartilham recursos e alimentam infinitas disputas de prerrogativas. (ROLIM, 2013, p. 1).

Agravando este cenário, há a taxa de subnotificação de delitos, que se deve basicamente a dois fatores: o descrédito do cidadão vitimado por crimes patrimoniais e outras infrações menores e o desinteresse dos policiais em registrar toda ocorrência policial havida. Tanto um quanto outro fator tem como causa uma falha do sistema: a burocracia policial e a

falta de foco na investigação dos delitos; a polícia brasileira quase que se resume em registrar boletins de ocorrências que, em sua maioria, não são investigadas, ademais, na subcultura policial investigação e formalização de inquérito policial se confundem (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 8). Essa subcultura policial que prestigia o formalismo em detrimento da efetiva investigação é recorrentemente citada por Lengruber como uma das causas indiretas dessa subnotificação:

Levando-se em conta os elevados graus de subnotificação da maior parte dos crimes, e a histórica e crônica incompetência do poder de investigação de nossa polícia, é lícito imaginar que as perdas, ao longo das diversas etapas do Sistema de Justiça Criminal brasileiro, sejam muitíssimo superiores àquelas que se conhecem em outros países; (LENGRUBER, 2000, p. 12).

Longe de atribuir às forças policiais, seja aqui ou em qualquer parte do mundo, a responsabilidade sobre os processos que levam à violência e à criminalidade, sabidamente frutos de uma série de fatores de ordem social, que desembocam nas cenas de violência que conquistam espaço dia-a-dia nos meios de comunicação social, todavia, a eficiência do Estado no trato da criminalidade está intimamente condicionado ao modelo de gestão. Um modelo moderno de administração gerencial não admite ensaios, tampouco o apelo a paradigmas ultrapassados, que assim se revelam por tratar novos problemas com os mesmos métodos do passado, tudo em homenagem à tradição (SILVA JÚNIOR, 2007, p. 22-33).

E é essa tradição que faz do modelo policial brasileiro aquilo que pesquisadores chamam de isomorfismo mimético<sup>1</sup>, a tendência de uma instituição de se aproximar de outra e a ela se assemelhar em forma. Nesse processo, a polícia judiciária busca se identificar como um quase poder judiciário (quase juízes), enquanto a polícia ostensiva às forças militares de defesa (Exércitos), tudo em busca de prerrogativas que, como “meras” polícias não conquistaram ao longo de nossa história (MEDEIROS, 2004, p. 271-296).

Somente no Brasil o bacharelado em Direito é visto como sinônimo de preparo para o exercício do trabalho policial, somente no Brasil o substantivo “polícia” é considerado menos importante que o adjetivo (“civil” ou “militar”). Somente no Brasil não se mede o grau de eficiência das agências policiais a partir da gestão por resultados. Somente no Brasil as taxas de esclarecimento dos crimes, que gravita em torno de 2%, não é sequer objeto de pesquisas e publicidade (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 9).

---

<sup>1</sup> O autor afirma: “Powell e Dimaggio (1991) identificaram três mecanismos de isomorfismo, aos quais chamaram forças isomórficas: a força mimética, que consiste na imitação organizacional, ou seja, na adoção – intencional ou não – de uma organização preexistente como modelo para a criação de uma nova; a força coercitiva, que é o exercício direto – formal ou informal – de controle de uma organização sobre outra; e a força normativa, que é aquela do padrão profissional – membros de diferentes organizações, oriundos da mesma “profissão”, tendem a reivindicar os mesmos direitos e rotinas”.

A subcultura do bacharelismo leva a crer que investigação é sinônimo de inquérito, quando na verdade este deveria ser, quando muito, mero repositório formal burocrático de um trabalho policial muito mais complexo e dinâmico, onde o Direito não é o ponto de partida. “Para os policiais, o Inquérito pode ser equiparado à investigação policial. Mas a investigação policial não pode se limitar ao Inquérito, pois ela foge muitas vezes do controle e do registro formal, abrangendo aptidões individuais e relacionais” (MISSE, 2009, p. 27).

### **3. PARADIGMA: “AUTORIDADE POLICIAL” X “AGENTE DA AUTORIDADE”.**

Em meio à problemática do modelo dicotômico de polícias, há a necessidade do Estado, por suas agências policiais darem a pronta e eficiente resposta para a criminalidade no país. Sobre isso, é pertinente a afirmação de Silva Júnior:

Entretanto, afora os casos em que há prisão em flagrante, o poder de o Estado identificar os criminosos e promover a justa aplicação da lei é fragilizado quando as investigações não chegam a sequer 5% dos infratores. Isso tudo se soma ao terrível panorama brasileiro de exclusão social, degradação dos valores, fragilidade das leis e níveis de violência.

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

Nesse diapasão, no Brasil, uma experiência já se mostrou bem sucedida como embrião do “Ciclo Completo”: a lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência, nos casos de infrações penais de menor potencial ofensivo por policiais militares (SILVA JÚNIOR, 2006, p. 22-37). Assim, contravenções penais e crimes cuja pena máxima prevista em lei não ultrapasse 2 anos dispensam o inquérito policial, e o registro feito pelo “policia de rua” é levado diretamente ao Juiz dos Juizados Especiais Criminais. Isso acontece nos Estados de Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Alagoas, Minas Gerais, e outros.

Neste cenário vêm ocorrendo diversos embates entre as organizações policiais, principalmente as estaduais (LAZZARINI, 1995, p. 47). Isto ocorre porque se digladiam nos tempos, pelos mais variados fatores, sejam culturais, jurídicos e político-institucionais, policiais civis (especialmente os Delegados de Polícia de carreira) e policiais militares por

conta da malfadada expressão “Autoridade Policial” (MARTINS e FLORES, 2014, p. 180). Na verdade, essa batalha extrapola o ambiente dos órgãos policiais e beira os muros até mesmo do Ministério Público, quando se fala da atribuição – por vezes indevidamente confundida com prerrogativa – de agir na investigação criminal<sup>2</sup>. Neste sentido é histórico o paradigma de que os policiais militares são considerados pelos delegados como “agentes da autoridade policial”, mas jamais autoridades (MARTINS e FLORES, 2014, p. 180). Este assunto, aparentemente banal, acaba por refletir direta e constantemente no cotidiano policial e, conseqüentemente, na promoção de Segurança Pública<sup>3</sup>.

As origens histórico-políticas deste cenário remontam às milícias empregadas na Segurança Pública que ocupavam, em destaque, ainda no Brasil Colônia, papel de defesa interna e territorial frente às constantes investidas europeias e que, já no Brasil República, tomavam a feição de exércitos provinciais, dada a intenção republicana de se adotar um modelo confederativo de “Estados Unidos do Brasil”. De outro lado, vê-se que a origem “judiciária” da polícia investigativa se deve ao fato de que as funções de Chefe de Polícia, desde a vinda da família real portuguesa para o “Reino Unido” (1808), ficaram a cargo de um Intendente-Geral, ao qual se exigia não mais que “notável saber jurídico”. Mais tarde, tal função passaria a magistrados. Somente em 1871, as funções de Chefe de Polícia saem das mãos dos magistrados, mas ainda permanecem nas daqueles de “notável saber jurídico”, para a condução do Inquérito Policial criado pela Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871.

Atualmente, existe um entendimento por parte dos Delegados de Polícia de carreira, de que a expressão “Autoridade Policial” empregada no Código de Processo Penal Brasileiro se refira exclusivamente a eles (MARTINS e FLORES, 2014, p. 186), conforme descrito no artigo 4º: “A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria”, mas segue-se em seu parágrafo único que: “A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função”. Um exemplo disso é a Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, que ao cuidar do

---

<sup>2</sup> Sobre o tema veja-se: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 13. Complementar 75/93 e o art. 26 da Lei n.º 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal, e dá outras providências. Brasília. 09 out. 2006.; e **também**: STF. Inquérito nº 1968-2/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Remy Abreu Trinta. Ementa: Com a extinção do mandato de Deputado Federal do indiciado Remy Abreu Trinta, cessou a competência do Supremo para dirigir o inquérito. Declino da competência para a Justiça Federal no Estado do Maranhão. 15 fev. 2007.

<sup>3</sup> A título de exemplo, registrou-se em nossa cidade (São José do Rio Preto, interior de São Paulo) um período em que policiais militares, ao abordarem motoristas não habilitados, não ousavam determinar um padrão de atendimento, diante da multiplicidade de opiniões entre delegados de polícia plantonistas em torno da vigência ou não do artigo 32 da Lei das Contravenções Penais frente ao “novo” (a discussão já se arrastava por 3 anos) artigo 309 do Código de Trânsito; assim, havia casos em que cidadãos motoristas eram conduzidos à delegacia por aparente infração contravençional, mas o delegado a dizia derogada e, noutros casos em que o policial militar não fazia a condução coercitiva, surgiam os plantonistas que, entendendo o contrário, exigiam a condução do motorista infrator...

Processo Administrativo Disciplinar, estabeleceu que, apurado fato-crime por uma sindicância, a autoridade deva encaminhá-la diretamente ao Ministério Público<sup>4</sup>.

Também se observa que, em se tratando de crimes militares, foge sua apuração à atribuição dos delegados de polícia de carreira por expressa disposição constitucional<sup>5</sup>. Igualmente, quando se cuida de apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, a atribuição constitucionalmente migra para a Polícia Federal (Artigo 144, § 1º, I).

Nesse diapasão, conforme citado anteriormente, o ponto toma relevo prático, quando se contrapõe a “Autoridade Policial” e os chamados “agentes da autoridade”. Em alguns casos a questão é absolutamente despida de bases sólidas, tomando-se os policiais militares por agentes da Autoridade Policial (delegado de polícia). Neste ponto, vale mencionar o comentário de Silva Júnior:

Ora, o Estado exerce o poder conferido por meio de órgãos, e cada qual destes é estruturado em cargos de execução e de direção para o cumprimento de suas atribuições; tal qual não é razoável que se tenha o delegado de polícia como “agente do representante do Ministério Público” ou mesmo da autoridade judiciária, pelo simples fato de que seu trabalho deságua nas mãos destes últimos, a lógica elementar não permite concluir que os policiais militares, no exercício da função de policiamento, sejam considerados “agentes da autoridade policial” como querem alguns. O mesmo sofisma nos faria crer que qualquer do povo, que dê voz de prisão a um criminoso, seria também “agente da autoridade policial”. Quando o policial militar prende alguém em flagrante delito e o conduz à presença da autoridade policial para autuação em flagrante, age no cumprimento de sua função constitucional, preservando a ordem pública através da repressão imediata ao delito. Agentes da autoridade policial são aqueles que, nas polícias civis, são encarregados da execução das funções de apuração das infrações penais (investigadores, detetives ou comissários, conforme a designação) e de formalização dos atos de polícia judiciária (escrivães de polícia, datiloscopistas etc.), porquanto direta e funcionalmente subordinados ao Delegado de Polícia (2015, p. 14).

Apesar de o tema “Autoridade Policial” ser um tanto controverso para alguns agentes do Estado, no entanto dentro do que prescreve a doutrina, os doutrinadores são fáticos em abordar esse tema, afirmando que o Policial Militar se enquadra dentro dos parâmetros de “Autoridade Policial”. Dentro dessa seara Álvaro Lazzarini no sentido de clarear o tema em questão, aduz que “a autoridade exerce poderes de mando em virtudes de faculdades próprias,

---

<sup>4</sup> Lei nº 8.112/95 – Art. 154. Os autos da sindicância integrarão o processo disciplinar, como peça informativa da instrução. Parágrafo único. Na hipótese de o relatório da sindicância concluir que a infração está capitulada como ilícito penal, a autoridade competente encaminhará cópia dos autos ao Ministério Público, independentemente da imediata instauração do processo disciplinar.

<sup>5</sup> Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) – Art. 144 [...] § 4º - As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, **exceto as militares**.

enquanto que o agente atua sempre por mandato ou delegação superior, sendo que nisto tem ele a característica que o distingue...”(LAZZARINI, 1989, p. 263). No caso dos policiais militares sem distinção de posto ou graduação, eles atendem as diversas ocorrências dentro do que preceituam as normas jurídicas, portanto, são considerados Autoridades Policiais e não agentes da Autoridade (MARTINS e FLORES, 2014, p. 180).

Como proposta de fortalecer que a Polícia Militar tem atribuição de atuar como Autoridade Policial, Lazzarini contextualiza seu posicionamento afirmando que a polícia administrativa é preventiva e a polícia judiciária é repressiva, pois no caso a primeira atua preventivamente de forma que procura evitar o ilícito penal e a Polícia Civil atua após a eclosão do ilícito penal, que nesse caso atuaria como auxiliar do poder judiciário, porém para o autor, as polícias podem atuar de forma eclética, podendo agir de forma preventiva e repressiva, nesse sentido justifica: “Se um órgão estiver no exercício da atividade policial preventiva e ocorrer a infração penal, nada justifica que ele não passe, imediatamente, a desenvolver a atividade policial repressiva, fazendo então, atuar as normas do Direito Processual Penal, com vistas ao sucesso da persecução criminal” (LAZZARINI, 1989, p. 265).

Assim, após serem desconstruídos os paradigmas que induzem à tese de que as funções da Polícia Militar são meramente preventivas e que os policiais militares seriam agentes da “Autoridade Policial”, partiremos para a reconstrução um novo paradigma: “Autoridade Policial, na melhor interpretação do art. 69 da Lei nº 9.099/95, é também o policial de rua, o policial militar, não constituindo, portanto, atribuição exclusiva da polícia judiciária a lavratura de Termos Circunstanciados. O combate à criminalidade e a impunidade exigem atuação dinâmica de todos os Órgãos da Segurança Pública” (“Carta de São Luís do Maranhão”, Colégio dos Desembargadores Corregedores Gerais de Justiça do Brasil, reunidos no XVII Encontro Nacional, realizado em São Luiz-MA, em 04 e 05 de março de 1999).

Nesse diapasão, ocorreu o VII Encontro Nacional de Coordenadores de Juizados Especiais, havido em Vila Velha, Espírito Santo, em 27 de maio de 2000, ocasião em que ficou assentado o enunciado nº 34: “Atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar”. No mesmo sentido, a Confederação Nacional do Ministério Público assentou seu posicionamento: “A expressão 'autoridade policial', prevista no art. 69 da Lei nº 9.099/95 abrange qualquer autoridade pública que tome conhecimento da infração penal no exercício do poder de polícia”. A Comissão Nacional de Interpretação da Lei n. 9.099/95 assim deliberou sobre a questão:

[...] no que diz respeito às infrações penais de menor potencial ofensivo, qualquer agente público que se encontre investido da função policial, ou seja, de poder de polícia, pode lavrar o termo circunstanciado ao tomar conhecimento do fato que, em tese, possa configurar infração penal, incluindo-se aqui não só as polícias federal e civil, com função institucional de polícia judiciária da União e dos Estados, respectivamente (art. 144, § 1º, inciso IV, e § 4º da CF), como às polícias rodoviária federal, polícia ferroviária federal e polícias militares (art. 144, II, III e V, da CF). Embora estas últimas não tenham atribuições para a lavratura do auto de prisão em flagrante de competência da polícia civil e federal, há entendimento de que a lei se refere a todos os órgãos encarregados pela Constituição Federal da defesa da segurança pública, para que exerçam plenamente sua função de restabelecer a ordem e garantir a boa execução da administração, bem como do mandamento constitucional de preservação da ordem pública (art. 5º, § 5º da CF). (MIRABETE, 1997, p. 60).

Em cima desse novo pensamento jurídico surgiram em vários Estados, provimentos de tribunais e atos normativos do Poder Executivo destinados a sedimentar a atuação das Polícias Militares junto aos Juizados Especiais Criminais (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 16), o que vem ratificar que o Policial Militar, para os fins definidos no artigo 69 da Lei 9099/1995, é “Autoridade Policial”, com atribuição para lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência, em relação aos delitos de menor potencial ofensivo. Tal entendimento será novamente e melhor abordado no capítulo seguinte.

#### **4. PERSPECTIVAS QUANTO À POSSIBILIDADE DE IMPLANTAÇÃO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA NO BRASIL.**

Em 17 de junho de 1998, a Deputada Federal paulista, Zulaiê Cobra, encabeçou uma proposta de Emenda Constitucional (PEC 613-A), visando alterar o artigo 21, inciso XIV, o artigo 22, incisos XXI e XXII, o artigo 32, § 4º, o artigo 42 e o artigo 144 da Constituição Federal, com o objetivo de desmilitarizar os serviços de Segurança Pública no Brasil no prazo de 3 (três) anos, mantendo a Polícia Federal como órgão da União, nos Estados uma polícia única (civil) e autorizando as Guardas Municipais, mediante convênio com a Polícia Estadual, a realizar complementarmente, ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

No ano de 2002, o tema foi reacendido nos debates da Comissão Parlamentar Mista Especial sobre Segurança Pública, sob a Presidência do Senador Iris Rezende (PSDB e Ex-Ministro da Justiça autor da PEC nº 514, de 1997), ganhando maior expressão a Subcomissão “Estrutura da Segurança e Guardas Municipais”, cuja Relatoria coube à mesma Deputada Zulaiê Cobra (PSDB), momento em que ela justifica, entre tantas, as razões de seu parecer, aduzindo:



Estamos convencidos de que a atual característica militar da polícia militar torna-se um entrave na sua integração e relacionamento com a polícia civil. Cada uma delas tem competências que a outra julga ser, também, de sua atribuição. Isso tem gerado dificuldades de coordenação nas suas atividades precípuas, redundando em desperdício de meios, ineficiência de operação e até atritos entre os seus membros.

Essa Comissão definiu que suas propostas, entre elas a desmilitarização e a unificação dos órgãos de Segurança Pública estaduais, deveriam se concluir num prazo de oito anos.

Mais recentemente, já no governo Lula, o Senador Tasso Jereissati (PSDB) encabeçou a Proposta de Emenda Constitucional nº 21/2005, numa linha semelhante às anteriores, mas facultando aos Estados a unificação ou não dos órgãos policiais que, uma vez não unificados, teriam plena atribuição de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, realizando o “Ciclo Completo de Polícia”, nos seguintes termos:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 21 DE 2005. Dá nova redação aos arts. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal, para reestruturar os órgãos de segurança pública. [...]

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, com ações desenvolvidas nos níveis federal, estadual e municipal.

[...]

Art. 144 [...] § 2º Os Estados organizarão e manterão a polícia estadual, de forma permanente e estruturada em carreira, unificada ou não, garantido o ciclo completo da atividade policial, com as atribuições de exercer as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, e elaborarão legislação orgânica que regulamente o disposto neste parágrafo, e a disciplina e hierarquia policiais”.

Esta proposta está sobrestada desde o dia 16 de maio de 2007, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que, em Reunião Ordinária aprovou o Requerimento nº 7, de 2007-CCJ, de autoria do Senador Tasso Jereissati, em que solicita a realização de Audiência Pública para instrução da matéria.

No ano de 2008, o Ministério da Justiça lança o seguinte diagnóstico: “Diante do agravamento da criminalidade, o **aparato estatal mostrou-se pouco eficaz** na contenção da violência e, sobretudo, não sendo capaz de promover uma convivência pacífica” (BRASIL, 2009, p. 8-9), e assim é convocada a 1ª. Conferência Nacional de Segurança Pública, por Decreto do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, atribuindo-se ao Ministério da Justiça seu preparo e realização. A Portaria nº 2.482, de 11 de dezembro de 2008, editada pelo então Ministro da Justiça Tarso Genro, regrou todo o processo de

participação e deliberação pública. Assim, ao longo de 2009 a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública se realizou por prévias etapas eletivas municipais e estaduais, culminando com a plenária nacional em Brasília, durante os dias de 27 a 30 de agosto daquele ano. Ao longo dessas etapas eletivas, realizaram-se Conferências Livres, Conferências Virtuais, Seminários Temáticos e Projetos Especiais, postos como esferas públicas de discussão e deliberação capazes de produzir propostas nos moldes de princípios e diretrizes que seriam submetidos à plenária nacional. De todas as propostas apresentadas a partir das etapas eletivas e das preparatórias, 7 princípios e 40 diretrizes foram ao final deliberadas pelos 2.095 participantes da etapa nacional, como os novos vetores das políticas públicas voltadas para a segurança, dentre elas as seguintes diretrizes:

4. 2.6 A - **Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas.**

(868 votos).

15. 2.6. C - Rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia.  
(446 votos).

(grifo nosso)

Depois disso, tivemos em 2013, a PEC nº 51, de autoria do Senador Lindbergh Farias (PT-RJ), que reorganiza o sistema institucional com o olhar voltado exclusivamente para o novo arranjo federativo.

Recentemente, em setembro de 2015, o Deputado Federal Raul Jungmann (PPS/PE) apresentou à Câmara dos Deputados o Requerimento nº 52/2015 propondo que fossem realizados seminários em 11 capitais de Estados da federação para tratar sobre os desdobramentos da Proposta de Emenda à Constituição nº 430/2009, de 05 de Novembro de 2009, do Deputado Celso Russomano e outras a ela vinculadas, que tramitam naquela casa legislativa, em função das propostas de estabelecimento do Ciclo Completo e de unificação das polícias estaduais. Estas propostas são as seguintes:

**PEC 430**, 05/11/2009 (Do Deputado Celso Russomano, PP/SP). Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. “*Constituição Federal. Art. 144. [...] § 4º. A Polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, instituída por lei como órgão único em cada ente federativo, permanente, essencial à Justiça, de atividade integrada de prevenção e repressão à infração penal, de natureza civil, organizada com base na hierarquia e disciplina e estruturada em carreiras, destina-se, privativamente, ressalvada a competência da União, à: I – preservação da ordem pública; II – exercer a atividade de polícia ostensiva e preventiva; III – exercer a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária, ressalvada a competência da União e as exceções previstas em lei*”.

**PEC 423**, de 06/08/2014 (Do Deputado Jorginho Dos Santos Mello, PR/SC). Apensada à PEC 430/2009: “*Constituição Federal. Art.144. [...] § 10. Além das competências específicas, os órgãos e instituições policiais previstos nos incisos do caput deste artigo, realizarão a polícia única, consistente no ciclo completo de ação policial na persecução penal, exercendo cumulativamente as polícias administrativa, ostensiva, preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo as atividades investigativas, na ação penal pública, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público*”;

**PEC 431**, de 29/10/2014 (Do Deputado Subtenente Gonzaga, PDT/MG). **Apensada à PEC 423/2014**: “*Constituição Federal. Art. 144. [...] §11. Além de suas competências específicas, os órgãos previstos nos incisos do caput deste artigo, realizarão o ciclo completo de polícia na persecução penal, consistente no exercício da polícia ostensiva e preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo a atividade investigativa, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público, e a ele encaminhada*”;

**PEC 127**, 09/09/2015 (Do Deputado Reginaldo Lopes - PT/MG, Rosangela Gomes - PRB/RJ). Apensada à PEC 430/2009: “*Constituição Federal. Art. 144. [...] § 11. Além de suas competências específicas, os órgãos policiais realizarão o CICLO COMPLETO de polícia na persecução penal, consistente no exercício das atribuições de polícia ostensiva e preventiva, investigativa e judiciária, e de inteligência policial, sendo a atividade investigativa realizada em coordenação com o Ministério Público, e a ele encaminhada*”.

**PEC 21**, de 2005 (TASSO JEREISSATI, PSDB-CE): “*Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, com ações desenvolvidas nos níveis federal, estadual e municipal. [...] § 2º Os Estados organizarão e manterão a polícia estadual, de forma permanente e estruturada em carreira, unificada ou não, **garantido o ciclo completo da atividade policial**, com as atribuições de exercer as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, e elaborarão legislação orgânica que regulamente o disposto neste parágrafo, e a disciplina e hierarquia policiais*”.

Como se pode observar, existem várias propostas de Emenda Constitucional tramitando no Congresso Nacional, objetivando dar ao Sistema de Segurança Pública brasileiro, uma formatação com instituições policiais de Ciclo Completo.

Nesse diapasão, temos as afirmações de Saporì (2016, p. 53-55):

Caso o Congresso Nacional decida pelo ciclo completo teremos que definir um arranjo institucional que se adeque melhor à nossa realidade. Nesse sentido, seria sensato manter nosso sistema policial em âmbito estadual, evitando a municipalização ou mesmo a federalização. Desde o nascedouro nossas polícias estão inseridas nas estruturas dos executivos provinciais, durante o Império, e estaduais, desde a República.

Considerando a manutenção do modelo de polícias estadualizadas, identifico...

#### POLÍCIAS ESTADUAIS UNIFICADAS

A primeira opção seria a unificação das polícias civil e militar em cada unidade da federação, criando-se uma única polícia estadual. Teríamos então 27 polícias estaduais no Brasil, e não mais as 54 existentes no modelo vigente. E cada polícia

estadual estaria incumbida das funções de policiamento ostensivo, preservação da ordem pública e de polícia judiciária nos limites territoriais do respectivo estado. Haveria, portanto, apenas um comandante/chefe dessa nova instituição.

[...]

A principal desvantagem da proposta, na verdade, constitui um risco. A dualidade entre polícias militares e civis é muito forte, carregando culturas organizacionais distintas. Esse resquício pode ser transferido para a nova polícia, dificultando e muito a institucionalização da nova identidade organizacional.

#### POLÍCIAS MILITARES E CIVIS DE CICLO COMPLETO

Outra opção de implantação do ciclo completo, seria, a princípio, **menos traumática**. A Constituição Federal simplesmente estabelecerá que as polícias civis e as polícias militares dos estados teriam, ambas, as funções de polícia ostensiva e judiciária. Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil passariam a ter o segmento fardado, responsável pelo patrulhamento cotidiano, como também o segmento investigativo, responsável pela condução dos inquéritos policiais. Na prática essa proposta significa implantar um setor investigativo na Polícia Militar, e um setor de patrulhamento na Polícia Civil. (grifo nosso)

Assim, da análise das informações que temos até aqui, das afirmações de Saporì, passando pelo modelo dual e dicotômico das nossas instituições policiais, principalmente a nível estadual, ressaltando também a questão dos conflitos de atribuições existentes entre as Polícias Civis e as Polícias Militares e qual seria o melhor modelo de Ciclo Completo de Polícia a ser adotado no país, neste momento chama a atenção, principalmente, o teor da proposta do Deputado Subtenente Gonzaga (PEC 431, de 29 de Outubro de 2014), e da proposta dos Deputados Reginaldo Lopes e Rosângela Gomes (PEC 127, de 09 de Setembro de 2015), pois como pode ser observado, são as únicas propostas que buscam preservar as instituições policiais atualmente existentes, sem extingui-las e/ou unificá-las, ou mesmo militarizá-las ou desmilitarizá-las. Neste sentido, aparentemente são, em tese, as propostas que melhor se adequariam à realidade do atual Sistema de Segurança Pública no Brasil.

Nesse diapasão, recentemente, no ano de 2015, uma pesquisa de campo realizada por Silva Júnior (2015b, p. 82), junto à expressiva parcela dos maiores dirigentes das corporações policiais militares, revelou de forma inédita que no pensar deles a adoção do “Ciclo Completo de Polícia” é unânime, todavia a concepção de em quais moldes esse conceito deveria ser viabilizado é variada, preponderando a opção de que se restrinjam às infrações penais de menor potencial ofensivo, seguida daquela que amplia a atuação das corporações policiais militares aos casos de flagrância delitiva, admitindo-se a investigação criminal exclusivamente aos casos em que haja requisição das autoridades judiciárias e dos membros do Ministério Público.

## CONCLUSÃO

Constata-se que o modelo dicotômico de polícias, associado à disseminação da macro e microcriminalidade que corrompem o estado brasileiro requer que medidas inovadoras sejam experimentadas pelos governantes, para a consolidação das demandas sociais pela redução do crime, do medo deste e da impunidade, os quais afetam a percepção de segurança.

Conforme demonstrado, o atual sistema de segurança pública brasileiro não satisfaz os requisitos mínimos para a geração de sinergias eficazes e efetivas à produção de serviços que atendam ao clamor público, em razão do modo cartesiano de pensar a questão. Lamentavelmente, os gestores públicos brasileiros vêm se submetendo à ação de grupos classistas pela manutenção do atual sistema de “meias polícias”.

Aparentemente, no Brasil o Ciclo Completo de Polícia proporcionaria um sistema de segurança pública mais econômica e racional quanto ao emprego, e flexível na interação com os demais integrantes do sistema.

Nesse diapasão, vale ressaltar que o modelo do Ciclo Completo de Polícia não constitui a solução única e última para a resolução do problema da criminalidade, pois esta se trata de um fenômeno complexo que está intimamente ligado com os demais setores públicos – saúde, educação, planejamento urbano, serviços sociais, sistema penal como um todo, mídia, sociedade civil, e outras instituições.

Dessa forma, o Ciclo Completo de Polícia constitui-se em uma tentativa de articular as polícias reunindo as diferentes instituições policiais brasileiras, dentre as quais a Polícia Militar e a Polícia Civil, configurando-se em um passo fundamental rumo à modernização dos seus processos, com o afã de sistematizar, formular conteúdos e proporcionar a realização de atribuições de polícia administrativa e judiciária promovendo uma segurança pública e defesa do cidadão mais flexível e de maneira mais eficiente.

Hodiernamente, todos os projetos organizacionais estão sendo orientados para um modelo sistêmico, avesso à especialização e que consagre maior amplitude de atuação, com maior transversalidade para a geração de produtos e serviços que satisfaçam a aderência dos consumidores, a sociedade em geral. Esta é, em tese, a proposta da adoção do Ciclo Completo de Polícia no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. São Paulo: EDUSP, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: IMESP, 2015.

\_\_\_\_\_. **Estratégia Nacional de Defesa: Paz e segurança para o Brasil**. (Decreto no 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências). 2. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.

\_\_\_\_\_. Câmara dos deputados. **Departamento de Taquigrafia, Revisão e redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Texto com Redação Final. Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado**. Audiência Pública nº 1.412/08, Brasília, 04 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2862-SP, Atos normativos que atribuem a Polícia Militar a possibilidade de elaborar termos circunstanciados [...] ação não conhecida, Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo e Partido da República, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Brasília, Diário da Justiça Eletrônico n. 803, Ementário n. 2318-1, 09 maio 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Texto-Base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009a. BRASIL. Ministério da Justiça. **Manual Metodológico Geral**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça: Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.099 de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: < [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm) >. Acessado em: 15 de fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3982. Relator: Ministro Luiz Fux. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2572535>> Acesso em: 30 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei 3.689, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto\\_lei/del3688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto_lei/del3688.htm) Acesso em: 04 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei 3.688, de 03 de outubro de 1941a. Lei das Contravenções Penais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/DecretoLei/Del3689.htm> Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Legislação complementar. Lei nº 9.099 de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm) Acesso em: 30 ago. 2016.

Comissão Nacional de Interpretação da Lei 9.099/95: **Jornal da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais.** n.º 29, ano V, set/out, 2000.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. 2003 **“Resolução n.º 16, de 17 de dezembro de 2003”.**

GABINETE INTEGRADO DOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO DO BRASIL; **NOTA TÉCNICA.** Disponível em: <<http://docplayer.com.br/13563765-Gabinete-integrado-dos-profissionais-de-seguranca-publica-e-ministerio-publico-do-brasil-nota-tecnica.html>> Acesso em 10 Nov. 2016.

GIULIAN, Jorge da Silva. O conflito da dicotomia policial estadual caracterizado nas atividades repressivas típicas de Estado. Direito Militar, **Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais – AMAJME.** Florianópolis: [s. ed.], 1998. a. II, n. 12.

GIULIAN, Jorge da Silva. **A Unificação Policial Estadual no Brasil: uma visão dos limites e possibilidades.** Leme: AEA, 2002.

GIULIAN, Jorge da Silva. **O CONTROLE SOCIAL FORMAL SOB O ENFOQUE DE MICHEL FOUCAULT E GILLES DELEUZE: A POLÍCIA VISTA COMO UM MAL (DES)NECESSÁRIO.** CONPEDI, setembro de 2013.

KANT DE LIMA, Roberto. **Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a tradição inquisitorial.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.10, n.4, p.65-84, jun. 1989.

\_\_\_\_\_. **A Polícia da cidade do Rio de Janeiro – Seus dilemas e paradoxos.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. **Sistema de justiça criminal no Brasil: dilemas e paradoxos.** In: FÓRUM DE DEBATES “CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS BASES DE DADOS E QUESTÕES METODOLÓGICAS”, 2000, Rio de Janeiro. **Anais... Rio de Janeiro: IPEA, CeseC/UCAM,** 2000. p. 9-24.

\_\_\_\_\_. **Direitos civis e Direitos Humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? São Paulo Perspectiva.** [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 49-59. ISSN 0102-8839.

LAZZARINI, Álvaro. **Direito Administrativo da Ordem Pública,** Forense. Rio de Janeiro, 1989.

LAZZARINI, Alvaro. **Da defesa do estado e das instituições democráticas na revisão constitucional de 1993.** *Revista de Informação Legislativa,* Brasília, DF, ano 28, n. 111, p. 61-78, jul./set., 1991.

LAZZARINI, Álvaro. “Abuso de Poder X Poder de Polícia”, em *Revista Unidade*, 24: 14-34, 1995.

LENGRUBER, Julita. **O Sistema Penitenciário Brasileiro**. In: Fórum de debates “criminalidade, violência e segurança pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas”, 2000, Rio de Janeiro. **Anais... Rio de Janeiro: IPEA, CeseC/UCAM, 2000.**

MARANHÃO. **Colégio dos Corregedores Gerais dos Tribunais de Justiça**. Carta de São Luiz. 04 e 05 de março de 1999. Disponível em: <[www.encoge.gov/index.php/institucional/cartas/101-encoge-xvii-são-luis](http://www.encoge.gov/index.php/institucional/cartas/101-encoge-xvii-são-luis)>. Acesso em 26 de Agosto de 2016.

MARTINS, Clayton Marafioti e FLORES, Guilherme Nazareno. **A POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA E O TERMO CIRCUNSTANCIADO À LUZ DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA**. *FURB Revista Jurídica*. v. 18, nº. 35, p. 171 - 192, jan./abr. 2014.

MAXIMIANO, A. C. A. *Teoria Geral da administração: da revolução urbana à revolução digital*. São Paulo: Atlas. 2002.

MEDEIROS, Mateus Afonso. **Aspectos Institucionais da Unificação das Polícias no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, 2004, p. 271-296.

MIRABETE, Júlio Fabrini. **Juizados Especiais Criminais**. São Paulo: Atlas, 1997.

MISSE, Michel. **O inquérito policial na cidade do Rio de Janeiro: resultados preliminares**. In: **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). Cadernos Temáticos da CONSEG**. a. I, 2009, n. 06. Brasília, DF.

MUNIZ, Jacqueline. **Registros de Ocorrência da PCERJ como fonte de informações criminais**. In: **FORUM DE DEBATES – Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas**, 2000, Rio de Janeiro. **Anais... Rio de Janeiro: IPEA, 2000**, p. 122-144.

PMAM. PM-3: **Relatório de Estatísticas de Ocorrências do Ano de 2015**. 2015.

ROLIM, Marcos; **A Segurança como um Desafio Moderno aos Direitos Humanos**. Texto elaborado especialmente para o Seminário “*Institucionalidad Pública em el Ámbito de la Seguridad Ciudadana: experiencias de gobierno em los países del cono sur*”, realizado em 20/21 de julho de 2006 em Santiago (Chile), organizado pela Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES).

ROLIM, Marcos. **A segurança como um desafio moderno aos direitos humanos. Análises e propostas**, n. 34, São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/04807.pdf>>. Acesso em: 01 abril 2017.

ROLIM, Marcos 2007 “**Análise e propostas: A segurança como um desafio moderno aos direitos humanos**”. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/04807.pdf>>. Acesso em 03 de Abril de 2017.



SANTOS JÚNIOR, Aldo Antônio; FORMEHLE, Kelly Cristina; PICCOLI, Daniela Lain. **O ciclo completo de polícia no Brasil**. *Universidad de Jaén (España)*, Revista de Antropología Experimental, v. 11, p. 1-10, 2011.

SAPORI, Luís Flávio. **Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil?** Revista Brasileira de Segurança Pública. V. 10, n. 6, fev-mar/2016.

\_\_\_\_\_. **Modelos Policiais e Risco no Brasil: Proposta de Revisão de Paradigmas no Sistema de Segurança Pública Pela adoção da Teoria do “Ciclo Completo de Polícia”**. Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília. Ano 2015 – Edição 15 – Maio/2015.

\_\_\_\_\_. **OS GESTORES DAS POLÍCIAS MILITARES DO BRASIL E O “CICLO COMPLETO DE POLÍCIA”:** PESQUISA DE CAMPO COM MEMBROS DO CONSELHO NACIONAL DOS COMANDANTES-GERAIS. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília* Ano 2015 – Edição 16 – Novembro/2015 ISSN 1983-2192

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1986.