

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Wesley José de Oliveira

**A desarticulação da segurança pública no
artigo 144 da Constituição Federal
e seus reflexos nas polícias civis e militares
Uma análise do estado de Minas Gerais**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção de grau de Mestre em Direito pelo Programa
de Pós-Graduação em Direito do Departamento de
Direito da PUC-Rio.

Orientador: João Ricardo Wanderley Dornelles

**Rio de Janeiro,
novembro de 2021**



Wesley José de Oliveira

**A desarticulação da segurança pública no
artigo 144 da Constituição Federal
e seus reflexos nas polícias civis e militares**

Uma análise do estado de Minas Gerais

Dissertação apresentada como requisito
parcial para obtenção de grau de Mestre em Direito
pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do
Departamento de Direito da PUC-Rio.

Prof. João Ricardo Wanderley Dornelles

Orientador

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Sérgio Francisco Carlos Graziano Sobrinho

UNESC

Prof. Victória-Amália de Barros Carvalho Gozdawa de Sulocki

Departamento de Direito – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 29 de novembro de 2021

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização do autor, do orientador e da universidade.

Wesley José de Oliveira

Graduou-se em Direito pelas faculdades Doctum (2014). Pós-graduação em Penal e Processo Penal pela Futura (2018). É professor de cursos preparatórios para concursos. Oficial da Polícia Militar de Minas Gerais.

Ficha Catalográfica

Oliveira, Wesley José de

A desarticulação da segurança pública no artigo 144 da Constituição Federal e seus reflexos nas polícias civis e militares : uma análise do estado de Minas Gerais / Wesley José de Oliveira ; orientador: João Ricardo Wanderley Dornelles. – 2021.
149 f. : il., color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2021.
Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Segurança pública. 3. Ciclo completo de polícia. 4. Polícia Civil. 5. Polícia Militar. 6. Artigo 144 da CF/88. I. Dornelles, João Ricardo Wanderley. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

Agradecimentos

À PUC-Rio, professores e colegas de turma que possibilitaram este momento. À PMMG e meus comandantes pelo fornecimento de dados, materiais e apoio.

Mencionar nomes nos agradecimentos é correr sempre o risco de se esquecer de alguém, porém, para estes, vale o risco.

Ao meu orientador, João Ricardo W. Dornelles, pela paciência, ensino e orientação. Aos professores Victória-Amália de Barros Carvalho Gozdawa de Sulocki e Sérgio Francisco Carlos Graziano Sobrinho pelos preciosos direcionamentos durante a qualificação. Aos colegas de turma Lidiana, Rafael e Nicole pelas dicas, livros e materiais. Aos amigos João Samuel, Josué e Bruna pelos auxílios.

Ao titular da Secretaria Estratégica de Articulação e Cidadania do estado do Pará, Ricardo Balestreri, ao professor Doutor Luiz Flávio Saponi, ao deputado federal Subtenente Gonzaga, ao Juiz de Direito Rodrigo Foureaux, ao Ten Cel Lázaro da PMMG e ao delegado Carlos Cruz da Polícia Civil do estado de Goiás, todos esses que, gentilmente, aceitaram dialogar e sugeriram rumos a este trabalho.

Aos professores da Doctum: João Fernando e Yegros que foram grandes incentivadores para iniciar o mestrado; ao Victor Freitas, a quem devo preciosos conselhos e verdadeiras aulas para o ingresso no mestrado, bem como importantes auxílios na delimitação do tema da dissertação e ao José Lúcio, Rodrigo Pimentel e Déo Campos que auxiliaram em demandas administrativas sem as quais não seria possível chegar até aqui.

À minha família: meu pai José Geraldo, minha mãe Maria Aparecida e meus irmãos Wisllas e Wendel. Um agradecimento especial à minha esposa Kariny pela paciência, amor e dedicação neste período. Ao Davi, meu filho, que mudou minha forma de ver a vida.

Aos irmãos em Cristo que oraram por mim. A Deus, pelo fôlego da vida, pelas respostas de orações, por tudo.

A todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para o presente trabalho. A vocês, meu muito obrigado.

Resumo

Oliveira, Wesley José de; Dornelles, João Ricardo Wanderley. **A desarticulação da segurança pública no artigo 144 da Constituição Federal e seus reflexos nas polícias civis e militares: uma análise do estado de Minas Gerais**. Rio de Janeiro, 2021, 149p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

“A desarticulação da segurança pública no artigo 144 da Constituição Federal e seus reflexos nas polícias civis e militares: uma análise do estado de Minas Gerais” investiga como o sistema constitucional adotado pelo Brasil paralisa e engessa os órgãos de segurança, principalmente as polícias civis e militares, trazendo efeitos nefastos para a sociedade. Pretende-se responder ao seguinte questionamento: em que medida o organograma constitucional influencia os órgãos de segurança, com ênfase nas polícias militares e civis, na prestação de suas atividades fins? Acredita-se, como hipótese, que ao adotar um sistema de polícia dicotômico para os estados - somente utilizado em três países do mundo -, a CF/88 engessou o trabalho policial, fazendo com que haja perdas de informações, retrabalhos, atritos institucionais, brigas por competências, entre outros problemas. No atual modelo, cada polícia faz uma parte do serviço. Ocorre que, a soma destes trabalhos acaba não perfazendo o todo. Não suficiente, o constituinte não articulou banco de dados criminais nem deu à União uma força de manobra para os casos de greves e/ou falência dos órgãos estaduais.

Palavras-chave

Segurança pública; ciclo completo de polícia; Polícia Civil; Polícia Militar; artigo 144 da CF/88.

Abstract

Oliveira, Wesley José de; Dornelles, João Ricardo Wanderley. **The disarticulation of public security in article 144 of the Federal Constitution and its effects on the civil and military police: An analysis of the state of Minas Gerais.** Rio de Janeiro, 2021, 149p. Master's Dissertation – Department of Law, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro.

"The disarticulation of public security in article 144 of the Federal Constitution and its effects on the civil and military police: an analysis of the state of Minas Gerais" investigates how the constitutional system adopted by Brazil paralyzes and stifles the security organs, mainly as civil police and military, bringing disastrous effects to society. It is intended to answer the following question: to what extent does the constitutional organization chart influence the security agencies, with an emphasis on the military and civil police, in the provision of their final activities? It is believed, as a hypothesis, that by adopting a dichotomous police system for the states - only used in three countries in the world -, the CF / 88 froze police work, causing loss of information, rework, institutional friction, fights over competences, among other problems. In the current model, each police is part of the service. It turns out that the sum of these works ends up not making up the whole. Not enough, the constituent did not articulate criminal database nor gave the Union a maneuvering force in cases of strikes and / or bankruptcy of state agencies.

Keywords

Public security; complete police cycle; Civil police; Military police; article 144 of the CF/88

Sumário

1. Introdução	10
2. Campo teórico da segurança	16
2.1. Modelos e desenvolvimento das agências policiais	16
2.2. O que é a polícia e o que ela faz?	22
2.3. Especificações sobre a Polícia Militar e a Polícia Civil	35
2.4. Autoridade policial e prisão	45
3. Segurança pública no Brasil	53
3.1. Problemas práticos a nível nacional do art. 144 da CF/88	53
3.2. A constituinte	62
3.3. O sistema dualista de polícia para os estados	74
4. Minas Gerais e o futuro das instituições	88
4.1. Números da segurança e características das polícias militar e civil	88
4.2. O termo circunstanciado de ocorrência e os bancos de dados: confirmando os problemas do capítulo 03	98
4.3. Maiores mudanças nas Polícias Civil e Militar a partir de 2015	104
4.4. Projetos que tramitam no Congresso: o futuro das instituições	117
5. Conclusão	129
6. Referências bibliográficas	134

Lista de abreviaturas

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

APF - Auto de Prisão em Flagrante

ASP - Anuário de Segurança Pública

CEFLAN - Central de Flagrante

CEMG/89 - Constituição Estadual de Minas Gerais 1989

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CPM - Código Penal Militar

CPP - Código de Processo Penal

FA - Forças Armadas

FN - Força Nacional

GLO - Garantia da Lei e da Ordem

IP - Inquérito Policial.

IPM - Inquérito Policial Militar

MG - Minas Gerais

MP - Ministério Público

PC - Polícia Civil

PCMG - Polícia Civil de Minas Gerais

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PFF - Polícia Ferroviária Federal

PM - Polícia Militar

PMMG - Polícia Militar de Minas Gerais

PRF - Polícia Rodoviária Federal

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

STM - Superior Tribunal Militar

SUSP - Sistema Único de Segurança Pública

TCO - Termo Circunstanciado de Ocorrência

1

Introdução

O Brasil é um país com altas taxas de criminalidade e, em que pese não existir um conceito objetivo para definir quais números criminais são ou não aceitáveis numa sociedade (Soares, 2019, p. 57), a afirmação pode ser sustentada com bases comparativas a outras nações ou ainda, comparando os números internos com referência aos anos anteriores, verificando-se uma escalada de violência pós redemocratização, momento em que instituições e organizações começaram a medir/coletar tais dados.

Segundo o anuário de segurança pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021), o Brasil registrou em 2020 mais de 50 mil homicídios. Uma taxa de 23,6 para cada 100 mil habitantes. Mais de 60 mil estupros. Segundo Foureaux (2019, p. 22), “O Brasil é um dos países mais violentos do mundo, com concentração de 11% dos homicídios do planeta”.

Segurança pública aparece em diversas pesquisas como uma das maiores preocupações dos brasileiros (Sapori, 2014, p. 7). As implicações da criminalidade são multifacetárias. Vidas são perdidas anualmente, bem como patrimônio, empregos, geração de renda, turismo, etc.

A segurança pública no Brasil precisa ser debatida e estudada. Por ser um campo extenso, quanto mais autores se debruçarem com boas pesquisas em seus diversos ramos, melhor ciência será produzida e maiores as chances de se aperfeiçoá-la. Compreender exatamente seus gargalos pode ajudar a encontrar soluções mais adequadas. Neste íterim, Sapori (2014, p. 7) afirma: “Esse imobilismo decisório se deve, em parte, à ausência de diagnóstico preciso do que está acontecendo no país”.

Os debates em torno dos problemas das polícias no Brasil costumam esbarrar em questões ideológicas, conforme apresentado por Soares (2019, p. 12/13) citando sobre direita versus esquerda:

A direita quer mais do mesmo, isto é, quer – e faz – uma guerra aos “inimigos da ordem”, os “criminosos”, os “traficantes”. Defende a aniquilação do mal, o Outro, que, no caso, tem classe, cor e endereço. Trata-se de armar, aparelhar e fortalecer as polícias, lançá-las na infundável guerra “às drogas” e autorizá-las a matar(...). A esquerda cumpre bem seu papel na denúncia, sempre imprescindível, dos abusos perpetrados pelo Estado, mas ainda não se convenceu – há exceções, certamente – de que tem de assumir a responsabilidade de propor e construir alternativas institucionais e práticas. Afinal, por mais atraente que seja o ideal de uma sociedade sem classes e sem Estado – portanto, sem polícia -, sua efetivação não está posta no horizonte histórico. Há Estado, haverá Estado por muito tempo e, enquanto esse for o caso, será preciso apresentar opções e preparar para governar sem repetir os erros denunciados. Isto é tão mais verdadeiro quanto mais as fontes históricas revelam os horrores perpetrados pelos aparelhos repressivos, no chamado “socialismo real”.

Normalmente, questões como desmilitarização e municipalização da segurança costumam ser “caras” nos debates com polícias militares. Já temas como o ciclo completo para ambas instituições (Polícia Militar e Polícia Civil), costumam não ser bem recebidos, especialmente pelos delegados.

O alvo de toda a discussão e o que se tem hoje para fazer frente a essa demanda criminal é um complexo sistema elencado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), trazendo o rol dos órgãos de segurança e suas devidas competências.

Percebe-se pela leitura do artigo 144 do dispositivo constitucional que grande parte da segurança pública, principalmente a prevenção e a repressão dos crimes violentos, ficou a cargo dos estados, adotando um modelo de duas polícias, em que cada qual faz uma parte do serviço.

Segundo Foureaux (2012, p. 37), “o conceito de segurança pública é amplo, não podendo ser visto somente como atividade preventiva e repressiva estatal no que se refere à ordem pública”. Este artigo (144) cria e delega as competências das instituições e é através delas – embora não apenas – que o estado promoverá sua política de segurança.

Salienta-se que está inserta pela Carta Magna uma série de princípios e diretrizes que afetam diretamente o conceito de segurança pública - como vida, propriedade privada, integridade física, inviolabilidade do domicílio - inscritos em grande parte no art 5º da CF/88, bem como espalhados em outros dispositivos.

Ainda neste diapasão, não se pode deixar de ressaltar que outros direitos constitucionais estão diretamente ligados à segurança pública e, por conseguinte, às instituições do art. 144 CF/88. Quando se pensa em meio ambiente, direito à saúde, acesso ao Judiciário, entre tantos outros, ainda que

de forma indireta, estes somente são possíveis em havendo um sistema de segurança que funcione.

Assim sendo, segurança pública é algo complexo. Soares (2019, p. 61), ao apontar soluções para tal questão afirma: "... as políticas responsáveis por promovê-la teriam de ser multidimensionais ou intersetoriais, isto é, não se restringiriam a ações policiais...". Rodrigo Foureaux (2012, p. 41/42), ao mencionar a teoria da prevenção ao crime:

A prevenção lato sensu constitui um conjunto de políticas públicas e privadas voltadas para as áreas de educação, saúde, moradia, alimentação, lazer, segurança visando prevenir, antecipar, evitar, proceder, anteceder, dificultar a prática de infrações penais, tendo como seu ápice a sociedade livre do crime, do medo do crime e do "perigo de ser vítima do crime".

Interage, ainda, com todo o aparato de urbanização e planejamento. A normativa de Polícia Comunitária da PMMG (2019, p. 19) afirma que há indícios que demonstram que desordens físicas e morais como terrenos baldios com matagal (limpeza urbana deficiente) e má iluminação nas ruas, contribuem para a ocorrência do crime e, quando não, potencializam o medo do crime.

Os fatores que se interseccionam com a segurança pública são muitos. Entender como desordens físicas e morais, reincidência, papel da mídia, taxa de desemprego, entre tantos outros elementos, influenciam na segurança e tratá-los todos num único trabalho seria tarefa difícil, para não dizer impossível. Logo, a proposta deste trabalho foi estudar a segurança pública da ideia constitucional enquanto desenho e arranjo institucional e verificar como o estado de Minas Gerais organizou esse sistema de duas polícias.

Não se espera que o foco no sistema (instituições, modelos, competências) seja, por si, suficiente para trazer uma solução para o problema da segurança que, conforme foi demonstrado, é multidimensional. Porém, não se pode olvidar que as polícias estaduais, enquanto instrumentos meios da operacionalização da política de segurança pública prevista na CF/88, exercem papel crucial neste norte. Assim, a compreensão das suas reais competências, bem como as insuficiências dessa estrutura, ajudarão a melhor entender o cenário atual.

Outrossim, existe um desenho constitucional a respeito da segurança pública que deve ser seguido pelos estados. Este modelo adotado pelo Brasil, ou seja, um modelo com duas polícias onde cada uma delas faz uma parcela do

serviço, se contrapõe a, praticamente, todos os demais países, onde as polícias trabalham em ciclo completo.

Embora as críticas ao desenho constitucional sejam muitas, pretende-se focá-las no âmbito da previsão afeta aos estados. Nesse caso, a discussão se firma no pilar de existirem duas polícias com missão constitucional de prover segurança pública, contudo, cada uma delas com um ciclo incompleto em relação ao evento crime, ou seja, uma, em regra, previne, a outra, em regra, investiga o pós-delito.

O sistema em questão (duas polícias) gera alguns atritos. A Polícia Militar (PM) fica responsável por fazer o policiamento preventivo e quando o crime ocorre, cabe a essa instituição fazer o registro e repassar a Polícia Civil (PC) para dar continuidade às investigações. Ocorre que, entre o atendimento do primeiro policial, a transcrição para o papel e a continuidade dos trabalhos, se dão muitas perdas de informações.

Além de retrabalhos, ainda existem “brigas” por espaço, vaidades, entre outros problemas que dificultam a prestação do serviço de segurança pública. Assim se posiciona Victoria Amalia (2007, p. 134/135):

A discussão acerca das vantagens e desvantagens dessa repartição das funções entre duas corporações policiais diversas vem de longa data. E sempre faltou clareza quanto às atribuições específicas de cada polícia, o que gera muitos conflitos entre elas. Ao longo da História, tal situação foi se encaminhando ao sabor dos acontecimentos, sem muita clareza legislativa, talvez propositalmente, já que assim as diferentes polícias poderiam ser utilizadas como melhor conviesse aos governantes e seus objetivos políticos, o que levou essas duas polícias a conviverem, freqüentemente, com atritos.

Muitos cidadãos sequer sabem a diferença entre uma e outra instituição ou qual procurar quando se é vítima de crime.

Ao dividir o modelo policial em dois, parece que as PMs, impedidas de fazer investigação, acabaram sendo cada vez mais demandadas a produzir prisões, numa política de enfrentamento em que a cada dia morrem mais policiais e civis.

As respostas às costumeiras crises do setor são de cunho eminentemente repressivo. Envolvem operações policiais de grande porte em territórios urbanos onde o tráfico de drogas prolifera, anúncios de compra de novas viaturas e armamentos para as polícias e divulgação de prisões, com a “apresentação” de criminosos (Sapori, 2014, p. 94).

O professor Dornelles (2008, p. 73), ao tratar sobre modelos de polícia, afirma que “(...) A maioria do material que se produziu teoricamente sobre a polícia é baseada na denúncia de irregularidades no exercício da função policial – violência, arbitrariedades, corrupção, etc”. Ou seja, as polícias produzem violência e o diagnóstico normalmente não é adequado. Neste caso, o desenho constitucional parece induzir a uma política de enfrentamento por parte das PMs, buscando demonstrar “efetividade”.

Se as PMs acabam entrando numa política de “combate”, buscando alguma forma de “protagonismo”, as PCs também acabam entrando na mesma lógica.

Com a política de enfrentamento de caráter populista, parece que as PCs também caminham na mesma direção, não sendo raras as cenas de policiais civis em atividades que conotam policiamento ostensivo. No final, o que se vê é uma confusão onde uma instituição acaba fazendo o papel da outra e/ou acusações recíprocas de ineficiência.

Ao adotar um sistema de duas polícias em que cada uma delas faz parte do trabalho, os reflexos são a criação de gargalos, disputas, perda de continuidade, fazendo com que haja dispêndio de tempo e recursos na tentativa de fazer integração do serviço que, em regra, é um (prover segurança pública), mas que está “fatiado”. Neste caso, a efetividade da ideia constitucional fica limitada.

Frisa-se não desconhecer a mudança constitucional que inseriu a Polícia Penal no art. 144 da CF/88¹, porém, por ser uma mudança legislativa recente e o arranjo/modelo dessa polícia não ser o alvo da discussão, deixar-se-á de ser abordado. Ademais, é uma polícia que já lida com o indivíduo encarcerado, logo, durante tal período, o referido não deveria oferecer reflexos na segurança do cidadão que vive em liberdade². De igual forma, afastar-se-á da pesquisa a competência dos bombeiros que, embora previstos dentro do artigo citado, exercem um trabalho de defesa e salvamento, diferentes da gênese *stritu sensu* da segurança pública.

Sabedor que o Estado de Minas Gerais é um estado populoso, com mais de 20 milhões de habitantes, com extensa área territorial, (quase 600 mil

¹ VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. § 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.

² O que se mostra diverso na prática, não sendo raro os casos de presos continuarem chefiando organizações criminosas.

quilômetros quadrados) com efetivo policial de quase 45 mil homens (efetivo somado da PM + PC) e que tem ambas as instituições policiais devidamente consolidadas³, com corporações bicentenárias, que nutrem respeito das demais polícias do Brasil, será dado um enfoque nesse ente federativo para se verificar o funcionamento da segurança pública previsto no artigo 144 da CF/88 na prática.

Soma-se, ainda, o fato de Minas Gerais ter grande diversidade cultural, ambiental, entre outros. Portanto, a pesquisa realizada, pode, em alguma medida, servir de parâmetro e laboratório para outros entes da federação.

Por fim, a experiência empírica do autor da pesquisa, trabalhando há 13 anos com segurança pública no Estado de Minas Gerais, bem como o acesso e a utilização dos dados das políticas criminais e números da segurança nos últimos anos (2015 em diante), contribuem para este trabalho.

Outrossim, esta dissertação foi organizada em três capítulos que tratam de temas delimitados e que se ligam. No primeiro, estabeleceu-se as bases conceituais envolvidas na segurança pública. Posteriormente, se trabalhou com o sistema constitucional de segurança pública brasileiro e, por fim, os reflexos desse sistema no estado de Minas Gerais.

Através de pesquisas bibliográficas, se construiu um sistema analítico de conceitos a partir de traços de significação, levantando elementos da organização constitucional que levam ao atual sistema de segurança pública em Minas Gerais, sendo uma pesquisa de caráter interdisciplinar, à medida que, não se limita ao campo jurídico.

Assim sendo, adotou-se uma estratégia para verificar a formulação teórica que embasa a pesquisa, tratando, assim, de uma investigação de caráter intrusivo, cujas fontes secundárias foram, principalmente, a documental e a bibliográfica.

A partir do referencial teórico foi proposto um sistema analítico de conceitos, construindo as bases fundamentais que serviram de parâmetro ao presente trabalho (capítulo 02). A exata compreensão do problema do desenho constitucional da segurança pública no Brasil só pode ser entendida a partir de sólidos conceitos teóricos que permeiam a estrutura do artigo 144 CF/88. Aliados aos problemas práticos que serão discorridos a nível nacional no capítulo 03 e estadual, no capítulo 04, será possível verificar a profundidade das celeumas geradas por uma construção disfuncional adotada pelo constituinte.

³ Dados do IBGE. Censo 2020.

2

Campo teórico da segurança pública

2.1.

Modelos e desenvolvimento de agências policiais

Alguns estudiosos remontam corporações policiais à antiguidade chinesa, ao estado hebreu, à Grécia e mesmo Roma. Porém, é mais técnico dizer que tais são exemplos de policiamento e não de órgãos policiais. O policiamento coexiste com a civilização. Sempre houve alguém/alguns responsáveis pela segurança do grupo e/ou da casa. Enquanto não havia força pública para fazê-lo, a atividade de vigiar (e eventualmente capturar e punir) estava nas mãos do particular.

Os Estados supracitados tinham exemplos de policiamento. Grupos responsáveis por vigiar vilas, estradas, tribos, etc., mas não parece ser a melhor alternativa encontrar neles os primeiros marcos das corporações policiais. Essas, profissionais, minimamente especializadas e com alguma definição jurídica de emprego vão surgir junto com os estados modernos e se desenvolver na mesma medida.

Entre 1660 e 1890, praticamente todos os países europeus constituíram formas de polícia que podem ser qualificadas como modernas. Os arranjos institucionais existentes até então para a manutenção da ordem interna eram descentralizados em sua operação, baseados nas comunidades locais e na autoridade feudal, conforme analisado anteriormente. O surgimento das modernas organizações policiais baseadas no profissionalismo, na estruturação burocrática e sob o controle do Estado reflete, assim, uma mudança do privado para o público, da organização descentralizada para a organização centralizada, da autoridade feudal para a autoridade estatal. (Sapori, 2007, p. 28).

Frisa-se não desconhecer a crítica existente do surgimento da polícia e

seu desenvolvimento junto com as bases capitalistas, revolução industrial, entre outras, sendo visto por tais autores que a gênese de tais corporações seria o controle de massas e a imposição da ordem econômica dominante sobre os menos afortunados. Porém, prefere-se adotar para este trabalho o lado oposto, ou seja, considerando a importância das corporações policiais para o estabelecimento da ordem, da paz, do não-crime, auxiliando, junto com os demais mecanismos estatais, na tentativa do controle da vingança privada, da morte violenta, estabelecendo as bases ordeiras para o desenvolvimento das sociedades tais quais conhecemos atualmente. Até porque, registra-se, atualmente a atividade policial é feita através de agências especializadas que existem em todos os países, independente de maior ou menor desenvolvimento, abertura ao capitalismo ou qualquer outro marcador político-sócio-econômico.

A separação de defesa interna e externa só vai surgir, propriamente dita, nos idos do séc XVII, mas de forma muito precária. O que se tem antes, são apenas experiências isoladas pelo mundo. Na Roma antiga, a responsabilidade da guerra e da defesa interna era feita pelo mesmo grupo, ou seja, o Exército, situação que se repetia em diversos reinos/países. Na Grécia, Floro afirma a respeito, (2013, p. 60): “o exército espartano era, na realidade, a grande força policial e militar do Estado. Não raras vezes, empreendia guerras contra os nativos, unicamente como forma de controlar o aumento de sua população”. Sobre os atenienses (ibid, p. 61): “Eram famosos como guerreiros, pois nem Ciro (o fundador do Império Persa), nem Alexandre Magno (o Conquistador do Mundo) haviam conseguido derrotá-los”.

A retirada das forças armadas do processo de controle de ordem pública fica mais evidente no século XIX com a profissionalização das corporações policiais.

No bojo desse processo as organizações policiais vão se centralizando, burocratizando e profissionalizando, além de adquirirem o monopólio da provisão da ordem interna. Diminui consideravelmente ao longo do século XIX a dependência do aparato de Estado com relação ao uso de suas forças militares como meio de dominação. Há nitidamente uma retirada gradual da participação direta dos militares em assuntos internos de Estado. Em outros termos, as forças armadas vão perdendo, paulatinamente, atribuições no que tange à manutenção da ordem pública (Sapori, 2007, p. 30/31).

Marcos da separação de defesa interna e externa ainda são discutidos até hoje, principalmente quando forças de segurança acabam sendo utilizadas em textos legais como forças reservas e/ou auxiliares das Forças Armadas,

assim como ocorre no Brasil. Porém esse modelo não é adotado somente em terras tupiniquins, sendo também visto em países como França, Portugal, Itália, entre outros.

Embora seja frequentemente apontado como causa da violência e da alta letalidade da PM, o fato de ser força auxiliar e reserva do Exército brasileiro (EB), na prática, desde 1988, com o advento da Constituição Federal e principalmente com a criação da SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública), o Exército somente tem controle sobre o armamento adquirido pelas forças militares estaduais, não tendo maior influência sobre elas no ensino, preparo e organização, entre outros aspectos.

Se, eventualmente, ainda existe alguma academia de polícia com ensinamentos que não estão voltados à segurança, isso se dá por ineficiência e despreparo de quem está à frente. As polícias têm total liberdade para montar seu currículo de formação, sendo que em Minas Gerais, desde a formação do soldado, passando pelo sargento e no curso de oficiais, estão abundantemente presentes disciplinas como Direitos Humanos, Polícia Comunitária, Ética, entre outras de caráter voltado à segurança pública.

A Resolução 4.739/2018 (p. 7), tratando da Educação na Polícia Militar de Minas Gerais, (EPM), estabelece que “... A EPM tem, ainda, como base os princípios da hierarquia e da disciplina militares, bem como os pressupostos dos Direitos Humanos e da Polícia Comunitária”.

O militarismo é um instrumento utilizado para transmissão de valores, manutenção de hierarquia, disciplina, lealdade, respeito e é para o uso *interna corporis*, isto porque, para o cidadão na rua, não interessa se ele está sendo atendido por um soldado ou um coronel. Aliás, boa parte da população sequer sabe a diferença dos postos ou consegue identificá-los, sendo que a pessoa quer é ser bem atendida, com rapidez, cortesia e ter seu problema resolvido.

O que parece ser parte do problema da violência das corporações não é em si o militarismo, até porque, conforme explicitado, diversos países desenvolvidos mantêm polícias militares na prestação do serviço de segurança pública. Se o militarismo pode não ser o problema, a militarização da segurança sim, é problema⁴.

Diz-se de militarização a partir da utilização de táticas, métodos e discursos de guerra voltados à segurança. Não se mostra viável o infrator ser

⁴ Afirma-se que o militarismo não é, em si, um problema uma vez que diversas polícias do mundo adotam tal modelo. Já a militarização da segurança pública está ligada a práticas e técnicas voltadas à guerra, sobretudo no Brasil, onde o enfrentamento às drogas é feito sob esse prisma.

visto como inimigo, alguém a ser combatido e abatido, em vez de preso e julgado. E tal discurso, muito além de estar meramente no meio das corporações (civis e militares), infelizmente também domina cenários políticos com discursos de “lei e ordem” e “bandido bom é bandido morto”.

Além da diferença interna/externa, outro ponto vai forçar o nascimento de corporações especializadas para o policiamento: a necessidade de separação entre quem prende e quem julga.

Nos primórdios dos Estados não havia separação entre a função judicante e administrativa/executiva. Logo, seja através do próprio rei, de um delegado, de um prefeito (expressão usada na China), ou outro emissário, esses eram responsáveis por administrar territórios, governá-los e julgar os conflitos. Esse acúmulo de poder, mas também de responsabilidades, com o passar do tempo, vai levar a eclosão de conflitos, levando à separação de funções como conhecemos hoje. Nesse caso, a França foi pioneira em fazer tal separação (Floro, 2013, p. 64).

Repassado o breve histórico do surgimento das corporações policiais, é consenso que dois grandes modelos emergiram em períodos próximos, se espalhando pelo velho continente e posteriormente, com a influência desse, para o restante do mundo.

Nascem, então, “duas escolas” no quesito estruturação da polícia: a francesa e a inglesa.

O modelo francês era baseado na formatação entre duas polícias: a *Tenência de polícia*, criada em 1667, de natureza civil e responsável pelo policiamento da cidade de Paris e a *Maréchaussée*, de natureza militar, responsável por policiar áreas rurais. Essa última, a partir de 1791, passou a se chamar *Gendarmerie*, desvinculando-se progressivamente do Exército. É essa guarda militar que servirá de exemplo para a criação de *gendarmeries* em diversos países da Europa, como Holanda, Bélgica, Portugal, entre outros, normalmente, voltadas ao patrulhamentos nas estradas, campos e cidades interioranas.

A Tenência de polícia acaba ocupando as maiores cidades da França e uma característica dessa polícia é sua ligação com os informantes, o que dará base à futura polícia de investigação.

Ambas as polícias estão ligadas e controladas pelo poder central, inicialmente, do monarca. Depois da queda de tal regime, ainda assim, persistiu a centralização.

A escola inglesa surge em 1829 com a fundação da Polícia Metropolitana de Londres, primeira instituição policial de um governo representativo. Essa polícia é considerada moderna pois apresenta os primeiros aspectos de policiamento preventivo e não mais somente repressivo como era o costume. Além do mais, a organização cresceu dentro de uma necessidade de aceitação. São as chamadas polícias de consentimento, onde a autoridade, a legitimidade da corporação se dá pela conquista da confiança do cidadão para o uso da força.

A nova polícia emerge em um contexto de mediação, pacificação entre elites e a sociedade inglesa, lembrando que, para esse povo, a liberdade era um bem muito caro e qualquer ação que pudesse tolher tal direito era vista com imensa desconfiança. *Sir Robert Peel* ficou encarregado da criação dessa agência, tendo se esforçado para que “sua” polícia não fosse vista pelos cidadãos como um exército a favor dos governantes e sim como um órgão a serviço do povo. *Peel* trouxe, ainda, o caráter burocrático para a polícia – na acepção positiva da palavra – sistemas de patrulha, polícia voltada a prevenção, uniformes, organização, entre outros.

Essa conquista da legitimidade – consentimento – será uma marca dessa polícia. Em que pese ter sido criada no séc. XIX⁵, seus valores são buscados pelas agências policiais até os dias de hoje.

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, isto é, da incorporação das classes trabalhadoras ao processo político – pela conquista do direito ao voto e a representação parlamentar, principal fonte de resistência à organização policial – como de políticas e estratégias organizacionais deliberadas, desenvolvidas no sentido de dotar a polícia de condições institucionais para a conquista de legitimidade social por meio, especialmente, dos seguintes elementos: Organização burocrática (...). Mandato da lei (...). Estratégia do uso limitado da força (...). Neutralidade política (...). *Accountability* (...). Espírito público (...). Primazia da prevenção (...). Efetividade (...). (Batitucci, 2010, p. 33/34).

Dentro dos dois principais modelos existentes (havendo outros, como por exemplo o americano, embora esse seja oriundo do Inglês, mas dele se diverge), Portugal adotou o modelo francês e, por conseguinte, o transmitiu ao Brasil. Vale a ressalva que, ao contrário da França, os lusitanos criam primeiro a

⁵ Todos os elogios feitos a essa corporação não impediram que ela passasse por crises e críticas no início do séc. XX, principalmente com relação a questões de corrupção.

Intendência da Polícia da Corte, de caráter civil, e posteriormente, em 1801, é criada a Guarda Real da Polícia de Lisboa, essa corporação baseada no modelo da *Gendarmerie Nationale* (Candido, 2018, p. 33).

João Ricardo Dornelles (2008, p. 68), citando Marcos Bretas, embora deixe claro que seria uma simplificação resumir as agências policiais na francesa e na inglesa, assim resume:

... a polícia nas linhas gerais que se associam com a ideia moderna se origina das instituições ligadas ao estado francês do século XVII, que se espalham pelas monarquias absolutistas similares, como Portugal e daí para o Brasil, ou mais tarde, a partir da expansão napoleônica, pelo próprio emprego de forças policiais pelo invasor francês, em seguida conservadas pelos governos de restauração. Numa linha um pouco diversa aparecem as polícias anglo-saxônicas, onde a instituição policial aparece marcada por um forte desejo de diferenciar-se do referencial francês...

Segundo a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, a ideia de polícia no Brasil vai nascer ainda nos idos de 1500, quando D. João III adota o sistema de capitanias e outorga a Martim Afonso de Souza poderes para administrar e estabelecer a ordem em tais territórios.

O início da atividade de policiamento (e não agências de polícia em si), tem caráter de ocupação, povoamento e manutenção da ordem.

... nos primórdios do modelo policial brasileiro, a preservação da ordem pública deveria figurar-se em decorrência da preservação da Colônia face as pressões internas (ataques indígenas e movimentos de independência), pressões externas (invasão de outras nações europeias) e, principalmente, a manutenção das relações internas de produção colonial (escravidão) (Candido, 2018, p. 35/36).

Entre a criação de corpos isolados no período colonial que serviram para missões específicas, como por exemplo, os quadrilheiros, na cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, tem-se dois marcos que deram origem às atuais Polícias Militares: a primeira e mais antiga é considerada a milícia de Tiradentes, corporação criada em 09 de junho de 1775, após Dom Antônio de Noronha - governador das terras mineiras - extinguir a Companhia de Dragões e criar o Regimento Regular de Cavalaria de Minas.

O segundo grande marco foi a vinda da família real para o Brasil em 1808, criando então a Divisão Militar da Guarda Real da Polícia. Era uma força policial militarizada, responsável pelo controle social no Rio de Janeiro (MORAIS & SOUZA, 2011, p. 03), sendo formada por homens pagos pelos cofres públicos.

Junto com a família real criou-se, também, a Intendência Geral de Polícia, aos mesmos moldes de Portugal. É dessa polícia, herdeira dos alcaldes (séc. XVII), passando pela criação do Comissário de Polícia em 1810, pelo Chefe de Polícia, delegados e subdelegados em 1841, com os autos de Inquérito Policial em 1871, entre outras modificações, que se chegou a atual Polícia Civil (Candido, 2018, p. 36/40).

“As instituições policiais brasileiras nasceram separadas, reproduzindo o modelo ibérico, e assim permaneceram, criando identidades distintas e muitas vezes conflitantes” (Azevedo & Nascimento, 2016, p. 656).

Após a proclamação da independência em 1822, foram criadas nas províncias outras forças policiais aos moldes da guarda real (forças militares). Essas forças vão, com o tempo, se aquartelar, sob influência do Exército, principalmente nas capitais, e o policiamento nas cidades começa a ser desenvolvido por guardas-civis. Esse modelo vai durar até 1969, quando da expedição do Decreto-Lei 667, momento que as Polícias Militares retornam ao policiamento ostensivo.

Através do Decreto-Lei 667 de 1969 e suas modificações, garantiu-se às Polícias Militares, a Missão Constitucional de Manutenção da Ordem Pública, dando-lhes exclusividade do planejamento e execução do policiamento ostensivo, com substancial reformulação do conceito de "autoridade policial", assistindo-se, também, a extinção de "polícias" fardadas, tais como: Guarda Civil, Corpo de Fiscais do DET, Guardas Rodoviários do DER e Guardas Noturnos. (PMMG)⁶

Por fim, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, têm-se o modelo policial estabelecido atualmente, sendo suas características devidamente especificadas abaixo.

2.2.

O que é a polícia e o que ela faz?

No subcapítulo anterior tratou-se de como evoluíram as corporações, mas é preciso esclarecer o que a polícia faz. Por mais que leigos possam responder “prender bandido”, “patrulhar as ruas” ou coisas do gênero, a resposta para tais questionamentos não é tão simples e mesmo os policiais, muitas vezes, não sabem exatamente o que fazem (ou o que deveriam fazer).

⁶ História da Polícia narrada no site da PMMG.

Verifica-se que muitos policiais consideram demandas não afetas a criminalidade como perda de tempo, desconhecendo as origens, a história das corporações e a nobreza do mandato policial enquanto pedagogo da cidadania (Ricardo Balestreri, 1998).

A prisão de infratores é apenas uma faceta da polícia. Talvez, seja a que mais apareça na mídia e a que mais motive jovens a prestarem o concurso para as corporações, mas não é nem de longe o resumo das atribuições policiais.

Primeiramente é preciso demarcar que o que a polícia é ou faz depende muito do contexto histórico. A polícia já foi responsável por fazer capturas de escravos em períodos que tal prática constava de suas atribuições. Marcos Rolim (2006, p. 29) citando Lane, afirma que em Bostom, até 1853, a polícia cuidava de saúde pública. Em Nova York, até 1881, da limpeza pública, além de abrigar pessoas sem teto nas delegacias e organizava “sopões” aos famintos. Hoje, no Brasil, a polícia tem sido responsável, inclusive, por traslado de vacina e suas escoltas, auxiliando na pior pandemia dos últimos 100 (cem) anos, assunto que será melhor tratado no capítulo 04 (quatro).

O que a polícia faz também depende de país para país e o modelo adotado. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, atualmente, as polícias têm funções restritas à manutenção da lei e da ordem e questões ligadas à criminalidade. Já na França, a polícia tem essas mesmas funções, porém, ainda acumula outras, como licenças para construções, inspeções de asilos, supervisão de jornais, etc., ou seja, são bem mais abrangentes (Sapori, 2007, p. 47).

A expressão polícia vem do grego *politeia*, que significava a arte de governar e/ou gerir coisa pública. Não será difícil verificar, então, que a polícia esteja ligada diretamente e seja uma necessidade na gestão pública.

Ao se verificar o que a polícia faz, Marcos Rolim (2006, p. 23), traz boa contribuição:

A situação se complica quando percebemos que, longe de lidarem apenas com questões relacionadas à criminalidade, os policiais tratam cotidianamente de dezenas de outros problemas. Eles emitem autorizações para eventos e credenciam pessoas; emitem certificados e fazem vistorias; liberam portes de armas; acompanham manifestações públicas; protegem testemunhas e custodiam pessoas nos tribunais; atendem solicitações dos mais variados serviços; buscam crianças desaparecidas; localizam objetos perdidos; transportam pessoas doentes aos hospitais e, muitas vezes, fazem partos de emergência; guardam prédios; protegem reservas ambientais e policiam as rodovias; intervêm em brigas de casais; socorrem pessoas feridas; salvam animais; ressuscitam afogados; controlam multidões em estádios de futebol;

auxiliam portadores de deficiência; amparam pessoas alcoolizadas ou sob o efeito de outras drogas etc.

Na verdade, os exemplos ditos pelo autor não citam nem uma pequena parte da enorme quantidade de tarefas exercidas pelas polícias, principalmente, as polícias militares do Brasil, forças mais capilares e presentes nos rincões. Quando o “Estado dorme”, são poucos os órgãos públicos que continuam em funcionamento. Em muitas cidades o cidadão poderá contar, apenas, com um único policial militar.

Jorge da Silva (2010, p. 81) faz severas críticas à ausência do Estado para as classes menos afortunadas:

A forma de o Estado brasileiro se fazer presente junto às massas despossuídas sempre foi deixá-las à sua própria sorte, ou seja, isso é deliberado, a ausência é a forma de estar presente. É preciso pensar nisso, o Estado não é ausente não, ele está ali dessa forma, ele está ali não estando, para que as coisas ocorram desta forma.

Destarte, a presença policial por vezes, é a única face do Estado visível e tangível ao cidadão.

Ser responsável por muitas tarefas traz desvantagens e vantagens para os policiais e corporações. As corporações acabam tendo dificuldade de gerir e atender a demandas tão grandes, à medida que a população brasileira tem crescido e o efetivo não. Aliás, em muitos estados, o efetivo atual é bem menor do que era na década de 90, quando a população e as cidades eram menores.

A vantagem de servir à sociedade em muitas áreas são os “créditos de sustentabilidade”. São as ações de aproximação, salvamento, doações, transportes de vacinas, órgãos, prisões de indivíduos perigosos que, no fim, ainda geram alguma empatia entre polícia e sociedade.

Já as ações de fiscalização, a título exemplificativo, no trânsito, acabam gerando repulsa e afastamento, uma vez que a sociedade, no geral, não enxerga com bons olhos as limitações de direitos e consideram que os recursos públicos oriundos de multas e impostos (ex. IPVA⁷) não retornam em melhorias para a sociedade, como estradas bem pavimentadas, etc.

Embora as ações de fiscalização não sejam bem-vistas, não cabe à organização policial escolher onde atuar, sendo regida pelo princípio da

⁷ Não existe vinculação de imposto, contudo, a sociedade em geral faz essa confusão, entendendo que se há cobrança de muito tributo de uma área, essa deveria ter bom retorno.

legalidade, deve cumprir e fazer cumprir as leis.

Para os policiais também não é tarefa simples carregar tal profissão com uma gama tão grande de afazeres.

Por vezes, os policiais são chamados para ocorrências (nem sempre de cunho criminal) em que as pessoas esperam que eles resolvam suas demandas, porém, o dia a dia mostra que, na prática, as situações são mais complexas. Policiais militares em pequenas cidades atendem ocorrências de perturbação de sossego até estouros de caixa eletrônico com quadrilhas fortemente armadas. Desde ocorrências de estupro (crime para o qual é necessário um preparo especial para tratamento à vítima) até de acidentes de trânsito. De policiamento na festa da cidade até ao retirar de uma serpente venenosa que entrou na casa do cidadão. Enfim, são universos muito distintos para uma atuação de qualidade.

Atualmente, grande parte dos pontos de confecção de ocorrências policiais, sejam eles nas polícias civis ou militares, se ocupam em fazer registros que não tocam a área criminal. Pessoas procuram a polícia para fazer relatos de que o cônjuge deixou o lar e foi embora, que está responsável por fazer um inventário, que a chuva do último fim de semana estragou o telhado da sua casa, que o “pique” de energia queimou sua televisão, entre outras do gênero. A maior parte dos fatos são o que comumente as pessoas falam em “resguardo de direitos”, quando o indivíduo acha que o boletim de ocorrência poderá socorrê-lo de alguma forma em alguma situação posterior.

Uma boa parte da procura pela polícia é por causas cíveis em que o cidadão necessita de um advogado/defensor público mas, mesmo devidamente orientado, ainda assim quer fazer o registro.

Por um lado, isso atrasa e atrapalha o serviço, sendo que a corporação poderia estar se ocupando de fatos mais sérios. Lado outro, essas situações ainda demonstram que existe alguma confiança no trabalho policial. Alguns policiais que trabalham comigo, por vezes, reclamam desse tipo de requisição ou ainda do excesso de demanda que existe no 190⁸ (aos finais de semana principalmente, o telefone “toca o tempo todo”), de pessoas denunciando animais na rodovia, perturbação do sossego até idosos perguntando qual a farmácia está de plantão. Porém, a resposta que sempre digo é: “ainda bem, pois isso demonstra, ainda que inconscientemente, algum grau de confiança na nossa corporação. Pior seria se o telefone não tocasse, as pessoas não nos

⁸ Telefone de emergência para se falar com a central da Polícia Militar.

procurassem para fazer ocorrências...”.

Reconhece-se que um melhor treinamento e entendimento dos policiais brasileiros, alusivos às suas reais competências poderiam deixá-los mais motivados a atuar em outras áreas, inclusive, os aproximando mais da sociedade e promovendo um eficaz policiamento comunitário. É a necessária mudança de uma polícia com foco no infrator para uma polícia com enfoque na proteção do indivíduo.

A polícia brasileira trabalha com o foco no bandido, ela não trabalha com o foco no cidadão ou na comunidade. E isto explica e muito as chamadas “balas perdidas”, porque o meu cliente, o cliente do meu trabalho é o bandido, a polícia existe por causa dos bandidos. Então você deixa de ser um mediador dos conflitos sociais, você deixa de ser um protetor da coletividade porque você está atrás dos bandidos (Silva, 2010, p. 77).

Embora, conforme levantado, demandas não criminais ocupem boa parte da profissão policial, é nas questões que envolvem a ordem pública e a segurança pública que encontramos os grandes gargalos do sistema. É nesses pontos que esta pesquisa pretende se aprofundar.

Os números da segurança pública brasileira já apresentados na introdução deste trabalho, as críticas sofridas pela imprensa, especialistas, organizações internacionais e pela sociedade em geral, conduzem à necessidade de se levantar propostas que possam trazer mais eficiência ao trabalho policial na área ligada à criminalidade.

Portanto, a Polícia surge enquanto corporação especializada, primeiramente, em manter a ordem pública e, posteriormente, em prover segurança pública, isso porque primeiramente veio a necessidade de se manter a ordem nas cidades, agindo contra protestos, invasões e desordens. A segurança pública até então era vista como um problema privado. Cabia a vítima “correr atrás” para conseguir justiça alusiva ao seu caso.

O significado de ordem pública não é fácil de ser determinado. Diversos autores já se debruçaram sobre esse tema e ele é de suma importância a este trabalho pois, somente no artigo 144 da Constituição Federal, o termo aparece duas vezes e é nele que está parte da celeuma que se pretende abordar.

A ordem nem sempre foi pública como alguns podem pensar. Durante muito tempo a ordem e sua definição específica para cada momento da história foram privadas. Cabia a cada pessoa a defesa de suas posses, a cada feudo, a cada comunidade.

O conceito de ordem pública da forma como o conhecemos só vai se desenvolver com o surgimento dos Estados modernos e a necessidade de se apaziguar os conflitos sociais, as revoluções. Todo este mecanismo estatal que dará origem à ordem pública vai sendo construído com a criação das polícias como organizações profissionais, a separação da Justiça e da polícia, a diminuição/eliminação dos castigos físicos, substituindo-os por outras espécies de penas que respeitavam a integridade física, a emancipação do homem com padrões mais civilizados de conduta e a confiança em todo esse aparato estatal e seu monopólio da violência legítima.

A insegurança típica do cotidiano na sociedade feudal vai sendo substituída paulatinamente por uma situação de maior controle de violência e da criminalidade, caracterizando assim o processo de pacificação interna que se consolidou na transição do Estado absolutista para o Estado-nação. Isso se deve em boa parte aos novos tipos de policiamento que, juntamente com a aprovação de mecanismos de código penal e de aprisionamento, contribuíram para impor novos padrões de sociabilidade às diversas camadas sociais. A atuação da polícia, em especial, teve efeitos diretos na redução da violência urbana, principalmente os crimes contra o patrimônio, como demonstra a evolução das taxas de criminalidade na França de 1852 e 1914 (Sapori, 2007, p. 35).

Sobre as taxas de violência na Inglaterra, o mesmo autor continua (p. 35):

Entre 1244 e 1276, a taxa de homicídios em diversos condados ingleses era superior a 40 homicídios por 100 mil habitantes. Em Londres, por sua vez, o índice oscilava entre 8 e 15 por 100 mil no mesmo período. Ao final do século XVIII, a taxa de homicídios na Inglaterra estava em torno de 05 mortes por 100 mil habitantes. A tendência de queda persiste nos séculos posteriores, de modo que a partir da década de 1950, após a II Grande Guerra, as taxas de homicídios ficam em torno de uma morte para cada grupo de 100 mil habitantes. Essa mesma tendência ocorreu em outras atividades criminosas, tais como assaltos a peregrinos e comerciantes comumente praticados nas estradas.

Se França e Inglaterra colhiam bons resultados pela implantação de suas corporações policiais e caminhavam rumo ao estabelecimento de uma ordem pública, no Brasil a situação era mais complexa, principalmente, pela ausência de estrutura estatal em outras áreas.

As primeiras forças policiais criadas eram polícias de governo, normalmente, a serviço de manter a ordem, capturar escravos, evitar saques públicos, escoltar ouro, cobrar impostos e coisas do gênero. A noção de segurança pública se desenvolve mais claramente após a proclamação da

república em 1889. Porém, não se pode negar a importância que as polícias tiveram antes desse período na formação do Brasil.

No Brasil, à Intendência Geral da Polícia pertencia uma larga esfera de atribuições. Servia a edilidade e cumpria tarefas de natureza administrativa que tocavam o abastecimento de água ao Rio de Janeiro, a construção de pontes e calçadas, o aformoseamento da capital e a iluminação pública. (...) (Marcos & Mathias & Noronha, 2018, p. 245).

Concluem os autores:

Do exercício do *ius polítiae* dependia ainda a felicidade dos povos, saída da organização das grandes festas públicas. Como muito bem alvitara o Intendente Geral do Rio de Janeiro, constituía “um dever da polícia trazer o povo entretido e promover o amor e o respeito dos vassallos para com o soberano e a sua real dinastia”. Além da missão precípua de frear a criminalidade composta por roubos frequentes e brigas desordeiras constantes que se instalaram no Rio de Janeiro, o Intendente Geral combateu a pobreza e a mendicidade, melhorando as condições de vida dos indigentes. A largueza de vistas que o Intendente Geral da Polícia do Brasil impôs a si próprio rivalizava com o entendimento europeu. (p. 246).

O grande problema da ausência de um conceito específico de ordem pública e sua relação com as atribuições da polícia é: onde isso pode nos levar? No Brasil, por diversas vezes, a polícia era usada para impedir que cidadãos menos favorecidos, em grande parcela, negros, tivessem seus direitos respeitados pelos argumento de preservar a ordem pública.

Até 2009 a legislação brasileira criminalizava a mendicância no artigo 60 do Decreto-lei 3.688 de 1941 (Lei das contravenções penais), só deixando de ser criminalizada formalmente através da revogação pela Lei 11.983/2009. Mendigos, ébrios, drogados, não eram vistos (e por muitos ainda não são) como pessoas que deveriam ser assistidas, mas um “povo” que deveria ser “limpado” da sociedade.

Essa ausência da definição de ordem pública, o trabalho da polícia e as próprias leis são bem questionadas por Marcos Rolim (2006, p. 21):

“Manter a ordem” pode ser uma missão eticamente sustentável se a ordem real está alicerçada em uma injustiça flagrante? Uma questão desse tipo talvez seja considerada um preciosismo acadêmico, mas acredito que os policiais da África do Sul, durante o regime do apartheid, ou os policiais obrigados a trabalhar em regimes totalitários atribuam ao tema uma importância bastante prática.

Jorge Zaverucha (2002, p. 83), fazendo menção ao artigo 142 da CF/88, que também fala de “lei e ordem”, critica a utilização dessa expressão: “A noção de ordem e desordem envolve julgamentos ideológicos e está sujeita a estereótipos e preconceitos sobre a conduta (in)desejada de determinados indivíduos”.

Victória-Amália (2007) faz pesadas críticas ao conceito de ordem pública e como a sua não definição, sendo um termo vago, é utilizada de forma a subtrair direitos. A autora, logo no início de sua obra traz a seguinte crítica (p. 24):

A ordem pública é esse interesse geral, esse bem comum, que o Estado tem, como único fim, a obrigação de manter. É preciso perceber que esse “interesse geral”, na verdade, é a preservação dos direitos naturais, portanto, é a preservação da propriedade privada. A manutenção da ordem pública é a proteção da propriedade privada e todos os direitos dela decorrentes. Todo e qualquer atentado a este “direito natural” se torna uma perturbação à ordem pública, passível de sofrer a intervenção da força estatal. O direito de alguns, travestido de interesse geral, é protegido com a força de todos.

Citando José Afonso Silva, a aludida autora ainda se manifesta (p. 53): “Com a justificativa de garantir a ordem pública, na verdade, muitas vezes, o que se faz é desrespeitar direitos fundamentais da pessoa humana, quando ela apenas autoriza o exercício regular do poder de polícia”.

É preciso definir com alguma clareza o conceito de ordem pública para que as corporações que trabalham na sua preservação não sejam utilizadas de forma desvirtuada.

Ordem pública, então, é definida por alguns nomes no meio jurídico e policialesco como a soma da segurança pública, tranquilidade pública e salubridade pública. Ordem pública seria, então, gênero, sendo que os demais itens adviriam deste conceito maior (Foureaux, 2012, p. 56).

É a ausência de perturbações no campo público, sejam elas causadas por fatores de segurança, no sentido estrito da palavra, seja no campo da saúde, urbanização, ou qualquer outro ramo. A ordem pública é sinônimo de paz. É possível dar diversos exemplos de fatos que transtornam ou trazem “desordem pública” que não estejam, necessariamente, afetos ao campo da segurança pública, como inundações, pandemias, desabamentos, entre outros.

Fábio Rogério (2018, p. 134), citando Diogo de Figueiredo, assim se posiciona:

É a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos

princípios éticos vigentes na sociedade. (...). Dizendo-a uma situação, mostra-se que ela é um fato, não “um conjunto de normas”, nem o resultado do exercício do Poder de Polícia. É, assim, a ordem pública uma situação a ser mantida ou recuperada. Esta situação, contudo, se refere à paz e à harmonia da convivência social, excluídos assim, a violência, o terror, a intimidação e os antagonismos deletérios, que deterioram aquela situação.

Destarte, a Constituição Federal de 1988, tanto no seu caput quanto quando trata das competências das polícias militares no parágrafo 5º, trouxe tal expressão consignada, conforme se vê:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos (...):

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

O primeiro ponto que chama a atenção é que todos os órgãos listados no artigo 144 CF/88 tem por obrigação contribuir na segurança pública para a preservação da ordem pública nas medidas de suas competências.

Contudo, conforme foi verificado, ordem pública também engloba outros elementos que não só a segurança pública, podendo citar a tranquilidade pública e a salubridade pública. Barreto (2019, p. 139) explica que “... tranquilidade pública deve ser entendida como uma situação de convivência pacífica e harmoniosa entre cidadãos”. Alusivo à salubridade, o mesmo autor se manifesta (p. 139) “...condições dignas de vida em sociedade promovidas por circunstâncias de saneamento, higiene e saúde pública”.

Para que estes conceitos citados não ficassem sem efetividade, esvaziando assim a “ordem pública” e a reduzindo/igualando a segurança pública, aprouve ao constituinte delegar sua preservação a uma instituição específica: a polícia militar. As Polícias Militares têm, assim, competência para agir nessas diversas áreas e, inclusive, conforme doutrina, detém competência residual, ou seja, tudo aquilo que não está reservado às outras instituições, incumbe aos milicianos, até mesmo assumindo atribuições dos demais órgãos, no caso de falência destes (Foureaux, 2012, p. 39).

Explicitou-se no início deste capítulo que as agências policiais são responsáveis por incontáveis ações diversas de atuação direta em crimes e que por vezes, policiais, principalmente militares, sentem-se deslocados de suas competências. Ocorre que, sim, é competência da Polícia Militar agir em tudo

que possa perturbar a paz social, a tranquilidade pública e a salubridade pública.

Tal atribuição não se mostra fácil tendo em vista um número cada vez maior de demandas, principalmente no impedimento de outros órgãos/funções estatais. Porém, cabe à instituição cumprir o que lhe foi determinado pela Constituição. Jorge Silva (2010, p. 84), diz que a PM é como “Bombril”, tendo “mil e uma utilidades”, citando conhecido jargão publicitário daquele popular produto.

Logo, doar cesta básica a famílias carentes, promover ações cívico-sociais, contribuir com a educação e prevenção às drogas através de programas como o Proerd⁹, promover conciliação¹⁰, enfim, um grande número de programas e portfólios geridos pelas 27 (vinte e sete) polícias militares pelo Brasil - erroneamente percebido por alguns como desvio de finalidade - na verdade nada mais é do que cumprimento de missão constitucional.

Tais assertivas supracitadas são apoiadas pela doutrina especializada, que vê na construção de um novo conceito de ordem pública a possibilidade de agências policiais cumprirem seus papéis de uma polícia democrática e cidadã. Victória-Amália (2007, p. 126), citando José Afonso: “Se faz necessária uma nova concepção de ordem pública, em que a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais”. Soares (2019, p. 57) já afirmava que ordem tem muito mais a ver com respeito e confiança do que força e repressão.

Nesse mesmo sentido:

Para a polícia de Estado, a ordem a ser garantida é provida juridicamente, através do monopólio do Estado. A polícia cidadã, acresce a definição jurídica da ordem, uma ordem construída socialmente. Isto é, uma parcela significativa do entendimento dessa ordem, resulta de negociações nos espaços públicos, especificamente naqueles eventos cujo direito é difuso ou confuso (Guimarães, 2002, p. 122).

Indo mais além nessa questão, Rodrigo Foureaux (2012, p. 41), citando Marcelo Rodrigues, demonstra como o constituinte teve o cuidado de mudar, inclusive, a nomenclatura de “manutenção” para “preservação” da ordem pública:

(...) Considera-se também que, na atual Constituição, utiliza-se da expressão

⁹ Para mais informações alusivas ao programa: <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/proerd/principal.action>.

¹⁰ Existem na Polícia de São Paulo alguns projetos pilotos de conciliação feitos por Policiais Militares treinados e habilitados pelo Poder Judiciário.

preservação da ordem pública, sendo que em Constituições anteriores tratavam como manutenção da ordem pública. (...) manutenção restringe-se ao simples fato de manter, conservar a situação em que se encontra determinada localidade, com o fito de manter a ordem pública inalterada. Enquanto que a preservação é muito mais ampla, uma vez que esta é dividida em dois aspectos: o primeiro concerne a respeito da situação de normalidade e para isso utiliza-se de medidas preventivas e ações dissuasivas, as quais visam à normalidade, e o segundo, está relacionado com a situação de anormalidade, pois, em caso de quebra desta normalidade, faz-se necessária ação repressiva e imediata, bem como ações de contenção, a fim de restabelecer a ordem pública.

Destarte, compete a polícia não só manter a tranquilidade, mas preservá-la, dentro de medidas preventivas e repressivas.

Entendendo que compete às polícias militares a preservação da ordem pública, já tendo sido explicado como se formaram as polícias e, por fim, o conceito de ordem pública e de preservação, é importante ressaltar agora o instrumento normativo legal dado pelo constituinte para o cumprimento de sua missão. Ele se encontra dentro do próprio parágrafo 5º, sendo “polícia ostensiva”.

Polícia ostensiva é um termo novo que surgiu junto com a CF/88 e se divide em ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia (Foureaux, 2012, p. 38). Nesse caso, a expressão deu maior força às corporações para sua missão constitucional em detrimento da antiga competência de, apenas, “policiamento ostensivo”.

É através do exercício dos poderes de polícia ostensiva que caberá às PMs o cumprimento da preservação da ordem pública, deixando claro que é preciso ampliar tais conceitos meramente legalistas para se chegar a uma polícia que vai além dos mecanismos conhecidos (prevenção enquanto patrulhamento ostensivo e repressão enquanto prisão), estabelecendo relações de envolvimento e participação na sociedade na construção de uma democracia efetiva.

Não restam dúvidas sobre a competência alargada disposta à PM para preservar a ordem pública. Necessário se faz, então, entender o conceito de segurança pública.

Segurança Pública é, portanto, o direito constitucional dado ao cidadão de viver em tranquilidade, sem ser importunado/lesado em seu patrimônio e/ou sua incolumidade física.

Nota-se que a segurança é um valor supremo e funda-se na harmonia social. A harmonia social, no âmbito do Brasil (ordem interna), relaciona-se diretamente

com a pacificação social, preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, que constituem a segurança pública. (Foureaux, 2019, p. 16).

É hoje uma das maiores demandas da sociedade em face do Estado e, ao mesmo tempo, parece ser uma das maiores falhas estatais entre todos os direitos previstos constitucionalmente.

A expressão “segurança pública” aparece 04 (quatro) vezes na Constituição Federal, a maioria concentrada no art 144 CF/88. Já a palavra “segurança”, aparece espalhada por todo o texto constitucional dezenas de vezes.

Segundo Soares (2019, p. 57) afirmando o conceito de segurança:

... segurança pública é a estabilização e a universalização de expectativas favoráveis em relação às interações sociais. Em outras palavras, segurança é a generalização da confiança na ordem pública, a qual corresponde à profecia que se cumpre e à capacidade do poder público de prevenir intervenções que obstruam esse processo de conversão de expectativas positivas em confirmações reiteradas.

Nesse sentido apresentado pelo autor, a segurança pode ser lida, entre outras divisões, por dois aspectos: a segurança objetiva (capacidade do poder público de prevenir) e a subjetiva (generalização da confiança). Aquela está relacionada com os números propriamente ditos. Em resumo, seria o quanto um local, bairro, município, estado, país, etc., tem de fenômeno criminal. Já a dimensão subjetiva leva em conta diversos fatores “além números”. Assim, processo de urbanização, confiança nas instituições, mídia, entre outros fatores, exercem papel decisivo para a sensação de segurança que o indivíduo tem. Por ser algo extremamente subjetivo, difícil de ser quantificado, somente pode ser medido por pesquisas específicas. Porém, se segurança pública aparece entre as primeiras reclamações sociais, não é difícil inferir que a sensação de segurança do brasileiro não é alta.

De forma empírica, trabalhando em cidades pequenas onde há décadas não ocorriam homicídios, estupros e/ou outros crimes graves, em conversas informais, percebi que as pessoas daquela comunidade nutriam o medo daqueles tipos criminais. Sequer tratava-se de desconfiança do trabalho policial, resumido por muitos como bom, principalmente face à aproximação com a comunidade, mas o “bombardeio” de notícias da mídia com foco em crimes violentos, potencializado pelas redes sociais, levava a tais sentimentos.

Os leitores habituais de nossos jornais e as pessoas que assistem frequentemente à televisão em países como o Brasil possuem todos os motivos para imaginar que poderão ser vitimados pela violência. Crime e violência foram entronizados no cotidiano de todos, mesmo entre grupos de menor risco (...). A sensação de insegurança, conforme já vimos, constitui, ela mesma, um problema de segurança pública que agrega efeitos criminógenos. Esses efeitos podem ser a diminuição da circulação pública, a decorrente diminuição da vigilância natural e a menor confiança na polícia e na justiça (...) (Rolim, 2006, p. 206).

Dado o subjetivismo dos elementos da sensação de segurança, adota-se para este trabalho a vertente da segurança objetiva, mostrando não desconhecer outros aspectos que permeiam todo o conceito de segurança pública.

Abre-se um parêntese antes de continuar o presente estudo, afirmando que, mesmo dentro do campo da segurança objetiva, os números com os quais se trabalha são, apenas, parte de um retrato da segurança pública. Eles podem servir para depreender-se que o cenário não é bom, mas não são ideais para formulação de políticas públicas somente com estes, podendo levar a erros crassos.

Tais números não são nem de perto o cenário do todo da segurança, isso porque pode existir “maquiamento de ocorrências” – gíria policial para descrever tipificações inverídicas da natureza de ocorrências visando diminuição dos números criminais para favorecer um comandante, uma agência e/ou o governo.

Existem, ainda, locais onde o império do crime subjuga o indivíduo e este não pode nem mesmo registrar as ocorrências; o que se soma à desconfiança do cidadão, que acredita ser perda de tempo procurar a polícia pois “ninguém vai fazer nada”, ou ainda, - este mesmo cidadão - não sabe como fazer o registro ou não tem recursos para se deslocar até a repartição policial (Rolim, 2006, p. 41), o que resulta no que é comumente chamado de cifra oculta.

Cifra oculta é, portanto, o quantitativo dos fatos criminosos que não chegam ao conhecimento formal do Estado.

Retornando ao campo da segurança pública objetiva, faz-se um último recorte neste capítulo a fim de melhor delinear o objeto. Não se desconhece a crítica existente sobre o sistema de justiça criminal e sua seletividade, a atuação das polícias, principalmente a militar, nesse contexto, que leva o encarceramento, em regra, de jovens, negros e pobres. Porém, se trabalhará, doravante, com os aspectos da prevenção e repressão criminal feita pelas

instituições policiais numa ótica de legalidade e necessidade, colocando de lado um universo de abordagens sobre política criminal, criminologia, racismo estrutural, entre outros pontos importantes, mas que, se tratados neste momento, não permitiriam o fechamento do trabalho em uma linha de pesquisa.

2.3.

Especificações sobre a Polícia Militar e a Polícia Civil

A Polícia Militar é responsável pela polícia ostensiva preventiva e a preservação da ordem pública e a Polícia Civil pela apuração de ilícitos e funções de polícia judiciária. Tal previsão consta no artigo 144 da CF/88, parágrafo 4º e 5º, quando das competências de ambas. São esses órgãos que estão na linha de frente para se oporem às demandas criminais nos estados.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. § 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; (...)

A Polícia Civil é um órgão constitucionalmente estabelecido nos estados, que faz, como regra e prática, as investigações dos crimes levados ao seu conhecimento pelos outros órgãos de defesa social e/ou o Ministério Público/Judiciário. Também pode ocorrer da própria instituição ser procurada e receber a *notitia criminis* diretamente.

Não estão presentes em todas as cidades do Brasil, sendo menos capilares que as PMs. Suas sedes são conhecidas como delegacias e, de acordo com normas de direito administrativo, os delegados exercem circunscrição territorial sob determinada área geográfica. Isso significa que, conforme regras do Código de Processo Penal, um preso capturado deverá ser apresentado à autoridade policial que exerce circunscrição sobre aquele local. Neste caso, circunscrição se difere de jurisdição, esta reservada aos magistrados.

Suas investigações são feitas através dos chamados inquéritos policiais, que nada mais são do que um conjunto de atos administrativos que materializam provas colhidas formalmente no bojo de um procedimento.

A Polícia Civil é chefiada pelos delegados de polícia e constam em seus

quadros investigadores, inspetores, agentes de polícia - modificando a nomenclatura a depender do ente federativo - além de escrivães. Atualmente, a polícia técnica (perícia) encontra-se dentro da estrutura da Polícia Civil em muitos estados, enquanto em outros há lei estadual própria colocando-os como órgão à parte. Quando consideramos a perícia junto com a PC, temos ainda, nos seus quadros, peritos, papiloscopistas, médicos legistas, entre outros.

Além dos inquéritos policiais, a PC é responsável por lavrar o auto de prisão em flagrante dos indivíduos trazidos presos à autoridade policial (delegado). Nesse momento, o delegado analisará se o mantém preso (para alguns, ratifica a voz de prisão), libera-o ou, ainda, arbitra fiança nos casos em que o crime não ultrapassa a pena máxima de 04 (quatro) anos, este último conforme artigo 322 do código de processo penal.

Nas análises sobre os flagrantes apreciados pelos delegados de polícia, verifica-se que estes estão cada vez mais abrindo mão de uma análise meramente do fato típico e adentrando a conceitos criminais que dantes pertenciam somente ao Judiciário.

Logo não é difícil verificar, em plantões, cidadãos sendo liberados com fundamento em atipicidade material¹¹ (princípio da insignificância ou crime de bagatela), excludente de ilicitudes (art 23 do Código Penal)¹², inexigibilidade de conduta diversa¹³, entre outras causas que incidem no fato típico, antijurídico ou culpável.

Assevera-se que essa competência alargada é fator positivo no ordenamento jurídico, evitando levar ao cárcere indivíduo que, possivelmente, pós trâmite de processo judicial, não seria nele mantido.

Verifica-se que a Polícia Civil é uma instituição que goza de respeito pelo legislador, sendo que importantes instrumentos jurídicos da legislação estão dispostos como competência dos delegados, a título de exemplo, a destruição de drogas e plantações ilícitas, conforme artigo 50, §4º e art 32, respectivamente, da Lei 11.343/2006, e a possibilidade de acordo para “delação

¹¹ Muito usado para desqualificar/absolver indivíduos que praticam pequenos furtos. Essa teoria garantista advoga a tese que haveria tipicidade formal do caso, ou seja, houve a subtração de coisa alheia móvel, porém, não houve tipicidade material, ou seja, o fato não chegou a lesar o patrimônio da vítima a ponto de merecer tutela estatal do direito penal. Os requisitos para tal reconhecimento são: 1 – a mínima ofensividade da conduta do agente. 2 – a nenhuma periculosidade social da ação. 3 – o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e 4 – a inexpressividade da lesão jurídica comprovada.

¹² Art. 23 - Não há crime quando o agente pratica o fato: I - em estado de necessidade; II - em legítima defesa; III - em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

¹³ Art. 22 - Se o fato é cometido sob coação irresistível ou em estrita obediência a ordem, não manifestamente ilegal, de superior hierárquico, só é punível o autor da coação ou da ordem.

premiada” prevista no art 4º, §2º da Lei 12.850/2013, entre outras.

Há, ainda, outras competências destinadas a essa instituição, como expedir certidões, lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência, conforme art 69 da Lei 9099/95, etc.

Pesam em desfavor da PC pesadas críticas sobre ineficiência, sendo baixíssimos os números de elucidação criminal, a qualidade e o apego aos inquéritos policiais, extremamente formais e burocráticos com alto trabalho cartorário (Candido, 2018; Soares, 2019; Rolim, 2006; Saporì, 2014).

Em que pesem as críticas aos inquéritos se avolumarem, poucos autores apresentam alternativas. Na prática, por uma questão legal, se faz necessário algum formalismo no instrumento de investigação, uma vez que estão sendo colhidas provas que podem interferir na liberdade de um indivíduo, fora a possibilidade de decretação de prisão ainda no curso da investigação. No mais, o excesso de formalismo pode ser por falta de uma boa condução/presidência na investigação, uma vez que muitos atos produzidos são, de fato, desnecessários.

Por derradeiro, a PC vem sofrendo com falta de estruturação e efetivo nos últimos anos, o que parte dos pesquisadores atribui à ausência de investimento de governantes em seus quadros, em resposta a essa não conversão entre efetivo e eficiência, ou seja: por que se investir numa instituição pouco eficiente? Lado outro, muitos argumentam que o não investimento em investigação se dá pela preterição à polícia ostensiva, sob a máxima do slogan de “polícia na rua”, o que geraria mais capital político. Ademais, os governadores teriam muito mais controle sobre os militares, por causa de sua estrutura de hierarquia e disciplina, enquanto o controle sobre a Polícia Civil é muito menor, como comprovado pelo fato de algumas polícias civis realizarem investigações acerca de órgãos, secretários de governo, quando não do próprio governador.

Por sua vez, as Polícias Militares - assim chamadas em todos os estados com exceção do Rio Grande do Sul, onde a força pública é chamada Brigada Militar - são órgãos estruturados com rigor hierárquico. Em regra, fazem o papel de polícia ostensiva, sendo fácil sua identificação pela sociedade, uma vez que seus componentes andam fardados e suas viaturas são caracterizadas, podendo portar armamento ostensivamente, quando em serviço.

Além do policiamento ostensivo preventivo são responsáveis por garantir o poder de polícia dos outros órgãos da administração pública (vigilância sanitária, fiscal de postura, etc), tendo, juntamente com os demais órgãos do art

144 da CF/88, o monopólio do uso da força.

As PMs ainda atuam em diversas outras áreas, haja vista sua competência alargada. Logo pode-se citar, a título apenas de exemplo, transporte de órgãos, vacinas, escoltas, defesa e salvamento (no estado de Minas Gerais, toda a parte de informação/estruturação da defesa civil do Estado é feita através da PM, sendo diretamente vinculada ao Gabinete Militar), atuações no trânsito, meio ambiente, entre outros.

É o órgão estatal mais capilar, com presença fixa em quase todos os municípios do Brasil. Administrativamente, suas carreiras iniciam (pós formados) no quadro de praças, como soldado e indo até o subtenente. Na carreira de oficial, iniciam no posto de 2º tenente e vão até a patente de coronel. As graduações (praças) e postos (oficiais) são parecidos em todo o Brasil, copiando o modelo do Exército, porém estes detêm o último posto de General, enquanto na PM o último posto se dá como coronel. Por força de legislação – Decreto- Lei nº 667 de 02 de julho de 1969, em seu artigo 8º, §2, alíneas “b” e “c”¹⁴, podem alguns postos e graduações ser implantados e/ou suplantados. A título exemplificativo, o estado da Bahia não tem o posto de 2º tenente. Os oficiais já são promovidos de aspirante-a-oficial para 1º tenente.

Estruturalmente as PMs ocupam quartéis. As áreas geográficas ocupadas são normatizadas criando as circunscrições de atuação. Logo, um batalhão é responsável pelo policiamento em um conjunto de cidades. Este batalhão é composto por companhias que são responsáveis pelo policiamento em um número menor de cidades, os pelotões são responsáveis por ainda menos cidades e/ou parte delas e os destacamentos, normalmente, estão em cidades menores.

Essa divisão tem igual nomenclatura à do Exército, porém a finalidade é totalmente diversa. Ao atribuir espaços geográficos determinados a destacamentos, pelotões, companhias e batalhões, a ideia é que cada comandante, em seu nível de atuação, esteja próximo daquela população e conheça/interaja com as autoridades, os problemas locais, enfim, com a sociedade como um todo. Há ainda outras divisões administrativas, contudo

¹⁴ 8º A hierarquia nas Polícias Militares é a seguinte: a) Oficiais de Polícia:- Coronel – Tenente-Coronel - Major - Capitão - 1º Tenente - 2º Tenente b) Praças Especiais de Polícia: - Aspirante-a-Oficial - Alunos da Escola de Formação de Oficiais da Polícia. c) Praças de Polícia: - Graduados: - Subtenente - 1º Sargento - 2º Sargento - 3º Sargento - Cabo - Soldado. b) suprimir na escala hierárquica um ou mais postos ou graduações das previstas neste artigo; e c) subdividir a graduação de soldado em classes, até o máximo de três.

serão melhor delimitadas no capítulo 04.

A regra de atuação das PMs é o policiamento ostensivo. Porém, após a eclosão de um delito, a corporação trabalha para restabelecer a ordem, normalmente fazendo a captura do autor. Este é então levado à PC, que tomará as providências já citadas outrora. Em alguns estados do país, se a infração for de menor potencial ofensivo, a própria PM lavrará o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), liberando as partes e entregando os autos ao Poder Judiciário.

Outra diferença na atuação das corporações é que, em alguns estados, os registros de ocorrência são feitos pelos policiais militares, inclusive a tipificação inicial do delito. Em outros, o policial se desloca até à delegacia e narra os fatos para o escrivão, cabendo à PC o registro e o enquadramento da natureza da ocorrência.

As polícias militares têm competência para apurar as infrações militares cometidas por seus próprios servidores. Até 2017, essas infrações eram, em resumo, somente aquelas que violavam os crimes previstos no Código Penal Militar, sendo possível a submissão a inquéritos policiais (IP) presididos pelos delegados e posteriormente a processos na justiça comum por crimes previstos em legislações extravagantes, como por exemplo, abuso de autoridade (na época, 4.898/65) e a lei de tortura 9.455/97, entre outras.

Com a entrada em vigor da lei 13.491/2017, modificando o artigo 9º, Inc II, alínea “c” do CPM¹⁵, acabou por se ampliar a competência da justiça militar, trazendo todos os crimes previstos no código e na legislação penal comum para sua esfera de atuação. Logo, as investigações feitas pelas PMs através de Inquéritos Policiais Militares (IPM) também foram estendidas.

Destarte, todos os crimes hoje cometidos por policiais militares em serviço e/ou em razão da função são crimes militares, porém, a competência para julgamento de crime doloso contra a vida de civil, em conformidade com o preceito constitucional do art 5º, Inc XXXVIII, alínea “d”¹⁶, conjugado com o art 9º, §1º do Código Penal Militar (CPM)¹⁷, é do Tribunal do Júri.

Aqui, existe uma controvérsia jurídica (policia que comete homicídio em

¹⁵ Art.9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz: II – os crimes previstos neste Código e os previstos na legislação penal, quando praticados: c) por militar em serviço ou atuando em razão da função, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito à administração militar contra militar da reserva, ou reformado, ou civil;

¹⁶ XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados: d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

¹⁷ § 1º Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares contra civis, serão da competência do Tribunal do Júri.

serviço). Ocorre de policiais militares se verem investigados em dois inquéritos: um na PC e outro da PM. A PC entende que, como o crime passou a ter natureza de crime comum, a competência para investigação é de sua alçada. Já a PM entende que o crime continua sendo de natureza militar, pois amolda-se ao art 9º do CPM conjugado com art 205 (homicídio) do mesmo código castrense, tendo a legislação modificado, apenas, a competência de julgamento. Ressalte-se que há doutrina para defender ambos os lados (Foureaux, 2012, p. 419/431).

Há decisões nos dois sentidos no Supremo Tribunal Federal (STF) (Foureaux, 2012, p. 432), permitindo a ambas instituições a investigação do crime. No STJ, idem. Tal situação é deveras problemática. Primeiro porque expõe o policial a dupla investigação pelo mesmo fato. Segundo porque traz insegurança jurídica. É o caso de os dois inquéritos chegarem a conclusões distintas, sendo um enviado para a Justiça Militar e outro para a Justiça Comum. Se um dos promotores pedir arquivamento e o juiz acatar, isso fará coisa julgada, restando prejudicada a análise do outro inquérito pela outra justiça.

Atualmente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), tem caminhado no sentido de dar a competência de investigação para a Polícia Civil¹⁸, porém, em decisões monocráticas e de conflito de competência.

A título de informação a CF/88, no artigo 125, §3º¹⁹, prevê que os estados onde o efetivo militar (polícia militar + corpo de bombeiros) for acima de 20.000 (vinte mil) integrantes, poderão criar o tribunal de justiça militar. Há tal tribunal constituído em três estados: São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Já o §5º²⁰ do mesmo diploma legal prevê que o julgamento dos militares quando a vítima for civil será do juiz singular e nos demais casos será julgado pelo conselho sob a presidência do juiz togado. O conselho em questão é formado pelo juiz togado e alguns oficiais sorteados (em regra, 04, podendo mudar de acordo com a legislação de organização do Poder Judiciário),

¹⁸ Conflito de competência. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=122244971&tipo_documento=documento&num_registro=202001992709&data=20210303&formato=PDF. Acesso em 01 de jul. 2021.

¹⁹ § 3º A lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos juizes de direito e pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo militar seja superior a vinte mil integrantes.

²⁰ § 5º Compete aos juizes de direito do juízo militar processar e julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, cabendo ao Conselho de Justiça, sob a presidência de juiz de direito, processar e julgar os demais crimes militares.

compondo assim o escabinato.

Por força constitucional todos os crimes que envolvem policiais militares - de serviço ou em razão da função - (autores) e civis (vítimas), são de competência de julgamento na justiça militar pelo juiz singular (togado). Também não existe Ministério Público Militar em âmbito estadual, sendo o promotor atuante pertencente ao Ministério Público (MP) estadual. O policial militar é julgado por um juiz civil e a acusação é feita por um membro do MP do mesmo quadro que age na justiça comum, logo, é frágil a acusação de “justiça corporativista”.

Todos os estados têm auditoria de 1º grau para fazer tais julgamentos. Nos estados em que não há tribunal de justiça militar os recursos são encaminhados para o tribunal de justiça comum. Em caso de novo recurso, atendido os pré-requisitos legais e constitucionais, os autos sobem para o (STJ) e não para o Superior Tribunal Militar (STM) como argumentam alguns. O STM só julga os casos afetos às Forças Armadas.

Voltando às PMs, essas sofrem grande crítica pela truculência, falta de preparo, violência policial e regulamentos arcaicos (Soares, 2019; Rolim, 2006). Essas críticas merecem, de fato, atenção pelos especialistas e é preciso fazer estudos a respeito para melhor entender os fenômenos²¹.

Só a título exemplificativo da necessidade de melhores estudos, segundo o anuário de segurança pública de 2021, o Brasil teve 6416 (seis mil quatrocentos e dezesseis) mortes em decorrência de ação policial no ano de 2020. Aqui existe um problema, pois o estudo contabiliza as mortes em decorrência da atuação de policiais de serviço e também de folga, e é perceptível que a natureza das ocorrências são distintas. Os melhores estudos sobre violência policial no mundo levam em consideração o resultado morte produzido pela polícia em serviço.

Outro dado interessante é que, mais da metade das mortes por policiais foram produzidas por 04 (quatro) estados²² e esses tutelam menos de 20% (vinte por cento) da população brasileira. O Rio de Janeiro, que vive uma situação complexa sobre segurança, corresponde a quase 20% (vinte por cento) das mortes. Nesse caso, tratar todas as polícias como violentas e altamente letais, não parece ser o mais razoável.

²¹ Diversos “especialistas” afirmam erroneamente que a ONU sugeriu o fim das polícias militares no Brasil, o que não é verdade.

²² Bahia, Goiás, Pará e Rio de Janeiro. Estes estados são responsáveis por 3515 mortes por agentes policiais.

Alusivo à crítica das arcaicas legislações, não há como afirmar que os antigos regulamentos de disciplina, oriundos do Exército tem suficiente serventia para regular uma polícia que precisa ser humana, comunitária e parceira da sociedade. Prisões administrativas, tratamentos inadequados, entre outros, são críticas bem pontuadas e acertadas que se fazem. Tais regulamentos podem bem servir às Forças Armadas, mas não coadunam com a polícia.

Contudo, em 2019, através da Lei 13.967 de 26 de dezembro, entrou em vigor a normativa que obrigou os estados a implantar Código de Ética para as polícias em um período máximo de 12 (doze) meses. Embora decorrido o prazo citado, nem todos os estados se adequaram à normativa federal. Aos poucos, ainda que lentamente, as legislações estão sendo adotadas, porém, vale ressaltar que a referida lei é objeto de, pelo menos, duas ações declaratórias de inconstitucionalidade, sendo uma movida pelo governador do Rio de Janeiro (ADI 6595) e outra pelo governador da Bahia (ADI 6663), ambas de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski.

Repassadas as especificidades de cada corporação, faz-se necessário avançar em outros conceitos. Com a divisão das duas polícias ora mencionadas, a doutrina convencionou em fazer a seguinte classificação: polícia preventiva/administrativa e polícia judiciária/repressiva.

A primeira – administrativa – seria preventiva, responsável por atuar antes do ilícito e a segunda é repressiva, atuando pós delito, além de ser judiciária, ou seja, a polícia de cumprimento das ordens emanadas por aquele Poder. Assim, para parte da doutrina administrativista, a PM seria polícia administrativa e a PC, a polícia repressiva. (Mazza, 2012, p. 273).

Ocorre que essa forçosa divisão é temerária e incompleta, uma vez que não é possível fazer-se esse corte estanque.

Na prática, tanto pela capilaridade (presença), tanto por força do ordenamento infraconstitucional, ocorrido o crime, quando do período do flagrante, em 99% das ocorrências são as polícias militares que se transportam do campo preventivo para o repressivo, movendo a máquina policesca em busca da captura do indivíduo infrator. Nesse momento, essa polícia em questão não age administrativamente, nem preventivamente, e sim, repressivamente.

De igual forma, não raras as vezes, as PMs agem como polícia judiciária, seja para cumprimento das demandas da Justiça Militar - quando seus oficiais figuram como encarregados de inquéritos policiais militares, autos de prisão em flagrante delito (praças figuram como escrivães) e até como juízes

integrantes dos conselhos de justiça (permanente ou especial)²³- seja para dar cumprimento a mandados de busca e apreensão expedidos pela justiça comum, mandados de prisão, entre outras ações de cunho não administrativo.

Já a Polícia Civil também figura como polícia administrativa quando, em determinadas situações, age fazendo escoltas de autoridades ou de vacinas, entre outras. No caso de Minas Gerais, em que o Detran (departamento de trânsito) pertence àquela instituição, liberação de documentos de automóveis – CRLV – bem como banca de aprovação em exames e expedição de CNHs (carteira nacional de habilitação), também são atos destinados a esse órgão.

Logo, as posições adotadas por Maria Di Pietro (2012, p. 124) e Carvalho Filho (2015, p. 83) parecem mais acertadas, manifestando-se assim esse último:

A Polícia Administrativa é a atividade da Administração que se exaure em si mesma, ou seja, se inicia e se completa no âmbito da função administrativa. O mesmo não ocorre com a Polícia Judiciária que, embora seja atividade administrativa, prepara a atuação da função jurisdicional penal, o que a faz regulada pelo Código de Processo Penal (arts. 4º ss) e executada por órgãos de segurança (polícia civil ou militar), ao passo que a Polícia Administrativa o é por órgãos administrativos de caráter mais fiscalizador.

A priori, seria mais interessante para a doutrina não tratar de órgãos administrativos e judiciais e sim tratar como funções policiais.

Em suma, resta claramente demonstrado que a agência policial que está exercendo atividade de polícia preventiva (na doutrina predominante, de polícia administrativa atribuída à Polícia Militar) diante do ilícito penal que não conseguiu evitar, passa, automática e imediatamente, ao exercício da atividade de polícia repressiva (na doutrina predominante, de polícia judiciária atribuída à Polícia Civil). Seria inadmissível que tal agência não pudesse assim proceder. Ora, como se imaginar um mundo policial estanque diante do que ocorre no “day by day”, onde uma Polícia (militar) que opera diuturnamente nos mais longínquos rincões brasileiros pudesse ser tolhida de atuar após a ocorrência do crime, momento no qual, como no encerramento de um ato teatral, entraria em cena a outra Polícia (civil) para dar continuidade ao trabalho da primeira? (Candido, 2018, p. 57).

E conclui o autor (p. 57):

E é assim que ocorre no cotidiano. A Polícia Militar age dessa maneira, restaurando a ordem pública naquele momento e local, e mais, fazendo atuar as normas do Direito Processual Penal, tendo em vista o sucesso da persecução criminal, pois não podem ser perdidos os elementos

²³ Nesse caso, deixam de integrar a polícia para estarem submetidos ao Poder Judiciário.

indispensáveis à realização da Justiça Criminal. Esta assertiva é igualmente válida se atividade de polícia repressiva – polícia judiciária – vier a ser deflagrada pela Polícia Civil, quando diante do ilícito penal.

Outra divisão que existe quanto ao trabalho das agências policiais é se essas são de ciclo completo ou incompleto.

O ciclo completo de polícia trata da possibilidade de uma mesma agência policial que se deparou com a atividade criminosa, iniciar os procedimentos afetos ao autor e terminar seu trabalho entregando diretamente ao Judiciário o material produzido. É assim no mundo todo.

Para saber qual agência policial será responsável por investigar o crime, existem critérios diversos que são adotados. Portugal, por exemplo, adota o critério territorial, sendo que Lisboa e algumas outras cidades são policiadas pela Polícia de Segurança Pública, de natureza civil, e o interior é policiado pela Guarda Nacional Republicana, de natureza militar. Há outras corporações responsáveis por outros tipos de policiamento como fronteiras, guarda prisional, etc. Contudo, cada polícia detém o ciclo completo. Há divisões que adotam critérios por competência por natureza criminal, critério *ratio persona*, enfim, de acordo com cada país, conceitos diferentes são adotados.

Os Estados Unidos, por exemplo, adotam o ciclo completo com base em duas premissas: primeiramente a emenda que afirma que os serviços públicos devem ser eficientes, sendo que na concepção americana é mais que comprovado que o ciclo incompleto é menos eficiente. A segunda situação está voltada à possibilidade do réu confrontar diretamente quem o acusou. Nesse caso, privilegia-se a cadeia de custódia, com menos policiais envolvidos manejando provas, e dando à defesa o direito de questionar em juízo, diretamente o policial que cuidou do caso.

Há, por fim, argumentos no sentido de que o ciclo completo gera menos atrito entre instituições, é mais eficiente, além de trazer mais senso de responsabilidade ao policial, afinal de contas, é ele e/ou sua própria equipe que cuidarão de crimes não evitados.

As peculiaridades deste modelo serão melhor exploradas no capítulo 03 do presente trabalho.

Basicamente, o que não existe mais no mundo é o modelo adotado no Brasil em que uma polícia faz parte do trabalho e outra instituição faz outra, na tentativa de cumprir a missão constitucional que é única, preservar a ordem pública e estabelecer a segurança pública.

Embora não pareça haver controvérsia nessas situações ora elencadas, verificar-se-á que, na prática, inúmeros problemas surgem ao se criar uma “zona cinzenta” de atuação não bem delimitada de instituições que, historicamente, já não nutrem boa relação.

2.4.

Autoridade policial e prisão

Cabe à PM a preservação da ordem pública, sendo esta a atuação preventiva (impedir que o ilícito aconteça), bem como agir repressivamente, fazendo que a ordem seja estabelecida, com a captura do autor, a recuperação do patrimônio, etc. Tal situação não decorre apenas do entendimento constitucional, mas também é claro e cristalino no bojo infraconstitucional.

O código de processo penal (Brasil, 1941) em seu artigo 301 traz assim descrito: “Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”.

Isto apenas comprova a tese de que as autoridades policiais e seus agentes, diante da flagrância de um crime, tem por dever e obrigação realizar a prisão do infrator. Não há que se falar que o policial militar não pudesse atuar repressivamente.

Aqui surge nova celeuma do direito. Quem é autoridade policial? Para grande parcela da doutrina, autoridade policial é o delegado de polícia e a expressão “seus agentes”, se refeririam aos investigadores. Quem defende tal tese argumenta que os oficiais da Polícia Militar são autoridades militares e nem estes (oficiais), nem as praças, entrariam no conceito de autoridades policiais.

Já outra corrente da doutrina entende que o conceito de autoridade policial inclui, além dos delegados, os oficiais da Polícia Militar, sendo os agentes/investigadores e as praças, os “agentes” mencionados na lei.

A lei 9099/95 – lei que institui os juizados especiais -, afirma em seu artigo 65, in verbis:

A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.

Diversas polícias militares no Brasil, atualmente, já registram o termo

circunstanciado de ocorrência (TCO), com o devido reconhecimento do Poder Judiciário alusivo à autoridade policial fazendo menção de Oficial da Polícia Militar.

A lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha – traz em seu artigo 11 o seguinte texto normativo:

No atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a autoridade policial deverá, entre outras providências: I - garantir proteção policial, quando necessário, comunicando de imediato ao Ministério Público e ao Poder Judiciário; II - encaminhar a ofendida ao hospital ou posto de saúde e ao Instituto Médico Legal; III - fornecer transporte para a ofendida e seus dependentes para abrigo ou local seguro, quando houver risco de vida; IV - se necessário, acompanhar a ofendida para assegurar a retirada de seus pertences do local da ocorrência ou do domicílio familiar; V - informar à ofendida os direitos a ela conferidos nesta Lei e os serviços disponíveis, inclusive os de assistência judiciária para o eventual ajuizamento perante o juízo competente da ação de separação judicial, de divórcio, de anulação de casamento ou de dissolução de união estável.

Todos os itens citados acima são cumpridos por policiais militares. No caso específico da Lei Maria da Penha, o referido artigo refere-se a ambas autoridades, civil e militar, uma vez que, foi desejo do legislador ampliar a abrangência dos instrumentos estatais de amparo à mulher.

Pode-se encher diversas páginas com citações legais que reconhecem atividades feitas por oficiais da PM enquanto autoridades policiais, bem como decisões judiciais neste mesmo sentido, logo, parece mais assertivo entender que realmente os oficiais da Polícia Militar são autoridades policiais assim como os delegados da Polícia Civil. Cabe esclarecer, contudo, que alguns artigos são destinados a ambas autoridades enquanto outros estão reservados ao delegado.

O Conselho Superior da Magistratura de São Paulo, por intermédio do Provimento 806/2003, conforme supracitado, autoriza que policiais militares lavrem o TCO, e a lei 9099/95 menciona “autoridade policial” (art 69). O termo circunstanciado de ocorrência somente terá validade “desde que também assinados por Oficial da Polícia Militar” (item 41.2). O que comprova mais ainda que o Oficial da Polícia Militar é autoridade policial, se a praça fosse autoridade policial não haveria necessidade de ser assinado por Oficial da Polícia Militar. Resumindo: 1. Autoridade Policial é gênero que se subdivide em militar e civil; 2. A autoridade policial militar é o oficial da Polícia Militar, e seus agentes são as praças; a autoridade policial civil é o Delegado de Polícia, e seus agentes são os investigadores; (Foureaux, 2012, p. 673).

A título de exemplo, quando se trata do Código de Processo Penal,

artigos como o 7º, 15º, 16º, 17º²⁴, entre outros, estão tratando exclusivamente de autoridade policial civil, pois remetem a atribuições no inquérito policial.

Já a categoria de “seus agentes” não tem definição constitucional, nem mesmo no CPP, cabendo a doutrina administrativa trazer essa elucidação. Neste caso, por uma questão de subordinação dos agentes às autoridades, quem entende que os delegados são autoridades policiais, coloca os investigadores como agentes. Aqueles que entendem que os oficiais também são autoridades, colocam as praças como agentes. O ilógico é pensar policiais militares, praças e oficiais, como agentes do delegado, uma vez que, não existe subordinação entre eles. Polícia Civil e Polícia Militar são órgãos autônomos e em pé de igualdade constitucionalmente falando, não havendo que se falar em subordinação e sim em competências distintas.

Fato é que não existe um consenso sobre quem é “autoridade policial”, o que, aliado à falta de clareza nas competências das instituições, apenas aumenta o “caldo do caos”.

Por outro lado, sabedor de que a restauração da ordem pública promovida pela Polícia Militar se dá, na imensa maioria das vezes, através da captura do autor que está em flagrante delito, se faz necessário discorrer sobre este conceito jurídico.

Flagrante advém do latim *flagrare* e significa queimar, incendiar, arder. É o período em que o crime está acontecendo ou acabou de acontecer. Erroneamente, como alguns leigos pensam, não existe um período de horas específico (popularmente as pessoas falam em 24 horas) para o indivíduo que cometeu um crime se encontrar em flagrante delito e poder ser capturado. Logo, as expressões previstas no artigo 302²⁵ do Código de Processo Penal, Inc III e IV, quais sejam, “logo após” e “logo depois”, podem ser entendidas como o lapso temporal em que a polícia encontra-se perseguindo o autor, podendo durar dias.

As expressões “logo após” e “logo depois” são sinônimas mas essa última expressão comportaria um lapso temporal ainda maior. Porém, tal

²⁴ Art. 7º Para verificar a possibilidade de haver a infração sido praticada de determinado modo, a autoridade policial poderá proceder à reprodução simulada dos fatos, desde que esta não contrarie a moralidade ou a ordem pública. Art. 15. Se o indiciado for menor, ser-lhe-á nomeado curador pela autoridade policial. Art. 16. O Ministério Público não poderá requerer a devolução do inquérito à autoridade policial, senão para novas diligências, imprescindíveis ao oferecimento da denúncia. Art. 17. A autoridade policial não poderá mandar arquivar autos de inquérito.

²⁵ Art. 302. Considera-se em flagrante delito quem: I - está cometendo a infração penal; II - acaba de cometê-la; III - é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração; IV - é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.

diferenciação tem pouca relevância, à medida que, conforme explanado, a doutrina brasileira e o Judiciário tem entendimento pacífico que a configuração do flagrante não está no *tantum* temporal, mas no requisito da continuidade da perseguição pelas agências policiais.

Destarte, pode a PM agir tanto no flagrante próprio - quando o autor é encontrado cometendo o delito ou quando acaba de cometê-lo - tanto no impróprio, quando é perseguido e capturado, fazendo presumir ser o autor da infração e ainda no flagrante presumido, previsto no Inc IV do 302 do CPP, quando encontrado com papéis, instrumentos, objetos, etc., logo depois, fazendo presumir ser o autor da infração.

Não havendo a captura do autor, inicia-se a fase de investigação, em que caberia à Polícia Civil elucidar e descobrir autoria e materialidade.

Agir após o período do flagrante, numa visão estanque, seria usurpação de competência das PMs, ocorre que, não poucas vezes, são os militares que continuam fazendo “levantamentos” pós crime, procurando por câmeras de moradores que podem ter filmado a ação, fazendo contato com vítimas para que façam rastreio de aparelhos celulares (quando estes são o objeto do crime) na tentativa de verificar sua localização, fazem “relatórios técnicos”, entre outras ações desta natureza para dar alguma resposta aos anseios sociais.

Essa divisão que paralisa a atividade de restabelecimento da ordem pública, ou seja, impede a uma instituição responsável por preservá-la de dar continuidade aos trabalhos é extremamente problemática.

No capítulo a seguir serão detalhados os gargalos que este sistema gera, mas é possível adiantar que o constituinte, ao dar a competência de preservar a ordem pública, fatiando tal responsabilidade entre as duas instituições, acabou por limitar a eficácia da prestação do serviço da segurança pública.

Por exemplo, ao permitir somente a repressão momentânea (flagrante), retirando as atividades de inteligência, investigação, deixando as PMs com imensas áreas geográficas para serem patrulhadas e terem que “adivinhar” onde o crime vai ocorrer para preveni-lo, acabou por esvaziar em grande parte a competência desta instituição para a missão que recebeu.

Ainda sobre o flagrante, faz-se necessário o conceito de prisão, competência para lavrá-lo e natureza do auto.

Quanto ao assunto da prisão existe controvérsia sobre qual momento essa ocorreria. Para boa parte da doutrina brasileira, a prisão se dividiria em 04

(quatro) fases, quais sejam: captura, condução coercitiva à autoridade policial, lavratura do auto de prisão em flagrante e recolhimento ao cárcere.

Para essa corrente retromencionada, o policial militar não faria prisão, apenas a captura, sendo que o responsável pela prisão seria o delegado de polícia, autoridade para a lavratura do auto. Até esse momento, o indivíduo estaria, “apenas” capturado.

Lado outro, existem aqueles que não aceitam “fatiar” o conceito de prisão, isto porque, conforme descrito na CF/88, art 5º, “LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, (...)”. Quem advoga nesta corrente afirma que a única alternativa possível para cercear o direito de ir e vir de alguém seria estar preso. Qualquer situação diferente disso não alcançaria amparo constitucional.

Ademais, não considerar a voz de prisão dada por policial militar como prisão propriamente dita, traria um grande problema jurídico, uma vez que, diversos crimes trazem expressamente no texto legal a palavra “preso”. Por exemplo, no artigo 20 da Lei 13.869/2021 – Nova lei de abuso de autoridade – considera crime impedir a conversa do preso com seu advogado. Logo, já que o indivíduo não está preso e sim detido, não há o referido crime caso o advogado seja impedido sem justo motivo de conversar com seu cliente.

Nessa mesma linha, o artigo 21 considera crime manter presos de sexos diferentes na mesma cela e assim por diante. Se policial militar não faz prisão, nenhuma qualificação de crime que existe para amparar o “preso” dos excessos estatais poderia ser aplicada.

Se somente quem prende é o delegado de polícia, não há obrigação constitucional do policial militar identificar-se ao preso (CF/88, LXIV), ou garantir seu direito ao silêncio (CF/88, LXIII). Não dá para entender que em alguns momentos o policial prende e em outros não.

Parece que a imposição de prisão por qualquer das autoridades policiais e o entendimento que a lavratura do auto de prisão em flagrante por delegado de polícia é simplesmente uma divisão de competência administrativa. Essa seria a hipótese mais correta, até porque, atualmente, parte dos direitos do preso é garantida por policial militar (saber para onde está sendo levado, quem o prendeu, direito ao silêncio, a conversar reservadamente com advogado, etc.), bem como outra parte é feita por delegado (nota de culpa para saber o porquê de estar sendo preso, a comunicação à família e ao Judiciário, entre outros).

Poderia também se avançar no entendimento de que, juridicamente, o Brasil admite a imposição aos civis (militares tem regra específica) de cinco hipóteses de prisão: 1 - flagrante; 2 - preventiva; 3 - temporária; 4 - definitiva para cumprimento de sentença em trânsito e julgado e 5 - “cautelar provisória”. Essa última é o período em que, autuado pelo delegado, o preso fica disponível até que o juiz competente, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, decida o que será feito, em conformidade com o disposto no artigo 310 do CPP.

Art. 310. Após receber o auto de prisão em flagrante, no prazo máximo de até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, o juiz deverá promover audiência de custódia com a presença do acusado, seu advogado constituído ou membro da Defensoria Pública e o membro do Ministério Público, e, nessa audiência, o juiz deverá, fundamentadamente: I - relaxar a prisão ilegal; ou II - converter a prisão em flagrante em preventiva, quando presentes os requisitos constantes do art. 312 deste Código, e se revelarem inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão; ou III - conceder liberdade provisória, com ou sem fiança.

Não é possível compreender que a mesma prisão imposta ao indivíduo em flagrante se prolongue no tempo até o juiz decidir sobre o destino desse cidadão. Seria mais fácil concluir que a autoridade competente impõe ao indivíduo a prisão cautelar provisória. Renato Brasileiro (2020, p. 1031), citando José Frederico Marques, chama tal prisão de “prisão penal cautelar administrativa”.

Por fim, importante citar a natureza do auto de prisão em flagrante e a competência para lavrá-lo. Nesse sentido, a doutrina manifesta que é procedimento administrativo, com ausência de conteúdo decisório e que materializa as provas alusiva ao fato ocorrido. Embora o código de processo penal afirme que o preso deve ser trazido à autoridade policial e como já foi discorrido acima que autoridade policial é tanto o delegado de polícia quanto os oficiais da Polícia Militar, não resta dúvida, na prática cotidiana, que a responsabilidade da lavratura do Auto de Prisão em Flagrante é do delegado.

A doutrina é praticamente unânime neste sentido. Sem enfrentar a natureza do APF nem a autoridade responsável, mas citando a responsabilidade por emitir nota de culpa e afixar fiança em crime com penas de até 04 (quatro) anos, Aury Lopes Júnior (2020, p. 955/1082). Renato Brasileiro (2020, p. 1045) é taxativo: “Em regra, o auto de prisão em flagrante deve ser lavrado pelo escrivão, na presença do Delegado de Polícia”.

Rogério Greco (2011, p. 24/25) manifesta-se como sendo o delegado a

autoridade para lavrar o APF por crime comum.

... deverá apresentar o preso à autoridade competente, que poderá ser a autoridade policial (delegado de polícia) ou em caso de prisão em flagrante por crime militar, àquelas apontadas pelo art. 7º do Código de Processo Penal Militar.

Em sentido contrário, levantando voz extremamente minoritária, Fábio Rogério Cândido (2018) e José Eufrásio Barreto (2019), entendem que, considerando que os oficiais da Polícia Militar são considerados autoridades policiais; que estes, face o preparo, cursos, que pelo fato de lavrarem o auto de prisão em flagrante de militares, detém conhecimento jurídico suficiente para o ato; que o auto de prisão em flagrante delito é apenas materialização dos fatos ocorridos que por vezes, constitui nos elementos trazidos e colhidos por policiais militares; que não há elemento de investigação no ato, ou seja, não usurpava função investigatória; que o ato, em 24 (vinte e quatro) horas será analisado pelo juiz competente, poderia ser feito por Oficial da PM.

Os referidos autores avançam nas explanações no sentido de que a Constituição Federal de 1988 não veta a lavratura de APF por oficial da PM e que essa atribuição estaria dentro do campo das competências da instituição. E vai além, afirmando que isso desburocratizaria o trabalho da Polícia Civil, bem como ganharia em agilidade o trabalho da PM, citando como embasamento os ganhos que foram os termos circunstanciados de ocorrência feitos pelos militares, entre outros argumentos. Bastaria, para eles, apenas o fenômeno da mutação legal, ou seja, dar novo entendimento aos descritivos legais já existentes.

Embora se possa concordar que o APF não tem caráter investigatório (embora questionável) e que a Constituição não vetaria qualquer procedimento administrativo que não interferisse na competência das outras instituições, uma vez que, a competência das PMs é residual, o ordenamento infraconstitucional parece não concordar com tal premissa, dando aos delegados da polícia civil certa primazia ao tratar de aspectos do flagrante.

Nesse caso, conforme se defenderá neste trabalho, a adoção de ciclo completo de polícia deveria advir de emenda constitucional para, de fato, dar maior eficiência as instituições, e nesse caso, não só à PM, mas permitir o ciclo completo a todas as instituições do art. 144 da CF/88. As iniciativas legais estaduais, seja mediante lei, seja mediante outro instrumento jurídico (decretos,

portarias, etc), permitindo a PM a simples lavratura do TCO, estão sendo questionadas no STF, o que gera insegurança jurídica para os envolvidos na questão.

O estado de São Paulo iniciou a confecção de TCO pela PM, teve resultados positivos (Cândido, 2018), porém, com a mudança do secretário de segurança pública, voltou a ser proibido de fazê-lo. Qualquer iniciativa, atualmente, que não passe pela mudança constitucional corre o risco de ser uma medida que durará somente até à entrada do seguinte governador ou secretário de segurança, fazendo com que as atribuições de polícia deixem de ser políticas de estado para serem políticas de governo.

Destarte, conforme discorrido, foram estabelecidas as bases teóricas do sistema de segurança pública dos estados, em cima das quais se mostrará os problemas que a desarticulação do artigo 144 da CF/88 gera nestes entes federativos.

3

Segurança pública no Brasil

3.1.

Problemas práticos a nível nacional do artigo 144 da CF/88

A “frouxa articulação” do artigo 144 da CF/88 é uma expressão alcunhada pelo professor Luís Flávio Sapori. Em algumas de suas obras (2002, 2007, 2014) o mencionado autor aponta que o dispositivo constitucional que se propôs a estruturar a segurança pública o fez de forma desarticulada, criando alguns problemas. “A frouxa articulação na manutenção da ordem pública pode ser visualizada, por um lado, no hiato existente entre as regras legais e sua implementação prática pela polícia, tribunais e prisões”. (Sapori, 2002, p. 110). E acrescenta:

Por outro lado, a frouxa articulação na segurança pública pode se expressar em níveis de conflito e disjunção existentes nas relações entre as organizações do network. Os diferentes segmentos organizacionais tendem a agir segundo lógicas distintas e muitas vezes conflitantes, contrariando a divisão de trabalho harmoniosa inicialmente prevista. (p. 111).

Nesse caso, o autor afirma que os exemplos dessa frouxa articulação seriam a separação do trabalho policial em duas organizações distintas, sem o ciclo completo de polícia, e a combinação do inquérito policial que é inquisitorial com a fase processual que é acusatória (ibid, p. 111/114).

Ainda usando o conceito do professor Sapori, é possível avançar para identificar que o sistema não é apenas “frouxamente articulado” mas que no seu nascedouro, em alguns aspectos, não havia articulação alguma. Não se

pretende esgotar o tema com isso, nem dizer que o que será mencionado resume todos os problemas. Porém, embora a incompletude do ciclo policial para as corporações estaduais seja o alvo principal deste trabalho, pode-se apontar, pelo menos, mais dois itens que afetam gravemente a segurança nos entes federativos.

Neste subtópico, pretende-se abordar a ausência de tropa ostensiva a serviço da União e a ausência da participação da União na coordenação de políticas de segurança pública a nível nacional.

Conforme disposto na constituição, 04 (quatro) agências policiais estão a serviço da União. A Polícia Federal (PF) (CF/88, Inc I, §1º, Inc I, II, III e IV), têm competências de Polícia Judiciária e para investigações de situações específicas e algumas ações de cunho preventivo. A Polícia Rodoviária Federal (PRF) (CF/88, Inc II, §2º), é estabelecida para o patrulhamento ostensivo nas rodovias federais. A Polícia Ferroviária Federal (PFF), (CF/88, Inc III, §3º), tem idêntica competência à da PRF, porém seu patrulhamento é feito em ferrovias. Por fim, a Polícia Penal Federal (CF/88, Inc VI, §5º-A), é responsável pelo policiamento em estabelecimentos penais federais.

Nenhuma das agências que estão sob o manto da União tem competência para fazer policiamento ostensivo geral. As ações ostensivas da PF estão limitadas a áreas e tipos criminais específicos. (A Polícia Militar do Distrito Federal, embora paga pelos cofres da União, é subordinada ao governador do Distrito Federal). Outrossim, não houve previsão constitucional de auxílio da União aos estados em casos de greves das polícias estaduais, graves distúrbios civis e/ou incapacidade operacional das agências estaduais de fazer valer as premissas do Estado Democrático de Direito.

Muitos países têm agências policiais concentradas, com sua subordinação direta ao poder central (ligadas ao presidente ou ao primeiro-ministro). O Brasil adotou um modelo descentralizado, sendo que a maior parte das agências policiais – o grosso da segurança pública – encontra-se nas mãos dos governadores. Nos países em que existe maior descentralização das corporações policiais, mormente, o governo central dispõe de alguma força a seu dispor.

O problema no Brasil foi a não previsão de qualquer mecanismo de auxílio/intervenção nos estados quando algum problema ocorresse, e logicamente, mais cedo ou mais tarde, problemas surgiriam. Assim, não demorou muito a, por exemplo, eclodirem greves de polícias militares nos anos

90 e, não tendo o que os estados fazerem imediatamente até que a ordem fosse restabelecida, o auxílio vindo da União era o Exército.

Através da Lei complementar 97 de junho de 1999 e Decreto 3.897/2001, foram dadas as diretrizes para a atividade das Forças Armadas com ações típicas de polícia ostensiva, comumente chamado de GLO – garantia da lei e da ordem. O que ocorre, no entanto é que o que era pra ser uma exceção tem se tornado corriqueiro.

Já há uma discussão forte sobre o fato das PMs serem força reserva e auxiliar do Exército e o quanto isso contribui para a militarização da segurança pública. Mas no caso concreto de necessidade de auxílio aos estados, a militarização da segurança pública ocorria como primeiro esforço de recobrimento. Se as PMs são força auxiliar e reserva do Exército para tempos de guerra, o Exército é força auxiliar para as PMs em tempo de paz (Foureaux, 2019).

Forças Armadas só deveriam ser usadas internamente, em questões de segurança, em último caso, até porque, se não resolver, não há outro recurso a ser solicitado. Ademais, quando o Exército, por exemplo, é empregado e não resolve (e normalmente não resolve, afinal de contas, o problema da segurança é complexo), resta, ainda mais, o sentimento de impotência do Estado e a desmoralização das Forças Armadas.

O Exército não é treinado para os atos de segurança pública. Além da ausência de treinamento, utilizam armamentos, equipamentos e veículos inadequados. A maior parte dos fuzis das forças armadas é de calibre “7,62”, com alto poder de energia. Um disparo de tal armamento tem poder para neutralizar o alvo pretendido e continuar sua trajetória acertando pessoas inocentes.

É bem verdade que o Exército brasileiro tem no seu histórico boas intervenções em missões de paz pela ONU, mas agir na segurança pública e agir em força de paz são conceitos bem diferentes.

Os efeitos maléficos de tal atuação são gigantes. Por força do artigo 9º, Inc III, alínea “d” do Código Penal Militar, os crimes cometidos contra os militares das forças armadas durante a garantia e preservação da ordem pública são crimes militares, logo, os civis respondem na Justiça Militar da União.

Ocorre que o código penal militar e o código de processo penal militar praticamente não sofreram alteração nos últimos anos, diferentemente da legislação comum, que avançou deveras. Desse modo, não serão concedidos ao

civil benefícios como termo circunstanciado de ocorrência, transação penal, suspensão condicional do processo, fiança, entre outros.

Na hipótese de um civil desacatar um soldado das FAs que esteja em missão da garantia da lei e da ordem (GLO), sua prisão será muito mais gravosa (julgado pela Justiça Militar da União sem os benefícios das modificações da legislação comum) do que um mesmo cidadão que desacata um policial militar²⁶ (julgado na justiça comum).

As críticas à submissão de civil à Justiça militar são consistentes e severas por parte da doutrina (Zaverucha, 2002, p. 87/90).

Para minimizar o emprego das FAs em situações mais corriqueiras, como ondas de criminalidade sazonais promovidas por organizações criminosas, rebeliões, etc., em 2004, através do Decreto 5.289 foi criada a Força Nacional (FN), baseando-se nos artigos 84, Inc IV e VI da CF/88 e normatizando o contido na Lei 10.277/2001, posteriormente revogada pela Lei 11.473/2007.

A criação da FN sofre críticas de constitucionalidade por parte de alguns autores. A referida instituição não encontra lastro no art. 144 (Capítulo da segurança pública) nem no art. 142 (Forças Armadas), logo não tem amparo das diretrizes constitucionais para os trabalhos de preservação da ordem pública e/ou segurança nacional, embora, na prática, exerça funções típicas de polícia, fazendo abordagens, busca pessoal, patrulhamento ostensivo preventivo, entre outros serviços típicos da Polícia Militar.

Ademais, ao criar um órgão que consiste na junção e emprego de policiais de diversas forças diferentes, levanta-se um grande número de problemas jurídicos. Imagine um policial civil do Rio Grande do Sul e um policial militar de Minas Gerais, empregados na Força Nacional no estado do Amazonas. Ambos, agindo em conjunto, cometem o crime de invasão de domicílio. O policial militar deverá ser julgado na justiça militar estadual do estado de Minas Gerais, em conformidade com a Súmula 78 do STJ: “Compete à Justiça Militar processar e julgar policial de corporação estadual, ainda que o delito tenha sido praticado em outra unidade federativa” e o policial civil será julgado no Amazonas.

Nesse caso, não se pode aplicar regras de conexão e continência pois a prerrogativa de julgamento do PM é constitucional. Ainda há o problema da expedição de carta precatória da justiça para a FN, solicitando para o envolvido

²⁶ Justiça Militar dos Estados não julga civis por força de dispositivo constitucional.

ser ouvido, momento em que é respondido que o policial já retornou ao seu estado de origem, não tendo mais vínculo com a instituição. Logo, há riscos envolvidos de mais perdas de prazos e prescrição.

A criação da FN minimizou parte do problema citado, mas não o resolveu, uma vez que, o efetivo da referida corporação é pequeno. Visando, pelo menos, diminuir o tempo da mobilização, foi criado o batalhão especial de pronto emprego – BEPE, citado por Lenza, alusivo a uma reportagem do Ministério da Justiça (2014, p. 1034/1035).

O Batalhão Especial de Pronto Emprego (BEPE) é um novo setor especializado da Força Nacional de Segurança Pública para o treinamento de policiais, que poderão atuar de forma imediata em situações de crise. Pela proposta, cada estado deve ceder os policiais por um ano, (...). A diferença entre o BEPE e as ações regulares da Força Nacional é, principalmente, o tempo de resposta às demandas dos estados e a permanência. Quando há o pedido de auxílio à Força Nacional, o Ministério da Justiça tem que convocar homens já treinados que retornaram aos estados de origem. Da requisição dos policiais até a chegada no local da crise, são necessários alguns dias. Com o BEPE, os homens já estarão aquartelados e poderão se deslocar rapidamente.

A ausência de uma guarda nacional ou mesmo a definição de alguma das polícias afetas à União com competência para policiamento ostensivo visando apoio aos estados é uma omissão do constituinte que gerou e gera problemas no campo da segurança. Nesse caso, sequer estamos falando de uma frouxa articulação, mas quando se olha a responsabilidade da União em relação aos estados, verifica-se total não articulação, ausência de mecanismos de incentivo, apoio, controle, etc. A criação da FN e a regulação das GLO apenas comprovam o aspecto mencionado, porém, funcionam de forma muito incipiente.

Embora não fosse possível prever todos os problemas vindouros durante a constituinte, alguns eram, sim, bastante previsíveis.

O segundo grande problema que se menciona, face à ausência de completa articulação federal no campo da segurança, é a falta de unidade em diversos aspectos, mas principalmente, quanto a bancos de dados unificados.

Atualmente, cada estado detém um banco de dados e as polícias que pertencem à União detém os seus. Isso quando não ocorre de cada polícia estadual ter o seu próprio banco de dados e ele não ser compartilhado com a outra instituição dentro do mesmo ente.

Para se ter ideia da gravidade de tal situação, por vezes, o policial na rua tem que consultar quatro, cinco bancos de dados disponíveis diferentes para verificar se um indivíduo tem passagens, mandado de prisão em aberto ou se um veículo tem queixa de roubo/furto.

Há muitos casos de indivíduos que cometem crimes gravíssimos em um estado e fogem para outro, vivendo tranquila e impunemente. Nesses casos, mesmo quando abordado pelas forças policiais, seu nome consta limpo.

Não há integração de banco de dados justamente por faltar articulação da segurança pública no campo da União. Como não existe sistema único para consultas, os dados são lançados nos bancos próprios de cada corporação e quem se beneficia com isso é o cidadão infrator.

Além de não existir banco de dados compartilhados, a compartimentação de inteligência policial também amplia tal deficit. Às vezes, determinado indivíduo capturado foi autor de outros delitos em outros locais, porém, como as informações não são repassadas, não há como elucidar tais crimes.

De igual forma pode-se falar a respeito de banco de dados de digitais. Quando muito, os estados têm o seu próprio banco de digitais (alguns não tem ou não tem o programa para comparação), logo um indivíduo capturado em outro estado, mesmo identificado, com digitais colhidas, em nada servirá para investigações que corram em outros locais.

O máximo que existe no Brasil são tentativas de integração, alguns bancos de dados em nível nacional que tentam fazer alguma captação de dados, porém, ainda de forma tímida.

Se os sistemas não ajudam, os poucos cruzamentos de dados que existem hoje no Brasil se dão muito mais pela *expertise* dos policiais, a boa vontade com o compartilhamento de informações, fotos, mandados de prisão, através de grupos de *Whatsapp* ou outros aplicativos. Os bons trabalhos de inteligência são muito mais resultantes de esforços individuais dos que tentam fazer algo pela segurança do que propriamente pela disponibilidade de meios eficazes para fazê-lo.

O outro problema que essas tentativas de “boa vontade” dos policiais gera é o vazamento de informações. Não é raro receber em “grupos de *Whatsapp* comuns”, áudios, fotos, que foram feitos por policiais e que vazaram de algum grupo de segurança. Logicamente, o cidadão que teve sua foto compartilhada como abordado sofre constrangimento e o policial que, por vezes,

somente enviou os arquivos para tentar uma identificação, corre o risco de ser processado.

A título de exemplo prático da falta de integração dos bancos de dados existentes, cito aqui o monitoramento de tornozeleiras eletrônicas, que fica em alguns estados com a Polícia Penal, sendo que esta polícia trabalha intramuros, nos presídios, cadeias e penitenciárias e a Polícia Militar, que vai lidar com o indivíduo solto (andando com a tornozeleira), não tem acesso a tais informações. De igual forma, se o delegado em uma investigação precisar dos dados do monitoramento de algum indivíduo para que, através do sistema de geolocalização, possa colocá-lo na cena do crime, ele precisa fazer contato com a outra instituição²⁷.

Outro fato que ocorre nos bancos de dados é a ausência de mecanismos para impedir erros. Era por lógica que, por exemplo, um veículo produto de furto/roubo recuperado, devidamente liberado pela autoridade policial, só pudesse sair do pátio após a liberação do sistema, indicativa de que o veículo está com toda sua situação devidamente regularizada. A título de vivência prática, meu pai teve sua motocicleta furtada. Fez ocorrência e constava no sistema policial como “veículo queixa/roubo”. Após ser recuperado o veículo, devidamente liberado pelo delegado de polícia, meu pai ainda andou uma semana no veículo com ele constando como furtado/roubado. Foi necessário fazer uma intervenção no caso para que meu pai não fosse preso por circular com um veículo furtado do qual ele era o próprio dono.

Há casos de mandados de prisão cumpridos ainda figurarem como ativos, logo, o indivíduo é preso, sai (seja porque cumpriu o que devia ou conseguiu alguma outra medida judicial) e, ao ser abordado, continua constando o mandado de prisão em aberto contra si e, como o policial na rua, de fato, não consegue fazer tal consulta, o cidadão passará pelo constrangimento de ser novamente conduzido.

Caminha no mesmo sentido da falta de cruzamento de informações entre as agências policiais a relação com o Judiciário.

Além dos sistemas estaduais de consulta, os policiais tentam consultar indivíduos através do aplicativo do Conselho Nacional de Justiça, o “BNMP” – Banco Nacional de Mandados de Prisão. Ocorre que, muitas vezes, o sistema está desatualizado e não informa os mandados em aberto.

²⁷ No parágrafo mencionado, o problema não é somente de integração de bancos de dados mas esbarra na resolução 412 de 23/08/2021 do CNJ, que estabeleceu diversas regras a respeito do monitoramento de tornozeleiras eletrônicas.

Já ocorreram casos em que o indivíduo consta no referido banco de dados com mandado em aberto, porém, após preso pela PM, quando o mandado não é expedido pela comarca local ou não consta no sistema da PC, o delegado se recusa a receber o preso, com base no art 286²⁸ do CPP.

Nesta situação, quando já é noite e o mandado é de outro estado da federação, o caso vira verdadeira “novela”. É necessário descobrir o telefone da delegacia e ligar para a comarca de onde provém o mandado. Muitas vezes, se descobre que quem está em posse do referido mandado (o físico) não está de serviço e no sistema não tem tal documento em formato digital, momento em que resta ao policial liberar o indivíduo ou aguardar com o preso até no outro dia para tentar conseguir o documento, uma vez que o delegado precisa entregar cópia para o indivíduo.

Visando minimizar tal situação, já existe jurisprudência permitindo o cumprimento de mandado que esteja no banco nacional em consonância com o previsto no artigo 289-A do CPP, in verbis:

Art. 289-A. O juiz competente providenciará o imediato registro do mandado de prisão em banco de dados mantido pelo Conselho Nacional de Justiça para essa finalidade.

§ 1º Qualquer agente policial poderá efetuar a prisão determinada no mandado de prisão registrado no Conselho Nacional de Justiça, ainda que fora da competência territorial do juiz que o expediu.

§ 2º Qualquer agente policial poderá efetuar a prisão decretada, ainda que sem registro no Conselho Nacional de Justiça, adotando as precauções necessárias para averiguar a autenticidade do mandado e comunicando ao juiz que a decretou, devendo este providenciar, em seguida, o registro do mandado na forma do caput deste artigo.

(...)§ 6º O Conselho Nacional de Justiça regulamentará o registro do mandado de prisão a que se refere o caput deste artigo.

Se a situação é desarticulada para com os mandados de prisão, para todas as demais medidas cautelares diversas de prisão ou para as penas aplicadas diversas do encarceramento a situação é ainda muito pior. Nesse caso, não existe banco de dados nenhum (Não algum que esteja em poder dos policiais para a consulta, na maioria dos estados da federação).

²⁸ O mandado será passado em duplicata, e o executor entregará ao preso, logo depois da prisão, um dos exemplares com declaração do dia, hora e lugar da diligência. Da entrega deverá o preso passar recibo no outro exemplar; se recusar, não souber ou não puder escrever, o fato será mencionado em declaração, assinada por duas testemunhas

No caso concreto, indivíduos em prisão domiciliar ou que não podem frequentar determinados lugares em algum horário específico, normalmente não são fiscalizados. Na verdade, entre os policiais é comum a sensação de que medidas diversas da prisão, o autor cumpre se quiser, pois não há mecanismos pelos quais se fiscalizar.

A exceção disso são os casos da própria comarca, onde o juiz costuma constar na sentença que se comunique as autoridades policiais de tal restrição ou os próprios policiais que, conhecendo os indivíduos contumazes e percebendo que eles se encontram livres, solicitam ao serviço de inteligência um contato no fórum para que seja verificado se há alguma condicionante para tal cidadão. Percebe-se que é muito mais um trabalho de boa vontade, esforço na tentativa de ir atrás do dado, que deveria estar em posse da instituição que tem o poder para fiscalizar tais medidas, do que propriamente o sistema auxiliando o trabalho policial.

Quando indivíduos são encontrados descumprindo alguma condicionante do Poder Judiciário, o policial informa através do boletim de ocorrência o que ele verificou, não cabendo nesse caso, a condução do cidadão.

A desarticulação é grande, seja entre as instituições policiais, seja destas para com o Judiciário.

Para tentar minimizar tal situação foi criado em 2018, através da Lei 13.675 o SUSP – Sistema único de Segurança Pública entre outras medidas.

A referida lei veio com a intenção de melhorar a capacitação dos profissionais da segurança pública e, ao que parece, criar banco de dados únicos, uma vez que, por diversas vezes, a lei fala em compartimentação, integração de informações. Abaixo, apenas extratos do artigo 6º, 8º e 10º, sendo que a lei é extensa e traz em diversos outros artigos menção alusiva à compartimentação de informação.

Art. 6º São objetivos da PNSPDS: (...) III - incentivar medidas para a modernização de equipamentos, da investigação e da perícia e para a padronização de tecnologia dos órgãos e das instituições de segurança pública; (...) VII - promover a interoperabilidade dos sistemas de segurança pública; (...) X - integrar e compartilhar as informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas; (...) XII - fomentar o aperfeiçoamento da aplicação e do cumprimento de medidas restritivas de direito e de penas alternativas à prisão; (...) Art. 8º São meios e instrumentos para a implementação da PNSPDS: (...) II - o Sistema Nacional de Informações e de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social, que inclui: (...) b) o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp); (...) Art. 10. A integração e a coordenação dos órgãos integrantes do Susp dar-se-ão nos limites das

respectivas competências, por meio de: (...) IV - compartilhamento de informações, inclusive com o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin); (...) § 4º O compartilhamento de informações será feito preferencialmente por meio eletrônico, com acesso recíproco aos bancos de dados, nos termos estabelecidos pelo Ministério Extraordinário da Segurança Pública.

Embora a lei tenha sido aprovada em 2018, os reflexos práticos na rua praticamente não foram sentidos pelos policiais no que tange aos sistemas de informação.

O resumo é: somente em 2001, 13 (treze) anos após a promulgação da Constituição Federal, edita-se decreto determinando que as FAs desenvolvessem atividades concernentes à manutenção da ordem pública e o policiamento ostensivo. Em 2004, foi a vez de regular a FN, com os mesmos propósitos. Em 2018, 30 (trinta) anos após a CF/88 entrar em vigor, cria-se uma lei para articular minimamente os órgãos do Art 144 da CF/88.

Embora todos estes itens mecanismos tenham sido criados de maneira infraconstitucional, não restam dúvidas que eles poderiam ter sido resolvidos quando da constituinte. Ao não dar à União uma força pública ostensiva para socorrer os estados, bem como nenhum tipo de responsabilidade na gestão da segurança pública, esta ficou abandonada à sorte dos próprios estados.

Conforme se verá no subcapítulo 3.3/3.4, durante muito tempo não houve (e pode-se dizer que não há) por parte do governo federal, interesse em melhoria e investimentos na segurança pública, pelo simples fato de toda a “conta” negativa recair sobre governos estaduais.

Ademais, estes itens lançados apenas mostram que o artigo 144 nasceu sem qualquer articulação.

3.2.

A Constituinte

O presente é “assolado” pelo passado. A herança do que se vive hoje, muitas vezes, é o reflexo das decisões que foram tomadas em tempos de outrora. Ocorre que, por vezes, não se conhece profundamente a história e mesmo quando conhecida, seus efeitos parecem insistir em surpreender. Destarte, é preciso retornar à fonte e buscar informações que “lancem luz” sobre a situação na atualidade.

Para compreender como se chegou a um sistema de duas polícias estaduais que fazem, cada uma, uma parte do ciclo de polícia, em contraponto a

todos os sistemas policiais do mundo, é necessário entender a gênese do processo. Para tanto, um mergulho nas atas da constituinte ajudará nesta compreensão.

A Constituição da República de 1988 (CF/88) trazia consigo a promessa da ruptura com o passado e a esperança de dias melhores para uma sociedade, agora, democrática de direito. Contudo, esse processo não foi tão simples. Durante o período da Assembleia Nacional Constituinte, muitos foram os conflitos de opiniões e muitos os interesses que estiveram em jogo (Pillati, 2016, p. 1).

Visitando o projeto Afonso Arinos, os anais da constituinte, passando pela Comissão da Organização Eleitoral, partidária e garantia das instituições, sua subcomissão – Defesa do Estado, da Sociedade, e da sua Segurança – pela comissão sistemática e a votação nos dois turnos, pretende-se verificar o caminho percorrido para se chegar no sistema dualista de polícia presente nos estados.

O sistema dualista de polícia é adotado no Brasil e em outros poucos países – normalmente países subdesenvolvidos e com graves problemas de segurança pública – e é muito criticado pela doutrina por ser ineficiente (Soares, 2019).

Em 1985 o presidente do Brasil era José Sarney. Através do Decreto 91.450 de 18 de julho daquele ano a referida autoridade constituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais com a participação de 50 (cinquenta) notáveis, (Andrade & Bonavides, 1991, p. 453) escolhidos pelo próprio presidente.

O decreto previa a instalação da comissão em 20 de agosto de 1985 e a duração de dez meses para os trabalhos. A comissão ficou conhecida pelo nome de seu presidente: o jurista Afonso Arinos de Melo Franco - que também foi deputado e senador. Outros conhecidos participantes da comissão Afonso Arinos foram: Sepúlveda Pertence, (tornar-se-ia, anos mais tarde, ministro do STF), o escritor Jorge Amado, Miguel Reale, José Afonso da Silva, o professor Cristovam Buarque, entre outros nomes do meio jurídico, da política, da economia, e de outras ciências.

Os trabalhos da referida comissão findaram-se e o projeto foi apresentado, contudo, nunca chegou a ser enviado ao Congresso Nacional, isto porque, Ulisses Guimarães, presidente da Assembleia Constituinte, afirmou a José Sarney que devolveria o texto caso fosse enviado. Na visão dos

congressistas, o envio de alguma recomendação, sugestão, seria uma tentativa do Executivo em influenciar os trabalhos do Poder Constituinte originário.

Embora o projeto nunca tenha sido enviado à Constituinte, considerando que ele foi publicado e que os parlamentares tiveram acesso ao referido, que participantes da comissão Afonso Arinos, inclusive o próprio, elegeram-se deputados/senadores e estiveram presentes nos debates do texto de 88, considerando ainda que o projeto é citado diversas vezes em várias comissões, é interessante iniciar os estudos pela previsão feita naquela comissão²⁹.

No projeto, a segurança pública estava no capítulo II do título VII – da defesa do Estado, da sociedade civil, das instituições democráticas, precisamente entre os artigos 416 a 422.

Interessam a este estudo os artigos 416 e 417³⁰, in verbis:

Art. 416 – Compete aos Estados a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da polícia civil, subordinada ao Poder Executivo. § 1º – A polícia civil, além da função de vigilância ostensiva e preventiva que lhe competir, será incumbida da investigação criminal. § 2º – A polícia civil poderá manter quadros de agentes uniformizados. Art. 417 – Os Estados poderão manter polícia militar, subordinada ao Poder Executivo, para garantia da tranquilidade pública, por meio de policiamento ostensivo, quando insuficientes os agentes uniformizados da polícia civil e do Corpo de Bombeiros.

Conforme se verifica, a comissão atribuiu à PC a responsabilidade pela segurança pública e a dotou dos poderes de ciclo completo de polícia. Tal instituição seria responsável tanto pelo policiamento ostensivo/preventivo, quanto pela investigação criminal.

Já a PM ficou com uma missão suplementar, subsidiária, ou seja, quando não fossem suficientes os agentes uniformizados da polícia civil e dos corpos de bombeiros, só então entraria em cena.

Não é difícil verificar que a consequência natural de tal previsão seria a extinção da PM com o passar do tempo. Não faria sentido aos governadores manter uma força para atuar na falta da principal, ou seja, o mais lógico seria a abertura de concursos para o órgão responsável direto por toda a segurança.

A previsão constante no projeto era uma forma de não extinguir diretamente tal órgão, uma vez que, tanto PC, tanto PM, já eram agências de

²⁹ Nas discussões da subcomissão da segurança há citações do projeto de Arinos, demonstrando a influência que o referido teve sobre os constituintes.

³⁰ Disponível em: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos .pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf). Acesso em 17/12/2020.

segurança existentes no ordenamento jurídico anterior.

Quanto à subordinação existente das polícias ao Exército, situação essa que se verá abaixo ser uma preocupação dos constituintes, ficou estabelecido no artigo 420 que ambas instituições ficariam subordinadas ao comando das forças armadas em casos de guerra, estado de alarme, sítio e intervenção federal.

Antes de adentrar no mérito das discussões é importante conhecer, ainda que de forma superficial, a dinâmica de como se estruturaram os trabalhos da Constituinte.

Não tendo recebido o projeto da comissão Afonso Arinos, o Poder Constituinte Originário se debruçou a construir a CF/88 a partir de Comissões e Subcomissões que trataram de temas específicos. Neste sentido, Paulo Bonavides e Andrade (1991, p. 454/455):

Inaugurados os trabalhos da Constituinte, a Assembleia se viu diante de uma perplexidade: não sabia por onde principiar, não dispunha de um texto que lhe servisse de base ou de ponto de apoio, não tinha método, por onde levar a cabo a difícil incumbência. Encontra-se, por conseguinte, numa situação muito mais desconfortável do que todas as constituintes que a precederam (...). Predominou, de início, a tendência para resolver o problema a exemplo do que fez na Constituição de 1946, ou seja, criando uma grande comissão constitucional, onde se centralizaria a tarefa inicial de elaborar o anteprojeto o mais breve possível, e logo remetê-lo ao plenário para debate.

Na fase preliminar foram feitos os Regimentos internos da Constituinte, bem como foram recebidas sugestões de cidadãos, constituintes e entidades.

Elaborado o regimento, definição de número de constituintes e forma de aprovação, entre outros, foram definidas 08 comissões estruturais da Constituição e 24 subcomissões (Pillati, 2016, p. 317/321), (três subcomissões para cada Comissão)³¹.

³¹ I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. a - Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. b - Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias. c - Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. II - Comissão da Organização do Estado. a - Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. b - Subcomissão dos Estados. c - Subcomissão dos Municípios e Regiões. III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. a - Subcomissão do Poder Legislativo. b - Subcomissão do Poder Executivo. c - Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. a - Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. b - Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. c - Subcomissão de Garantias da Constituição, Reforma e Emendas. V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. a - Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas. b - Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira. c - Subcomissão do Sistema Financeiro. VI - Comissão da Ordem Econômica. a - Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica. b - Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. c - Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. VII - Comissão da Ordem Social. a -

O assunto de interesse deste trabalho foi tratado na Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, dentro da subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança.

A comissão era presidida pelo Senador Jarbas Passarinho (PDS – PA), 1º Vice-presidente deputado Asdrubal Bentes (PMDB – PA), 2º vice-presidente deputado Saulo Queiroz (PFL – MS) e o relator era o Deputado Prisco Viana (PMDB – BA). Já a subcomissão era composta pelo Presidente deputado José Tavares (PMDB – PR), 1º vice-presidente senador Raimundo Lira (PMDB – PB), deputado Daso Coimbra (PMDB – RJ) e o relator era o deputado Ricardo Fiuza (PFL – PE).

Verifica-se que os parlamentares que participavam da comissão tinham formações das mais diversas: bancário, engenheiro, advogado, militar das Forças Armadas (FA), jornalista, professor, etc. Muitos desses já são falecidos.

Nas pesquisas dos anais da constituinte, os trabalhos estão separados por letras do alfabeto de “A” a “Y”, não constando o “D” em sequência, conforme se pode constar no site da Câmara.

Nesse momento, pretende-se abordar os itens de “A” a “C”, focados, especificamente, em relação ao objeto do estudo, qual seja, a discussão da dualidade das polícias.

Além dos parlamentares citados também compuseram a subcomissão de defesa do Estado, da sociedade e de sua segurança outros partidos e constituintes³².

A instalação dos trabalhos se deu no dia 07/04/1987 e o fim se deu no dia 25/05/1987.

No anteprojeto apresentado pelo relator, Deputado Ricardo Fiuza, em 36 (trinta e seis) páginas (FASE A), existem informações interessantes a serem consideradas. A subcomissão em questão ouviu professores da Escola Superior

Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. b - Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. c - Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. VIII - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. a - Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. b - Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. c - Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.

³² Titulares: PMDB: Iran Saraiva; Raimundo Lira; Antônio Perosa; Arnaldo Martins; Asdrubal Bentes; Carlos Benevides; Daso Coimbra; Hélio Rosas; José Tavares; Ralph Biasi; Roberto Brant. PFL: Sadie Hauache; Ézio Ferreira; Ricardo Fiuza; Ricardo Izar. PDS: Telmo Kirst. PDT: César Maia. PTB: Ottomar Pinto. PT: José Genoíno. Suplentes: PMDB: Alfredo Campos; Gerson Camata; Agassiz Almeida; Alarico Abid; Antônio Carlos Franco; Cardoso Alves; Domingo Leonelli; Egídio Ferreira Lima; Geraldo Fleming; Geraldo Melo; Jorge Vianna. PFL: Rubem Medina; Furtado Leite; Sérgio Brito; Ronaro Corrêa; Dionísio Hage. PDS: Antonio Carlos Konder Reis. PDT: Lysâneas Maciel. PTB: José Elias Moreira. PT: Florestan Fernandes. Secretários: José Augusto Panisset; Clayton Zanlorenzi.

de Guerra e do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp – SP. Também foi ouvido o Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil. Entre policiais civis e militares, foram ouvidos: o presidente da associação nacional dos delegados de polícia do Brasil e 05 (cinco) policiais militares. Também foram ouvidos policiais federais, militares das forças armadas, entre outros (p. 03), num total de 13 (treze) audiências.

Com relação às propostas do anteprojeto, havia diversas recomendações quanto à questão policial, seja pela extinção das PMs (proposta feita pelo Partido dos Trabalhadores), seja por sugestões avulsas dos parlamentares, como a de número 3453-3 (p. 09), em transformar a PM em guarda civil, ou ainda a sugestão 6297-9 (p. 10) em que os policiais militares teriam até 06 (seis) meses para optarem por integrar as polícias civis dos seus respectivos estados. Já as sugestões 4731-7 e 4049-5 (p. 10), mantinham as polícias militares e as colocavam como forças auxiliares do Exército.

No final, a Segurança Pública teve 44 sugestões: 29 mantendo a PM, sendo tal instituição subordinada ao Governador, com a missão do policiamento ostensivo e a PC com as funções de Polícia Judiciária. Já 07 (sete) propostas foram pela fusão da PM e a PC numa única polícia de caráter civil e 08 (oito) foram outras sugestões. Quanto à vinculação da PM e dos Bombeiros como força auxiliar e reserva do Exército, de 24 (vinte e quatro) manifestações, 19 (dezenove) foram favoráveis e 05 (cinco) contra (p. 22).

Na justificativa do projeto apresentado, o relator assim se manifesta sobre as polêmicas envolvendo a PM e a sua continuidade de força reserva e auxiliar do Exército (p. 29):

(...) passam a denominar-se Forças Policiais as atuais Polícias Militares, nomenclatura mais adequada à designação dessas corporações Policiais dos Estados membros, Territórios e Distrito Federal. As Forças Policiais e os Corpos de Bombeiros são instituições centenárias com relevantes serviços prestados às comunidades e ao Brasil, seja na situação de normalidade ou em tempo de guerra, quando auxiliam as Forças Armadas, na Defesa Territorial e Defesa civil, no âmbito do território nacional. Instituídos e destinados para a preservação da ordem pública e proteção civil, as Forças Policiais e Corpos de Bombeiros, integram a Constituição Federal desde 1934, sendo conveniente lembrar que a carta de 1937, pela primeira vez, os denominou de Força policial. A condição de forças auxiliares e reserva do Exército, tanto para as Forças Policiais como para os corpos de Bombeiros, além de já pertencerem a nossa melhor tradição constitucional e longe de significar qualquer subordinação, traz sem dúvidas, indiscutíveis vantagens à operacionalidade desejada, seja para a defesa territorial - em caso de guerra - seja para a manutenção da ordem interna.

Já sobre a PC, o relator expôs o seguinte comentário:

É pacífica a destinação da Polícia Judiciária desde suas origens no Direito Napoleônico, que influiu decisivamente no direito administrativo francês, fonte emissora do binômio polícia administrativa e polícia judiciária, a primeira preventiva e a segunda repressiva. A polícia Judiciária deve ser voltada para a investigação criminal, apuração de ilícitos penais, bem como para o auxílio do Ministério Público e Poder Judiciário, além da repressão criminal. O Poder Judiciário depende, no Brasil, de forma imperativa, da Polícia Judiciária, pois os Inquéritos Policiais representam o conteúdo básico real do processo criminal, na primeira instância. O emprego da Polícia Judiciária para o exercício do Policiamento Ostensivo representa no mínimo inadequação. A Polícia Judiciária deverá tornar-se altamente especializada, inclusive pela evolução científica e tecnológica, através do emprego de técnicas policiais modernas. Não deve ter interrompido seu processo de desenvolvimento científico e regressar para as atividades preliminares de mera vigilância urbana, mas sim aprimorar e agilizar o seu emprego de Polícia Auxiliar essencial ao bom funcionamento e a Justiça Criminal.

Destarte, no início dos trabalhos, verifica-se que a PM teve seu nome mudado para “forças policiais”, continuou como força auxiliar e reserva do Exército, manteve a competência para o policiamento ostensivo/preventivo e ainda tinha poder de Polícia nas rodovias e ferrovias federais conforme se lê no artigo 19³³ do anteprojeto. Já alusivo à PC, verifica-se que, inicialmente, essa era chamada de Polícia Judiciária.

Na fase “B” foram apresentadas as emendas ao projeto do relator em 328 (trezentas e vinte e oito) páginas. Houve emendas de todas as formas, modificando os nomes das instituições e/ou alterando suas competências. No fim, o anteprojeto aprovado pela subcomissão no dia 25/05/1987, em 13 (treze) páginas, foi encaminhado à comissão, mantendo o nome da PM em força pública e a PC como Polícia Judiciária, tratando da segurança pública entre os artigos 18 (dezoito) a 22 (vinte e dois). As competências das instituições também pouco mudaram, havendo apenas acréscimos de termos para melhor delimitar o trabalho de cada uma.

Um anexo³⁴ da constituinte que vale uma observação mais próxima, é o das atas da subcomissão onde estão transcritas as audiências, bem como os

³³ In verbis: As Forças Policiais e os Corpos de Bombeiros são instituições permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia, disciplina e investidura militar, forças auxiliares e reservas do Exército, sob a autoridade dos Governadores dos Estados membros, dos Territórios e do Distrito Federal, exercendo o Poder de Polícia de manutenção da Ordem Pública, inclusive nas rodovias e ferrovias federais no âmbito de suas respectivas jurisdições.

³⁴ Neste caso, os documentos estão no site do Senado. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4b_Subcomissao_Da_Defesa_Do_Estado,_Da_Sociedade_E_De_Sua_Seguranca.pdf. Acesso em 17/12/2020

debates dos constituintes.

Houve muitas preocupações com relação à manutenção da Polícia Militar como força auxiliar e reserva do Exército. Os que defendiam a ideia argumentavam que não se poderia deixar tais instituições sem controle e correr o risco daquilo que já houve em outros tempos na história do Brasil, das PMs virarem “mini-exércitos”, a ponto de ter mais poder que a União (p. 33). Nesse caso, o medo era algum tipo de revolta do(s) estado(s) e o risco de uma guerra civil ou tentativa de secessão.

Também se argumentou da necessidade das Forças Armadas terem um contingente extra para mobilizações em caso de catástrofes e guerras.

Em eixo contrário, os constituintes que defendiam a desvinculação com as FAs diziam que, historicamente, os Comandantes das PMs vinham do Exército (p. 41) e que a atividade policial era incompatível com a “militarização”, pois as FA eram treinadas para combater inimigos e que os policiais deveriam ser treinados para defender a sociedade.

Neste sentido, ou seja, desvinculando completamente as PMs das FAs foi a contribuição dada pela Ordem dos Advogados do Brasil através de Márcio Thomas Bastos (p.60). Ele defendeu a manutenção de duas polícias, porém, sem controle/fiscalização do Exército.

Já Cyro Vidal, representante dos Delegados, defendeu de forma incisiva que polícia é uma atribuição civil, bem como defendeu o inquérito policial (p. 87/98).

Pelos comentários e perguntas dos constituintes que se inscreveram, aludindo a fala de Cyro, é possível ter uma ideia geral da mentalidade da comissão: Otomar Pinto (p. 90/91) defendeu o juiz de instrução, a manutenção da PM e, inclusive, a instrução inicial feita por essa corporação (uma forma de ciclo completo de polícia). O constituinte Hélio Rosas (p. 91/92) defendeu o juizado de instrução, questionou o inquérito policial e sobre a inviabilidade de acabar com a PM que já estava em todos os rincões do Brasil. Segundo seus questionamentos, uniformizar a PC seria muito mais caro e difícil.

Em linha mais próxima de ideias do debatedor, José Genuíno disse ser a favor da desmilitarização das PMs (p. 93). Ricardo Izar (p. 94), manifestou-se favoravelmente sobre o Inquérito. Roberto Brant (p. 95/96) manifestou-se a favor da manutenção dos trabalhos – preventivos/ostensivos - da PM. Por fim, Ricardo Fiúza, relator da comissão, defendeu a PM. José Tavares, presidente da subcomissão, encerrou os trabalhos dizendo que pensava igual ao debatedor na

maioria das ideias, não especificando quais.

Houve muitos depoimentos no anexo referenciado. Nas páginas finais (227/231), trava-se interessante debate entre o relator Ricardo Fiuza (defensor da divisão de duas polícias aos moldes que temos hoje) e José Tavares (defensor de uma única polícia de caráter civil). No fim, permaneceu o projeto de Ricardo Fiuza.

Ainda que houvesse um ou outro depoimento de autoridades civis e parlamentares questionando o fim da PM e/ou o ciclo completo de polícia, verifica-se que, desde o nascedouro da comissão, o constante do projeto Afonso Arinos da PC ser uma única polícia já estava abandonado. As “lutas” que se travaram nesta comissão foram disputas de competências.

Prosseguindo, (Andrade & Bonavides, 1991, p. 459), “no dia 25 de maio de 1987 terminou a primeira fase dos trabalhos da Constituinte, com a entrega dos relatórios das 24 subcomissões aos relatores das comissões temáticas”.

Dentro da comissão temática, após recebido o projeto vindo da subcomissão, novas emendas foram feitas. Nela (comissão) estão os itens de “E” a “H”, sendo: emenda ao anteprojeto da subcomissão na comissão (E), substitutivo do relator (F), emenda ao substitutivo (G) e anteprojeto da comissão (H).

Dos documentos que constam as emendas ao anteprojeto, (E), são 122 (cento e vinte e duas) páginas de emendas de 106 (cento e seis) parlamentares. O substitutivo do relator (F), foi apresentado em junho de 1987 e permanecia com, praticamente, a mesma redação da subcomissão, com um detalhe acrescido, alusivo à Polícia Judiciária (a mesma PC), constando, agora, que estas seriam dirigidas por “delegados de carreira” e que lei especial trataria do concurso para tal cargo.

As emendas ao substitutivo (G), compõem um documento com mais 124 (cento e vinte quatro) páginas, tendo 130 (cento e trinta) parlamentares apresentado sugestões. É interessante ressaltar que há toda sorte de emendas, tanto na fase “E”, tanto na fase “G”, existindo emendas para ciclo completo, fim da PM, desmilitarização e até emenda para delegado ser eleito, aos moldes de promotores e juízes de alguns condados dos Estados Unidos.

No dia 14/06/1987 foi apresentado o anteprojeto da Comissão (H). Basicamente, o texto foi aperfeiçoado se comparado ao apresentado pelo relator Ricardo Fiuza no início, apenas em algumas mudanças que soam quase como sinônimos. Aqui, a maior mudança é a troca dos nomes: Força pública dá lugar a

Polícia Militar e Polícia Judiciária dá lugar a Polícia Civil. No relatório, a força pública seria incumbida de “manter a ordem pública”, expressão que vai tramitar concomitantemente com a expressão “preservar a ordem pública”, até restar somente esta última na promulgação. Situações parecidas ocorrem com a competência da Polícia Civil.

Ao ler os debates dos constituintes, diversos parlamentares faziam apontamentos com relação a essas mudanças (nomes das instituições), pois já eram os nomes originários das corporações. Segundo o relator, a troca de nomes seria para “quebrar” a rivalidade civil x militar. Seria uma forma de dar outra “roupagem” às instituições. Contudo, através da emenda 4S0076-8, os nomes, de fato, foram mudados.

A comissão de sistematização contém os seguintes documentos e fases: I: Anteprojeto de Constituição, J/K: Emendas de Mérito e de Adequação ao Anteprojeto, L: Projeto de Constituição, M: Emendas (1P) de Plenário e Populares, N: Substitutivo 1 do Relator, O: Emenda (ES) ao Substitutivo 1, P: Substitutivo 2 do Relator.

Após os diversos debates e emendas, interessa o projeto de constituição, na fase L. Isso porque tal projeto foi a primeira prévia do que viria a ser a CF/88.

Nos artigos 252 a 256 do projeto citado está a compilação do capítulo da segurança pública. Não há novidades com relação ao texto anteriormente produzido. Continuam o sistema de duas polícias estaduais.

Na fase “N”, o presidente Afonso Arinos e o relator Bernardo Cabral apresentaram um substitutivo bem mais enxuto. Nele, os órgãos de segurança eram apenas citados no art 194 (p. 39), que aponta quais seriam e define a distinção da PC com a PM no parágrafo primeiro. Vejamos:

As policias militares, destinadas ao policiamento ostensivo, as policias civis, destinadas à apuração das infrações penais, e os corpos de bombeiros militares são subordinados aos Governos Estaduais, cabendo às guardas municipais a proteção do patrimônio Municipal.

No segundo substitutivo do relator, já na fase “P”, o título V (defesa do Estado e das instituições democráticas) e VI (da tributação e do orçamento), foram tratados em um único documento.

Retornam ao documento original as competências das polícias, ainda que de forma mais resumida. Não é objeto do trabalho, mas vale a ressalva: é

aqui, nesse momento, que as guardas municipais deixam de ser órgãos previstos no texto constitucional como integrantes da segurança para serem, apenas, possibilidades de criação por parte dos municípios.

Nesse momento, também, já não há a ênfase da PM em fazer policiamento de rodovias, inclusive federais, embora não conste, no texto, a criação da Polícia Rodoviária Federal. A emenda n. 38, que cria o referido órgão, chegou a ser defendida nos debates por Ulisses Guedes, mas foi inserida no texto constitucional apenas no plenário.

Ambas as polícias, Militar e Civil, constam, agora, como subordinadas ao governador. Fica definida a PM como força auxiliar e reserva do Exército.

Para se chegar ao termo final ora citado, muitos foram os debates feitos na comissão de sistematização.

Como o próprio nome da comissão, esta tinha a função de juntar todas as propostas feitas pelas comissões temáticas e formatar o projeto de constituição.

No dia 09/04/87 a comissão foi instalada. Afonso Arinos, congressista mais velho entre os presentes, presidiu os trabalhos. O documento dos debates da referida constam 2397 (duas mil, trezentas e noventa e sete) páginas.

Entre os debates, (aqui já recortados³⁵)³⁶, cita-se Celso Dourado (p. 1904) e sua emenda em favor de que as polícias fossem unificadas. Nelson Jobim na mesma página se manifesta contrário por não ter destinação para a PM. José Fogaça (p. 1905), manifestou-se contrário por não ter viabilidade “no terreno”. No final, o próprio propositor retirou a emenda.

Entre as páginas 1911 e 1913 do anexo citado encontra-se uma importante discussão. O relator Bernardo Cabral, no substitutivo II, colocou entre as funções da PC a questão “preventiva”, ou seja, caberia a essa instituição o policiamento preventivo também. Tal emenda foi muito debatida. Manifestaram-se contra o constituinte Hélio Rosa (p. 1911) afirmando que, ao colocar tal expressão para a PC, esvaziar-se-iam as competências da PM. Já José Tavares (p. 1912) defendeu tal expressão por dizer que tal modalidade sempre fez parte do trabalho da PC. Acompanhou Hélio Rosas o constituinte Gastone Righi (p. 1912) e José Fogaça (p. 1912/1913). Righi destacou que já havia um acordo com os delegados, que abriam mão daquele destaque para que

³⁵ Para fins de citação foi necessário fazer recortes de pertinência dos documentos tendo em vista que o documento total que existe no site do senado não tem numeração contínua.

³⁶ Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup171Canc27jan1988Volumel-II.pdf#page=>, acesso em 22 dez. 2020.

fosse acrescentado no texto uma outra emenda que dizia que a PC seria chefiada por delegados de carreira. No final, o próprio defensor da proposta (José Tavares), votou pela supressão da palavra “preventiva”.

Houve outras acaloradas discussões a respeito de competências entre PC e PM, a última prevendo a competência dos inquéritos policiais militares para os crimes militares.

Por fim, a própria comissão de sistematização já estava convencida de que reabrir apontamentos alusivos à unificação e desmilitarização seria trazer novamente todo o bojo de discussões que já havia ficado para trás. Era hora de avançar naquilo que havia consenso e, ao que parece, os delegados queriam manter a chefia da PC e os militares queriam manter a função de polícia preventiva/ostensiva.

Da fase “Q”, até a “V” (plenário) foram poucas mudanças consideráveis quando comparamos ao projeto vindo da comissão de sistematização. De importante, cita-se que, no plenário, foi criada a Polícia Rodoviária Federal (PRF) e a Polícia Ferroviária Federal (PFF).

A criação da PRF fazia todo sentido, principalmente após a supressão da competência para o policiamento das rodovias federais que dantes estava presente para as PMs.

As emendas continuaram a ser apresentadas nestas fases. Na fase “Q”, Celso Dourado (p. 14), apresenta nova emenda tentando criar uma única polícia estadual, emenda essa rejeitada novamente.

Da fase “T” - votação do 1º turno – para a fase “V” fim do 2º turno, no que tange ao objeto deste trabalho, somente mudou um item nas competências da Polícia Civil, (art 144, §4º): “§ 42 Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”.

Essa teria sido mais uma “conquista” por parte dos militares, evitando assim investigações por parte da Polícia Civil.

Iniciado em novembro de 1987, em setembro de 1988 o plenário termina as votações daquilo que viria a ser a CF/88, após mais de um ano de intensos debates. Porém, (Andrade & Bonavides, 1991, p. 469) esclarecem:

De 22 de setembro, data do encerramento das votações do 2º turno, com a aprovação do texto definitivo da Constituição, a 5 de outubro, data da promulgação, trabalharam ainda ativamente os membros da Comissão de Redação, que corrigiram as omissões e obscuridades do texto em relação a matéria aprovada em plenário durante o segundo turno.

Durante a Assembleia Constituinte foram muitos os “lobbys” e forças políticas que agiram em relação à questão das polícias estaduais.

Por um lado, os delegados queriam consignar no texto constitucional que eles eram os dirigentes da PC. Embora defendessem que a atividade de polícia era eminentemente civil, não pareciam abertos a absorver a PM.

Então, essa mecanização foi conduzida pelos interesses corporativos dos coronéis da Polícia Militar, esses delegados que lutaram muito para que as coisas ficassem como estavam, e a grande conquista da Polícia Civil na Assembleia Nacional Constituinte, qual foi? Os delegados queriam integrar o chamado “mundo jurídico” e esta foi a grande luta dos delegados (Silva, 2010, p. 85).

Nesse sentido, as propostas caminhavam mais para deixar a PM ser um órgão em “espera remunerada” até que o tempo e o ostracismo se encarregassem de extingui-la.

Já a luta das PMs era para serem previstas como polícia ostensiva/preventiva com exclusividade. A menção da PC dividir este trabalho poderia criar um concorrente. Neste sentido, pareceu satisfatório a ambas as instituições a proposta constituinte, pois nem a PC ficou com o policiamento ostensivo preventivo nem a PM ficou com a possibilidade de ciclo completo.

Ricardo Fiuza, relator do projeto inicial na subcomissão, citou que as PMs contavam com um efetivo de quase 350 (trezentos e cinquenta) mil servidores à época da constituinte. Não seria fácil extinguir ou desmilitarizar tal órgão, presente em praticamente todos os municípios do Brasil. Dada a natureza e as diferenças, uni-las à PC também não pareceu viável, permanecendo assim o modelo atual vigente.

3.3.

Sistema dualista de polícia para os estados

A ausência de ciclo completo para as polícias estaduais é a representação da maior desarticulação promovida pelo artigo 144 da CF/88.

A grande quantidade de problemas gerados pela impossibilidade da mesma corporação iniciar o atendimento da ocorrência e entregá-la ao Judiciário causa perplexidade.

Neste subitem, inicia-se com o ponto de vista doutrinário, tratando de como os autores que estudam segurança pública se posicionam a respeito deste

tema. Posteriormente, serão elencados problemas de ordem prática da rotina policial.

Existe uma variedade de formas para se organizar as corporações policiais. Cada país adotou um sistema de acordo com suas peculiaridades, levando em conta seu contexto histórico, dimensão territorial e populacional, de forma que as polícias que se espalham pelo mundo podem ser de caráter militar, civil, concentradas, desconcentradas, com muitas agências ou poucas agências, entre outras divisões que se pode citar. Porém, somente três polícias no mundo não fazem ciclo completo, estando ao lado do Brasil a República do Cabo Verde e Guiné-Bissau, todas, em comum, ex-colônias de Portugal (Barreto, 2019, p. 07). “Esse modelo de “meias polícias” é considerado arcaico e remonta ao século 18, ainda influenciado pela colonização portuguesa, o que acarretou sistemas semelhantes em suas colônias” (Neto, 2020, p. 162).

Conforme já explicado, o ciclo completo é a possibilidade da polícia que iniciou o atendimento do crime fazer todos os atos necessários até entregar aquela demanda inicial ao Judiciário, podendo, para tanto, exercer tarefas de polícia preventiva, repressiva e investigativa.

O modelo brasileiro dividiu as tarefas, cabendo à Polícia Militar a prevenção e à Polícia Civil a investigação pós-delito, deixando uma “zona cinzenta”, mal resolvida, entre tais atuações.

A doutrina é extremamente crítica a esse modelo. José Eufrásio Barreto (2019, p. 01) assim se manifesta:

Qualquer que seja o arranjo policial adotado, porém, em razão da correspondência entre atividades policiais por todo o mundo, há ainda uma característica comum a todas as Polícias do planeta, que é a adoção do Ciclo Completo de Polícia, com raras exceções como o Brasil, que insiste no arranjo policial dicotômico de “meias polícias”, apesar dos resultados extremamente negativos para a sociedade advindos dessa opção, (...).

Fábio Rogério Cândido (2018, p. 85) citando Lazzarini:

... pontua que a não execução do ciclo completo pelas polícias brasileiras talvez seja o maior signo de ineficiência da atividade policial em nosso país, pois “como focalizamos, o não cumprir o Ciclo Completo de Polícia, com o policial-militar entregando diretamente à Justiça Criminal quem deva ser entregue, talvez seja um dos grandes males da legislação processual”.

Neste sentido, Sérgio Carrera Neto (2020, p. 163):

Em muitos estados brasileiros não é difícil verificar policiais militares exercendo atividades da Polícia Civil, e, da mesma forma, policiais civis realizando funções da Polícia Militar, o que gera, muitas vezes, relações conflituosas entre os integrantes órgãos policiais estaduais das Unidades Federativas...

Por fim, evitando que este trabalho se alongue com muitas citações, as seguintes obras e autores concordam que o atual sistema é falido e que se faz necessária a implantação do ciclo completo de polícia: (Bicudo 2002; Foureaux 2019, Filho, 2002; Aguiar 2002; Leal, 2018; Rolim, 2006; Sapori, 2002; Sapori 2007; Sapori, 2014; Soares, 2019; Mariano 2002; Zaverucha, 2002), divergindo entre eles quanto à forma pela qual isso deverá ser feito. Tal discussão será tratada em momento oportuno neste trabalho a respeito de unificação de polícias, desmilitarização, entre outros.

Passado pela questão doutrinária, é importante deixar registrados os percalços práticos que o ciclo incompleto gera.

Sem dúvida alguma, os itens mais citados de ineficiência que tal modelo gera estão ligados às perdas de tempo e retrabalhos no auto de prisão em flagrante (APF), isso porque, como muitas das prisões são feitas por policiais militares, o APF acaba consistindo na repetição para o escrivão/delegado daquilo que os policiais já catalogaram nos boletins de ocorrência.

Ainda pelo lado dos PMs, por vezes, considerando o baixo número de delegacias e efetivo da PC, principalmente à noite, dois problemas surgem: o deslocamento por longos trajetos para entregar o preso (sendo que, por vezes, nem mesmo haverá ratificação do flagrante), somado ao fato de terem que entrar na “fila”, pois já existem outras guarnições na frente com suas respectivas ocorrências.

No final, as cidades menores, aquelas providas pelo policiamento de uma única guarnição policial, ficam desguarnecidas, chegando o policial a deslocar 600 km (300 km de ida e volta)³⁷, para fazer a entrega, por exemplo, de um adolescente com uma “buchinha de maconha”.

Não fosse o atual sistema, poderia o próprio policial, que conforme demonstrado, é investido de autoridade para a preservação da ordem pública e para os atos de polícia, materializar o fato em procedimento próprio, colher

³⁷ De fato, essa foi uma distância encontrada nas pesquisas deste trabalho, sendo que isso será melhor explicado no capítulo 04.

assinatura dos envolvidos (adolescente infrator, pai/mãe ou responsável), encaminhar o material apreendido para a perícia e entregar diretamente ao Judiciário, sob a supervisão ou feitura de um oficial da corporação.

O exemplo citado de uma pequena cidade também impacta nas maiores, não sendo poucos os casos de diversas guarnições em frente a delegacias aguardando serem atendidas, enquanto as demandas de crimes mais graves se acumulam pois não tem polícia para atender.

Não havendo a possibilidade de dar andamento ao trabalho que iniciou, resta ao policial militar se submeter ao sistema, deixando a cidade que trabalha sem policiamento por fatos corriqueiros, além de se deslocar por longas distâncias, com estradas e viaturas que, por vezes, nem estão em bom estado de conservação.

A forma como o sistema policial foi articulado acaba prejudicando a população de entes federativos com maior extensão territorial, visto que, em regra, as polícias civis regionalizam os plantões noturnos, logo, os PMs têm que se deslocar até tais sedes para entregar suas ocorrências. Em estados menores, como por exemplo, Espírito Santo, Rio de Janeiro, entre outros, verifica-se que tal problema é menor quando comparado a Minas Gerais, São Paulo, Bahia, etc., onde os grandes deslocamentos trazem diversos transtornos.

O atual dicotômico e falido sistema policial ainda é um incentivo para práticas pouco legalistas, como a “liberação do abordado e a droga jogada fora” ou até mesmo abordagens em fundada suspeita nem chegarem a acontecer.

Para a PC a perda é ter que deixar delegados, escrivães, e agentes policiais de plantão para receber ocorrências que a PM poderia resolver, caso tivesse competência legal para tanto. Todo este efetivo da PC que, registra-se, já é pouco, poderia estar concentrado na apuração de infrações que aguardam investigação, porém, estão imbuídos de atividades cartorárias, materializando provas através do APF.

Outro grave problema é a perda de informações que esse sistema gera. Normalmente, quem esteve no local do crime conhece a realidade, o local, desafetos da vítima, entre outras importantes informações que nem sempre conseguem se materializar nos boletins de ocorrência, são os policiais militares, pois esses patrulham diuturnamente as ruas, tendo uma variada e robusta gama de informações repassadas pela sociedade. Comungando dessa análise, Marcos Rolim (2012) em um artigo intitulado “Laranjas cortadas não param em pé” afirma:

A bipartição do ciclo impede que os policiais encarregados da investigação tenham acesso às informações coletadas pelos patrulheiros. Sem profissionais no policiamento ostensivo, as Polícias Civis não podem contar com um competente sistema de coleta de informações. Não por outra razão, recorrem com tanta frequência aos “informantes” – quase sempre pessoas que mantêm ligações com o mundo do crime, condição que empresta à investigação limitações estruturais e, com frequência, dilemas éticos de difícil solução. As Polícias Militares, por seu turno, impedidas de apurar responsabilidades criminais, não conseguem atuar efetivamente na prevenção, vez que a ostensividade – ao contrário do que imagina o senso comum – não previne a ocorrência do crime, mas o desloca (potenciais infratores não costumam praticar delitos na presença de policiais; mas não mudam de ideia, mudam de local).

Demonstrando a necessidade de fazer investigações rápidas, principalmente em cenas de homicídios, e como o impedimento da PM em fazê-las é prejudicial, Michel Misse (2009, p. 43) expõe:

No caso de homicídio doloso, especialmente, o problema é exacerbado pelo fato de que a preservação do local do crime nem sempre é feita pela Polícia Militar, a primeira a chegar, e nem essa é treinada para iniciar ou lhe é permitida realizar as investigações iniciais, decisivas nesse e em outros tipos de crime. Em compensação, verificou-se que grande parte dos crimes que apresentam melhor taxa de elucidação resulta de flagrantes, isto é, do trabalho das polícias militares e não de investigações da Polícia Civil. Polícias de ciclo completo poderiam resolver esse problema, mesmo mantendo as duas corporações separadas.

A crítica à não preservação do local de crime é oportuna do autor e será discutida mais abaixo, principalmente no que tange à ausência de entendimento e comprometimento do policial que atua na ocorrência quanto aos seus desdobramentos.

Os retrabalhos e as perdas de tempo e informações não são as únicas consequências deste sistema. Soma-se, ainda, o fato de toda vez que o cidadão é atendido pela Polícia Militar, essa nunca consegue “resolver” o problema. Quando não existe o flagrante, o policial pode, simplesmente, após lavrar a ocorrência, informar à vítima que se desloque até à delegacia para, caso as tenha, levar novas informações à PC e/ou fazer a representação, quando de crimes de ação pública condicionada.

Os dados mostram que, face ao acúmulo de serviço da PC, existe uma seletividade das ocorrências que terão inquéritos policiais instaurados. Fábio Rogério (2018), cita pesquisa que aponta que a ordem de 6% dos registros viram investigações. Na mesma linha, Michel Misse (2009, p. 40), em pesquisa sobre o Inquérito Policial:

(...) Por isso mesmo, pela ambivalência do papel do inquirido nessa arquitetura, na prática, a obrigatoriedade não é seguida. Vigem uma discricionariedade justificada pela “eficiência” e pela “racionalidade”, sem que se precise avaliar publicamente seus critérios e seus desvios; ...

A polícia comunitária e de aproximação é considerada a melhor prática policial para uma segurança pública de qualidade. Na diretriz de Polícia Comunitária da Polícia Militar de Minas Gerais (2019, p. 18), há a citação:

Para construção de uma estratégia de polícia comunitária devem ser buscados como objetivos, a parceria, o fortalecimento, a resolução de problemas, a prestação de contas e a orientação para a comunidade. A polícia deve trabalhar em parceria com a sociedade, com o governo, órgãos públicos e privados. O principal questionamento deve ser: “Como podemos trabalhar juntos para resolver este problema?” Portanto, as lideranças da comunidade, órgãos públicos e privados em conjunto com a Polícia devem estar envolvidos em todas as fases do planejamento e execução do policiamento comunitário

Porém, não poucas vezes, durante reuniões comunitárias, as demandas trazidas pela sociedade carecem de investigações para lograr êxito na captura de infratores que perturbam a paz das pessoas, contudo, resta às polícias militares, no policiamento ostensivo, a “sorte” de deparar com o autor e fazer sua captura em flagrante delito.

Ao levar tais informações à PC, por exemplo, de um autor que furta muito e está incomodando determinado bairro, é comum que tal solicitação não seja considerada, nem por falta de boa vontade do delegado, mas porque está atarefado com outros inquiridos mais graves. Neste caso, a ausência de resposta positiva à demanda da sociedade quebra a confiança mútua, fazendo com que não haja a aproximação almejada.

Não se desconhece que este mesmo entrave possa assolar bons policiais civis que, tendo acesso à comunidade, são solicitados para um patrulhamento ostensivo em determinado horário/rua/dia, etc., porém, também acabam limitados pelo sistema e quando muito, os auxílios institucionais ficam mais na base do “favor” e da boa relação construída entre servidores.

Uma outra crise que este sistema gera é a ausência de melhoria e qualificação na prestação do serviço pelo policial na ponta da linha, digo, o policial militar.

Não tendo foco na investigação, geralmente, os policiais militares trabalham em duas óticas: a primeira é o trabalho de prevenção, porém, podendo usar de pouca inteligência policial pois tais atribuições pisam em

território de outra instituição, resta-lhes posicionar-se de forma a serem vistos em locais com maior incidência criminal, através de análises estatísticas. Porém, essa concepção estanque de crime não guarda relação fática com a realidade, sendo que as melhores pesquisas não comprovam diminuição criminal com tal estratégia (Rolim, 2016).

Lógico que, posicionar o policiamento ostensivo em locais com mais tendência ao crime é uma questão de gestão racional de recursos, mas tal estratégia praticamente desconsidera a migração criminal. O crime migra, eventos se iniciam em outro local e até que as estatísticas mostrem o fenômeno, a sociedade já terá sido vítima por diversas vezes. No final, tal modelo é mais um policiamento reativo. A polícia está sempre atrás do crime.

Com um péssimo planejamento urbano, com ruas mal calçadas e iluminadas, morros, vielas, becos, uma extensão territorial enorme e com o efetivo cada vez menor, o policiamento ostensivo sem a adoção de outras estratégias está condenado a falhar.

Considerando que o policial militar não consegue “adivinhar” onde se dará o próximo evento criminoso, resta-lhe, na tentativa de demonstrar produtividade e dar alguma resposta às cobranças da sociedade, fazer prisões.

E como existe um filtro (PC) entre a ação do policial militar e o Ministério Público – titular da ação -, normalmente, esse policial sequer sabe que fim levou a ocorrência que produziu. Barreto (2019, p. 16) citando Ib Silva assim se manifesta:

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.

Na prática, isso significa que o policial militar que trabalha na rua, quando não enfrenta uma faculdade de direito ou procura *de per si*, só ficará sabendo das mudanças de entendimento dos tribunais quando fizer algum curso de reciclagem, receber via redes sociais alguma decisão ou já estiver diante de um processo de abuso de autoridade contra si.

A atividade policial é extremamente complexa. Conduas que até bem pouco tempo eram toleradas/permitidas, rapidamente, por orientação

jurisprudencial, são modificadas e, não alcançam em tempo hábil o policial militar na ponta da linha.

Embora haja um discurso de que o delegado é o primeiro garantidor de direitos das pessoas, na prática, o primeiro garantidor é o policial que atende a ocorrência dentro dos ditames legais. Se esse agente ultrapassar os limites, o direito do cidadão já está violado.

Cite-se, como exemplo, decisão do STJ³⁸ que exigiu a filmagem para comprovação do consentimento do morador autorizando a entrada de policiais na sua casa. Nesse caso inverteu-se o ônus da prova, ou seja, cabe ao Estado provar que houve consentimento, sendo que os depoimentos dos policiais são insuficientes para tanto.

Resta evidente que cabe às instituições atualizarem seus servidores, porém, ainda que os policiais trabalhem para a sociedade, a produção do seu conteúdo é para o Ministério Público. É extremamente importante o policial militar conhecer como pensa o *parquet* atuante na comarca, a respeito de uma série de controvérsias jurídicas.

Este sistema filtra, impede o contato mais próximo e, se diversas prisões realizadas pelos policiais estiverem sendo relaxadas, por se tratarem de ilegais, se essa informação não chegar em quem faz a prisão, de nada adiantará haver “intermediários garantidores”.

Se o policial militar fosse o responsável por assinar os atos que são entregues diretamente ao Judiciário, se coubesse a ele acompanhar como seu trabalho deu ou não sequência, em pouco tempo, a “máquina de prisões” ficaria mais técnica e mais legalista.

Ao estabelecer um sistema dicotômico de polícia e impedindo a maior corporação, mais presente nos municípios brasileiros, de agir com inteligência e investigação, o resultado foi a criação de problemas institucionais em brigas por espaço e uma série infindável de controvérsias.

... a frouxa articulação na segurança pública pode se expressar nos níveis de conflito e disjunção existentes nas relações entre as organizações do network. (...). Disputas por espaço de poder são recorrentes além da competição por recursos escassos. Críticas recíprocas entre os diversos segmentos organizacionais são comuns, atribuindo-se mutuamente responsabilidade por eventuais fracassos do sistema. (SAPORI, 2002, p. 111).

³⁸ Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/06042021-Turmas-penais-unificam-orientacao-sobre-prova-de-autorizacao-do-morador-para-a-entrada-da-policia.aspx>. Acesso em 28 de jun.2021.

Esse tensionamento institucional é, em alguma medida, comum no campo político. Há pouco tempo as polícias civis lutavam pela PEC 37, que concedia os poderes investigatórios com exclusividade às autoridades policiais. Em 2013, tal PEC restou superada, principalmente sob forte campanha contrária do Ministério Público, afirmando este, também, sua possibilidade legal de conduzir investigações.

Lado outro, os delegados “ganharam” a Lei 12.830 e a Lei 12.850, ambas, de 2013, sendo aquela responsável por disciplinar a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia e essa, tratando das organizações criminosas, alargando ao delegado a possibilidade de “fechar acordos de delação premiada”.

Percebe-se que, as leis mais antigas, traziam a expressão “autoridade policial”, já as atuais, trazem definições exclusivas aos delegados de polícia, afastando de vez qualquer tentativa de ganho de competência por parte de outras instituições, mais especificamente a Polícia Militar.

Ocorre que, embora os tensionamentos sejam esperados, tendo em vista que o poder no Estado se move e logicamente isso afeta as instituições, o campo de atrito na segurança pública é muito alto por causa do modelo adotado. No fim, se perde em tempo, eficiência, e - pior - as instituições acabam direcionando boa parte de suas energias, empenhos e esforços ao intuito de se manter, afinal de contas, o risco de deixar de existir amanhã está sempre rondando quartéis e delegacias, por discussões que nem sempre visam o fim público.

Ainda tratando a respeito das inúmeras discussões que o modelo bipartido gera, segue: em Minas Gerais, embora haja decisões do STF, provimento do tribunal de justiça e lei estadual reconhecendo a possibilidade da PM lavrar o termo circunstanciado de ocorrência (TCO), esse ainda não é feito em todas as comarcas pois juízes/promotores discordam que o artigo 69 da lei 9099/95, quando fala da autoridade policial, está se referindo ao policial militar.

Outrossim, em alguns outros estados as PMs já estão lavrando o TCO. Citando a FENEME – Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais - Jackson Pierre e Roberto Metzker (2019) asseveram que alguns estados já realizam o termo supracitado: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Goiás, Rondônia, Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo³⁹, Rio Grande do Norte, Sergipe e o Distrito Federal. Outros estados iniciaram e pararam por questões

³⁹ O Estado do Espírito Santo agora que difundiu para todo o território a confecção do TCO.

políticas (por exemplo, São Paulo). Há estados que estão em fase de implantação (como Espírito Santo), estados que apenas registram ocorrência do fato (entre eles Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro) e ainda estados que, sequer, permitem que a PM faça o registro da ocorrência (é o caso da Bahia), onde a ocorrência é feita pelo escrivão da polícia civil.

Imagine o caso de um morador de uma pequena cidade que sai de casa e ao retornar vê seu imóvel arrombado, tendo o autor subtraído alguns itens de sua casa, havendo suas câmeras de segurança registrado o infrator praticando o crime. Pois bem, nessa situação, caso acione a PM e faça a captura do autor à noite, há casos em que o deslocamento até a delegacia de plantão será da ordem de 320 km, ida e volta, 640 km (exemplo de Campo Alegre de Lourdes até Juazeiro, Bahia). Se não houver a captura, nem mesmo lavrar o boletim de ocorrência a instituição poderá.

É uma imposição de tantas dificuldades para a vítima que esta se torna vítima outra vez. Neste ínterim, a imposição de constantes barreiras para o registro joga a favor das estatísticas para o estado, sendo constante o anúncio de governantes, de que houve redução criminal na sua gestão, porém, nem sempre isso se dá de maneira real.

Esses exemplos e tantos outros são oriundos dos diversos entendimentos que geram a problemática divisão.

E pior, eles podem ser aumentados. Houve recentemente (maio do corrente ano) em Recreio/MG uma grave ocorrência. Os policiais militares foram os primeiros a chegar ao local e havia uma agência pública federal que dispunha de câmeras que poderiam ter filmado a ação. Infelizmente, por protocolos, tais agências somente entregam filmagens para delegados, pois estes detêm o “poder requisitório”, em conformidade com a Lei 12.830/2013, art 2º, §2º⁴⁰.

As imagens só foram liberadas muitas horas depois quando o delegado chegou, fez um ofício e encaminhou à instituição. Qual a lógica de ter uma instituição mais presente na sociedade se essa está totalmente amarrada?

Há juízes que não concedem mandados de busca e apreensão para as PMs, sob o argumento de que a polícia judiciária é a PC. Conforme já explanado, é mais correto falar em funções policiais, não havendo exclusividade da PC em atos de polícia judiciária. Fosse assim, não caberia à PM fazer prisões

⁴⁰ Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado. § 2º Durante a investigação criminal, cabe ao delegado de polícia a requisição de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos.

por mandado de prisão, escoltas de presos em fórum, nem uma série de outras atribuições que seriam exclusivas da PC (e não são).

O problema de tal entendimento é que, atarefada de serviços, nem sempre a PC consegue fazer tais solicitações (mandados de busca e apreensão) e logo, se a PM também não faz, determinados criminosos dificilmente serão presos, uma vez que utilizam da inviolabilidade do domicílio para cometer crimes, principalmente tráfico de drogas e corrupção de menores, entre outros, aproveitando da ostensividade dos militares, o que dificulta a abordagem, pois de longe são mais facilmente visualizados.

Continua também problemática a atividade de P2. Tal atividade é executada por policiais militares à paisana e diz respeito a uma série de serviços de inteligência que trabalham antes que o crime ocorra ou quando do seu acontecimento, até à captura do autor. Porém, acontece de alguns delegados afirmarem que os flagrantes *startados* por tais agentes são ilegais, pois oriundos de “investigação”. Em casos mais extremos, delegados passaram policiais da P2 a presos por usurpação de função.

Esse sistema atual só atrapalha e traz dificuldades. Não há consenso entre limites de atuação das instituições. Alguns atos feitos pelas PMs, se levados à risca, são de investigação. Do outro lado, não é difícil ver policiais civis em missões de policiamento ostensivo.

A Polícia Civil, porém, descumprindo as restritas exceções impostas pela CF, de forma até incoerente e em desacordo com a missão finalística das instituições investigativas, se apresenta cada vez mais ostensiva perante a sociedade, utilizando uniformes tipicamente militares e viaturas caracterizadas, mesmo durante a realização de atividades relacionadas à apuração de infrações penais, onde podemos presumir que a reserva e a privacidade sejam recomendadas e imprescindíveis para o sucesso das investigações e elucidação criminal. (Barreto, 2019, p. 131).

Nesse sentido:

A Polícia Civil, por suas maiores autoridades, vive alegando que não conta com recursos, humanos e materiais, para investigar crimes, porém, emprega recursos de toda ordem realizando policiamento preventivo ostensivo. E não digam que isso não ocorre (...) e ao mesmo tempo vemos policiais militares do serviço reservado da corporação, em trajes civis, apurando infrações penais, principalmente quando estas são praticadas contra figuras proeminentes na sociedade ou integrantes da corporação. (Filho, 2002, p. 33).

Como não existe delimitação das competências do trabalho das polícias, o que está por vir no campo policial como, por exemplo, os softwares de reconhecimento facial e o chamado policiamento preditivo, entre outros, também são assuntos que estarão na mesa de discussão futuramente.

Todos os elementos deste subcapítulo aliados à ausência de bancos de dados unificados e a falta de auxílio da União para os estados, somam-se para contribuir com a insegurança no Brasil. O prejuízo econômico no ano de 2016 foi na ordem de R\$ 372 bilhões, aproximadamente 6% do PIB brasileiro, conforme calculado por Daniel Cerqueira, citado por Barreto (2019, p. 5). Isso afeta as vidas perdidas, atingindo o sentimento de perda, a vida humana, de valor incalculável.

À cifra bilionária de prejuízos causados pela violência e criminalidade podem ser somados ainda os investimentos diretos em segurança pública realizados pelos governos municipais, estaduais e da União, que ultrapassaram mais de R\$ 80 bilhões em 2015, mas que também foram incapazes de conter o aumento de homicídios no Brasil, que a partir de 2016 excederam a estrondosa e significativa marca dos 60.000 assassinatos anualmente, levando o Anuário Brasileiro de Segurança Pública a equiparar as mortes intencionais e violentas em nosso país a “uma bomba atômica por ano” caindo sobre a cabeça da população brasileira. (Ibid, p. 5).

Na contramão do discutido até o momento, há quem defenda o atual modelo afirmando que o problema é única e exclusivamente de dimensionamento e efetivo da Polícia Civil. Se houvesse uma PC suficientemente estruturada, haveria investigação, não haveria necessidade de deslocamentos, etc.

Respeitado as vozes contrárias, essa argumentação não encontra respaldo. Marcos Rolim (2006, p. 45) citando trabalho de José Vicente Filho diz a respeito da PC:

Sua estrutura pesadíssima, (da Polícia Civil) no caso de São Paulo, corresponde a 29% do efetivo total da segurança pública, quando nas polícias do mundo o pessoal de investigação corresponde a 15%, em média, do total. Praticamente todas as suas viaturas são preparadas com as chamativas pinturas e equipamentos típicos de polícia ostensiva, inviabilizando o uso de veículos para a investigação, sua principal atividade. (...).

O estudo citado afirma que, embora o efetivo seja maior, o índice de esclarecimentos de crimes era, em média, 2,5%. Em certos distritos, o índice era zero (p. 45).

Certos trabalhos (Candido, 2018; Barreto, 2019), mostram que o efetivo para investigação não está em dissonância com os efetivos que fazem o mesmo trabalho em outros países. É lógico que essa comparação não é justa, uma vez que cada país tem números criminais diferentes e exige uma resposta distinta. Ainda assim o problema se mostra muito mais de modelo e ineficiência. Ademais, se o efetivo das PCs é pouco, liberá-los de funções que podem ser desempenhadas por outras instituições já seria um bom começo.

Outro fator que não permite a simples argumentação de contratação de mais efetivo pela Polícia Civil é simplesmente o princípio constitucional da eficiência. Beira o absurdo em cada cidade ter uma estrutura com delegado, escrivão e agente pois a autoridade já constituída, formada, capacitada pelo Estado (policia militar), não pode fazer a documentação necessária para o Ministério Público dar andamento na ação, ainda mais quando até o cidadão “comum” pode fazê-lo, em conformidade com o artigo 27 e 39, §5º do CPP.

Há quem diga que a PM se tornaria mais ineficiente adotando o ciclo completo, uma vez que, teria que tirar efetivo da rua para fazer a parte cartorária. Porém, partindo da premissa da adoção do ciclo completo somente com os flagrantes da instituição (os modelos serão discutidos mais abaixo), só de não ter que ficar horas aguardando para a PC receber a ocorrência, somente de não ter que andar até 600 km para entregar um preso, esse tempo já seria aproveitado para a confecção dos atos que materializam o flagrante. Afora as inúmeras conduções que não são caso de flagrantes (menores apreendidos em crimes não violentos, casos de fiança, TCO, que - diga-se - são a maioria). É preciso repensar toda essa estrutura:

... e começarmos uma discussão sobre as reformas estruturais previstas no programa “Segurança Pública para o Brasil”, das quais cito, como exemplo, as reformas das polícias, passando pela superação do modelo dicotômico, com duas meias polícias que, na incompletude, se encontram inter submetidas e se atrapalhando mutuamente. Sabemos, contudo, que é muito difícil mexer nas estruturas, porque as reações corporativistas são danosas e potentes. Mas, assim mesmo, precisamos convencer as corporações a se perguntarem menos a respeito do poder que temem perder e mais a respeito do poder que a cidadania vai ganhar (Balestreri, 2010, p. 66/67).

Enfim, por todo o narrado, o modelo policial atual é ineficiente. Mais contratações podem até ajudar, mas vão se dissolver em meio a um sistema falido.

4

Minas Gerais e futuro das instituições

4.1.

Números da Segurança e características da polícia militar e civil

Este capítulo pretende mergulhar mais a fundo no universo da Segurança Pública de Minas Gerais, verificando em que medida os problemas abordados no capítulo anterior se manifestam em terras mineiras. Evidente que a multifacetariedade das composições que influenciam a segurança pública impede de se apresentar respostas prontas e acabadas, porém, os resultados aqui verificados podem servir, inclusive, de laboratório para outros estados.

Minas Gerais possui, segundo o IBGE (estimativa de 2020), uma área territorial de 586.513,993 quilômetros quadrados. A população no ano de 2020 era de 21.292.666 pessoas, o que dá uma densidade demográfica de 33,41 habitantes por quilômetro quadrado. Possui, ainda, cerca de 12 milhões de veículos em circulação. A título de comparação, o estado de São Paulo tem uma densidade de 166,23 habitantes por quilômetro quadrado. Isso demonstra que a sociedade mineira é muito mais esparsa no próprio território.

Segundo o Anuário de Segurança Pública de 2021, que teve sua última atualização em março do corrente ano, Minas Gerais possuía, então, 38.052 policiais militares na ativa (p. 310). A Polícia Civil possuía 7.991 pessoas em seus quadros, contabilizando aqui delegados, escrivães e agentes/investigadores (p. 312). Entre médicos legistas e peritos criminais, somam-se ao efetivo mais 909 profissionais (p.313), uma vez que, neste estado, os quadros de perito estão dentro da corporação em comento. Ainda agregam a

Polícia Civil funcionários cedidos por outros órgãos, como prefeituras, conhecidos como “escrivães *ad hoc*”, além do quadro de servidores administrativos.

Em 2021, durante a apresentação do Delegado Geral da PCMG para a Assembleia Fiscaliza, o efetivo da corporação era de 9.963 policiais e 1.187 servidores administrativos. A relação de componentes da PC em relação ao efetivo fardado gira em torno de 25%.

Esses números se prestam a dar uma noção das forças de segurança do estado, uma vez que, com a saída e entrada de policiais, estes números mudam cotidianamente. Porém, é mister ressaltar que o número de profissionais vêm caindo no período analisado. Na verdade, de 2006 a 2010 houve um crescimento do efetivo das instituições com concursos autorizados pelo governo. Porém após esse período, por uma série de fatores, o efetivo vem decrescendo consideravelmente.

Recentemente, as “baixas” aumentaram após uma série de reformas do governo federal que mexiam em direitos dos policiais. Estes, já com tempo para se “aposentar”, assim o fizeram com medo de serem atingidos. Com edital aberto de pouco mais de mil vagas para soldado da Polícia Militar e concurso autorizado para menos de mil vagas para as diversas carreiras da Polícia Civil para 2022, internamente, as instituições se preparam para uma diminuição ainda maior nos seus quadros. “Fazer mais com menos” é o lema.

Observando as despesas com segurança, em 2015, MG gastou 10,9 bilhões, sendo que esse investimento foi caindo até 2020, fechando este último ano na casa de 8,9 bilhões, conforme os dados do Anuário de Segurança Pública (p. 157). Parte desta queda pode ser explicada pela forte crise fiscal que o estado enfrenta, sendo que nesse período os servidores públicos conviveram com parcelamentos de salários e décimo terceiro, atrasos nos pagamentos e o não pagamento de alguns direitos.

Atualmente as instituições vêm recebendo repasses apenas para custeio da máquina, não tendo repasses relevantes para investimentos. Todos os investimentos (compra de armamentos, viaturas, coletes, construções de unidades, etc.) têm sido feitos por meio de captação de recursos, sendo o principal, as emendas parlamentares. Também são feitas captações através de TACs (termos de ajustamento de conduta) do Ministério Público e convênios diversos.

Somente através de emendas, a PMMG captou no ano de 2019 cerca de 6,7 milhões de reais de parlamentares diversos⁴¹. Em 2020 esse valor saltou para 55,1 milhões. A PCMG captou em 2019 cerca de 200 mil reais. Em 2020 a instituição captou 25,8 milhões.

Quando se trata de mortes violentas, percebe-se que houve considerável redução no período analisado. Em 2015 foram 4.360 mortes, sendo que este número foi caindo até chegar a 2.682 no ano de 2020 conforme o ASP de 2021 (p. 20). Isso coloca MG no terceiro lugar no *ranking* do país com 12,6 homicídios para cada 100 mil habitantes, ficando atrás dos estados de Santa Catarina com 11,2 e São Paulo com 9,0 (p. 19). O estado do Ceará tem taxa de 45,2 e Bahia 44,9 por 100 mil habitantes (ibid, p. 21), sendo os maiores e mais violentos do Brasil.

Esta taxa é importante pois é o principal indicador comparativo usado internacionalmente para medir segurança.

Há ainda outros números interessantes a serem citados pelo ASP 2021, limitado à comparação entre 2019 e 2020. O número de latrocínios em MG subiu de 77 registros para 102 (p. 19), lesão corporal seguida de morte manteve-se igual nos 30 registros. Os roubos e furtos de veículos caíram de 26.598 para 20.667 (p. 73). Também houve queda expressiva no número de roubos a transeuntes, roubos a estabelecimentos comerciais, a residências e a instituições financeiras (p. 74). O número de ocorrências de tráfico de drogas saltou de 34.631 para 38.473 (p. 75). Caíram também os números de tentativas de homicídios e lesão corporal dolosa (p. 88).

Enfim, conforme os números apresentados, os resultados da Segurança Pública vem apresentando reduções criminais consideráveis. Em setembro do corrente ano a Agência Minas divulgou que o estado passou a ser considerado o mais seguro do Brasil, sendo que em 2020 era o segundo e em 2019 era o terceiro, isso segundo o Ministério da Justiça e Segurança Pública que considera a taxa de nove tipos de crimes, população e frota.

Nunca é demais lembrar que quedas nos números criminais podem ter causas diversas, porém, conforme o recorte deste trabalho, verificar-se-á o foco no trabalho da Polícia Militar e da Polícia Civil.

Antes de apresentar num subtópico específico quais foram as maiores mudanças em ambas as instituições, faz-se necessário explorar melhor as

⁴¹ Disponível em: <https://painelparlamentar.economia.gov.br/extensions/painel-parlamentar/painel-parlamentar.html>. Acesso em 11 de set. 2021.

competências estaduais e divisões administrativas destas instituições, bem como explicar como elas estão dispostas no estado.

Quando se fala em competências, em nível estadual, nossa fonte é a Constituição Estadual de 1989 (CEMG/89). A partir do artigo 136, essa se propõe a tratar sobre a segurança, especificando sobre a Polícia Civil e a Polícia Militar da seguinte forma:

À Polícia Civil, órgão permanente do Poder Público, dirigido por Delegado de Polícia de carreira e organizado de acordo com os princípios da hierarquia e da disciplina, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração, no território do Estado, das infrações penais, exceto as militares, e lhe são privativas as atividades pertinentes a: I – Polícia técnico-científica; II – processamento e arquivo de identificação civil e criminal; III – registro e licenciamento de veículo automotor e habilitação de condutor. (CEMG, 1989, art. 139).

à Polícia Militar, a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural; (art. 142, Inc I).

Aqui valem alguns comentários. Aludindo à Polícia Civil, além das competências já devidamente esmiuçadas nos capítulos anteriores quando se tratou da Constituição Federal, a CEMG/89 trouxe três atribuições a esta instituição que nem sempre estão dentro das estruturas da PC em outros estados.

A primeira atribuição está ligada à Polícia técnico-científica. Isso significa que o departamento de “perícia” encontra-se dentro da estrutura da Polícia Civil, logo, os peritos respondem hierarquicamente aos delegados de polícia, uma vez que a Constituição, tanto federal quanto estadual, deixam claro que a direção da instituição a eles compete.

Na prática, cada Regional da Polícia Civil tem um perito chefe. Assim sendo, os peritos continuam subordinados aos delegados que determinam o seu comparecimento a cenas de crime, solicitam laudos, entre outros, mas esses tem um chefe que cuida da parte administrativa, como escalas e trocas de serviços, etc., embora parte de tais competências do delegado não se tratem de uma estrutura administrativa interna e sim de prerrogativas previstas no Código de Processo Penal. Na CEMG/89, sequer existe qualquer previsão a esse

respeito, ou seja, alusivo à perícia, ressalvada a competência dos Bombeiros para realizar perícias em incêndios (art. 142, Inc II).

Ainda sobre a perícia vale a constatação de que os peritos que trabalham nas delegacias regionais são responsáveis por fazer laudos preliminares nos casos de constatação de entorpecentes. Os laudos definitivos são feitos nas sedes das cidades maiores (departamentos) ou na capital Belo Horizonte. Isso vale para laudos envolvendo não só drogas mas também para perícias mais complexas. A perícia na capital, Belo Horizonte, também é responsável por apoiar as unidades do interior nos casos que envolvam exames biológicos, papiloscópicos, grafotécnicos e microcomparação balística.

A segunda atribuição institucional da PC é o processamento de identificação civil e criminal. Quando se fala da competência criminal, essa parece intrínseca ao próprio serviço policial, porém, tratando-se da identificação civil, alguns estados têm institutos próprios para fazerem a expedição de documentos de identidade.

Por fim, a terceira atribuição e mais polêmica está no registro e licenciamento de veículos automotores, além da habilitação de condutores. Isso significa que a expedição de CRLV/CRLA, vistorias, emplacamentos e as bancas para obter Carteira Nacional de Habilitação são incumbências de policiais civis.

Diz-se mais polêmica por muitos alegarem que tal competência é estranha aos trabalhos da Polícia Civil. Em sentido contrário, há aqueles que argumentam que há diversos crimes com utilização de veículos e/ou estes sendo alvos, o que facilita as investigações.

O atual Governador do Estado de Minas Gerais - Romeu Zema - já concedeu diversas declarações demonstrando sua vontade de remover o Detran (Departamento de trânsito) da estrutura da Polícia Civil.

Em março do corrente ano, o Procurador-Geral da República entrou com uma ADIN no STF para declarar inconstitucional o dispositivo da CE/89 que coloca o Detran nos quadros da PC. Entre os argumentos apresentados, foi que, ao fazê-lo, o poder constituinte derivado decorrente invadiu a competência da União de legislar sobre matéria de trânsito. Afirmou que o Código de trânsito brasileiro, quando se refere aos conselhos de trânsito do âmbito do executivo, em nada fala sobre a presença da PC. Ademais, o cuidado com o trânsito é estranho às competências trazidas pelo art 144 da CF/88, entre outros argumentos.

A presente ADI recebeu numeração 6773 e foi distribuída em 24/03/21 ao relator Ministro Alexandre de Moraes, ainda pendente de julgamento.

Atualmente a PC é regida pela Lei orgânica 129 de 08/11/2013. Nela constam suas carreiras no artigo 76, quais sejam: “I - Delegado de Polícia; II - Escrivão de Polícia; III - Investigador de Polícia; IV - Médico-Legista; V - Perito Criminal”. Conforme o artigo 117, §1º, a previsão de efetivo da Polícia Civil de Minas Gerais é a seguinte:

I - Delegado de Polícia, um mil novecentos e oitenta e sete cargos; II - Médico-Legista, quatrocentos e trinta e seis cargos; III - Perito Criminal, novecentos e três cargos; IV - Escrivão de Polícia I, um mil e doze cargos; V - Escrivão de Polícia II, um mil oitocentos e setenta e oito cargos; VI - Investigador de Polícia I, três mil quatrocentos e trinta e quatro cargos; VII - Investigador de Polícia II, sete mil oitocentos e sessenta e sete cargos.

Alusivo à Polícia Militar, além das competências já trazidas na CF/88, a CEMG/89 fixou entre suas atribuições o policiamento de trânsito, rodoviário (em rodovias estaduais) e urbano, além da questão ambiental (florestas e mananciais).

Por fim, deixou claro que compete à PM garantir o poder de polícia dos demais órgãos de fiscalização/execução do Estado. O Brasil adotou um sistema de polícia com mais atribuições, diferente do modelo inglês em que a polícia cuida essencialmente de questões criminais.

Em nível estadual, duas leis disciplinam os militares, sendo elas a lei 5.301 de 16/10/1969 – EMEMG – o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais e a Lei 14.3310 de 2002, sendo o Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais. Ambas se aplicam tanto à PM quanto ao Bombeiro Militar.

Em se tratando do organograma administrativo das instituições e sua distribuição pelo Estado, temos a seguinte situação alusiva à Polícia Civil: esta se subdivide em três esferas, sendo órgãos da administração superior, órgãos de administração e unidades administrativas, conforme se vê na seguinte figura⁴²

⁴² Disponível em: <https://www.policiacivil.mg.gov.br/pagina/organograma>. Acesso em: 25 de ago. 2021.

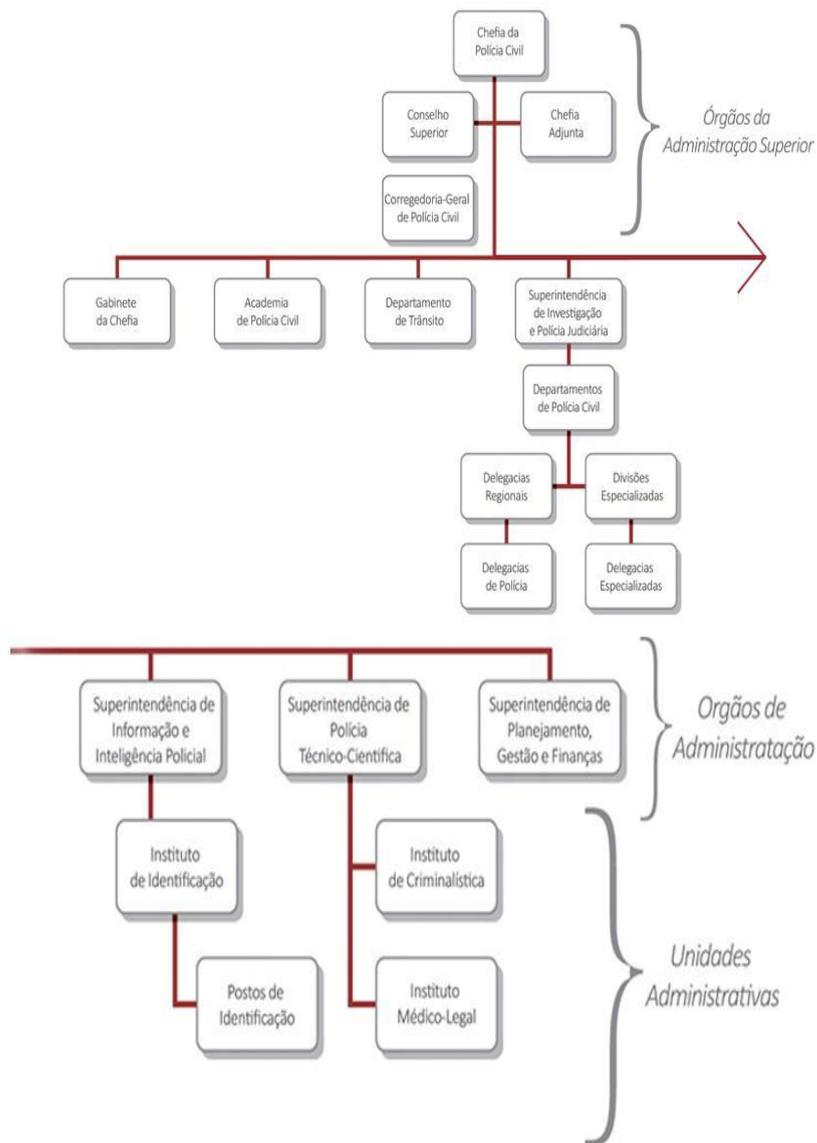


Figura 01 - Estrutura da Polícia Civil de Minas Gerais

Quanto à sua capilaridade, a PC encontra-se sediada em pouco mais de trezentas cidades do estado, sendo que nem todas têm delegado. Normalmente, o delegado trabalha na sede de uma delegacia e responde por outra.

À noite somente funcionam as delegacias de plantão e/ou regionais. São, atualmente, 67 delegacias regionais em funcionamento noturno, deixando 786 outras cidades sem agência policial investigativa permanente (Barreto, 2019, p. 149).

Essa situação de ausência de delegacias para recebimento das ocorrências e conseqüente regionalização trouxe muitos problemas, conforme argumenta Barreto (2019, p. 9): "... acabou refletindo em desperdício de recursos e em prejuízos diretos e indiretos para o Estado e para os cidadãos...".

A distância entre a cidade de Formoso e Unaí – onde fica a delegacia regional – gira em torno de 300 km. Ida e volta são 600 km para, muitas vezes, entregar ao delegado um expediente que não terá muitos desdobramentos. É o fato, por exemplo, de um menor apreendido com uma "bucha de maconha" para uso/consumo, sendo que durante esse deslocamento a cidade ficará sem policiamento.

Os problemas não se limitam aos deslocamentos praticamente desnecessários. Foram instaladas 04 delegacias regionais na cidade de Belo Horizonte, cidade com mais de 2,5 milhões de pessoas. A conseqüência é a demora no atendimento, sendo que guarnições da Polícia Militar chegam a ficar mais de 12hs à espera para serem atendidos (Barreto, 2019, p. 9).

Mister ressaltar que durante esse tempo o preso continua com sua liberdade restringida, muitas vezes, para simplesmente assinar um termo e ser liberado. Como não há recursos específicos para tal, já vi policiais fazendo e também já fiz de retirar dinheiro do próprio bolso e pagar lanche a preso e/ou vítima. Aliás, diga-se de passagem, essa última, vítima duas vezes. A primeira quando o Estado não impediu o crime e garantiu seu direito à segurança, a segunda quando do seu atendimento, fazendo com que se perca várias horas em atividades que, por vezes, sequer resultarão em alguma conseqüência relevante.

As delegacias em Belo Horizonte são conhecidas por CEFLAN (Central de Flagrantes). Se as delegacias de polícia de área coincidem com as áreas dos batalhões, as centrais já não tem essa mesma divisão, logo, se a prisão ocorrer em uma área do batalhão da polícia o preso será levado para uma CEFLAN e se for em outra área da mesma Unidade da PM, será levado para outra, o que logicamente, não é o ideal quando se trata de investigação e compartimentação de inteligência policial.

Cada CEFLAN tem particularidades específicas, contudo, a título de conhecimento, a unidade de número 01 possui cela. Nesta, o policial militar chega, repassa o preso e os materiais apreendidos ao PM responsável pela custódia e vai embora. Se durante o turno ocorrer de ser chamado, este retorna e é ouvido. Caso contrário, vai embora para casa e é chamado em sua

residência no outro dia, (muitas vezes em sua folga) para retornar e ser ouvido sobre a ocorrência. Já no CEFLAN 4 não existe cela, logo, não são raras as cenas de diversas viaturas na porta da delegacia aguardando por horas o atendimento.

Esses problemas de grandes deslocamentos no interior e de espera nas portas de delegacia para entrega de presos em ocorrências de menor complexidade darão ensejo à instalação do Termo Circunstanciado de Ocorrência por parte da PMMG, situação que será melhor especificada no subcapítulo específico.

Por fim, é interessante citar a estrutura administrativa da Polícia Militar. A instituição encontra-se presente nos 853 municípios de Minas Gerais, dividida administrativamente em 19 regiões. Atualmente, seu organograma⁴³ encontra-se conforme as figuras abaixo.

"ANEXO V (a que se refere o art. 2º da Resolução nº 5.063, de 08 de janeiro de 2021)
Organograma Básico da PMMG

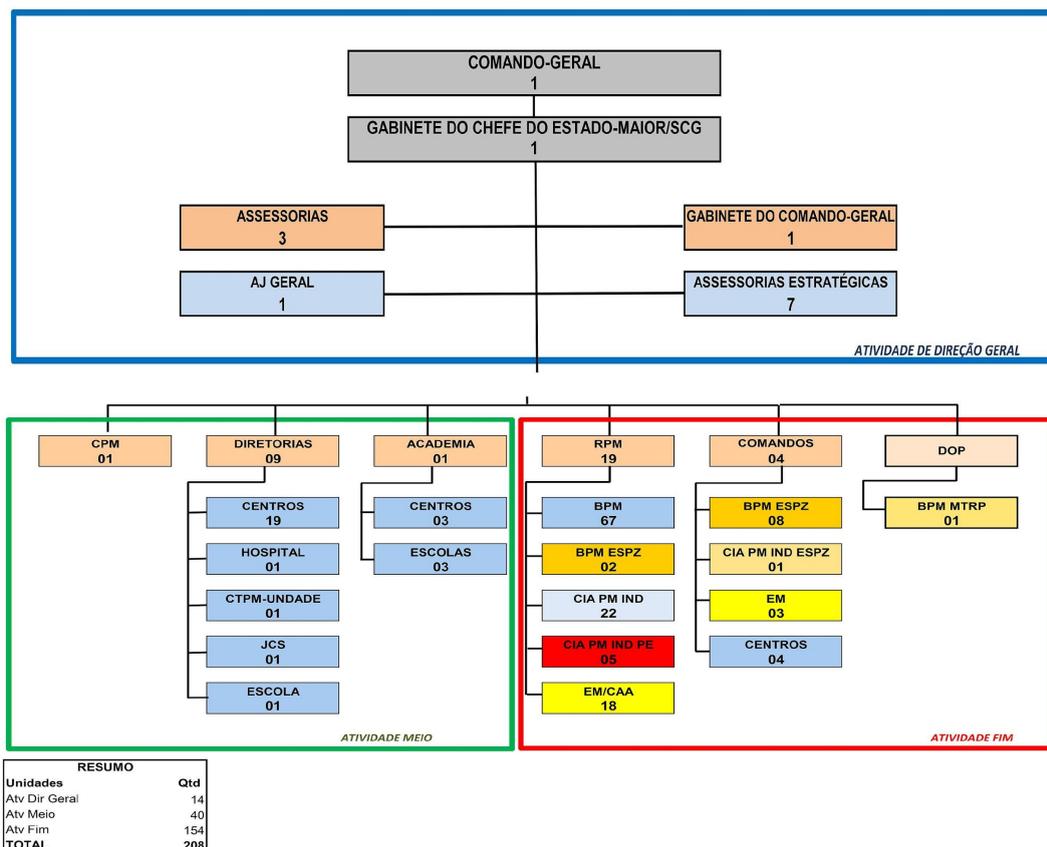
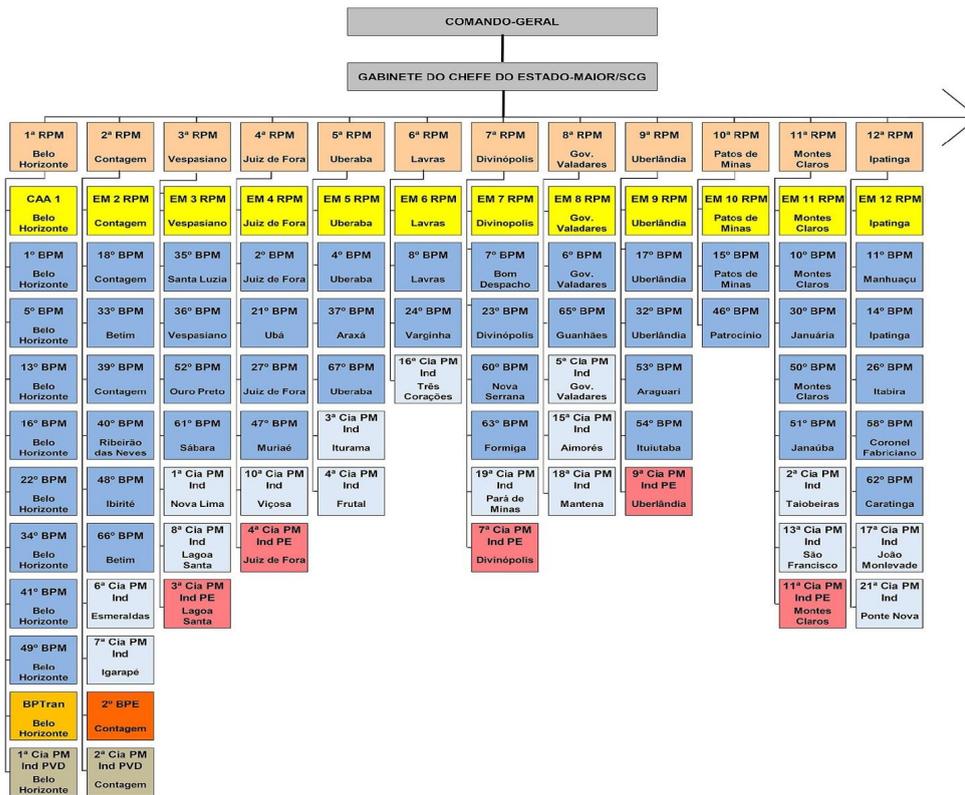


Figura 02 - Estrutura da Polícia Militar de Minas Gerais

⁴³ Foram inseridos apenas as principais estruturas da instituição. Na resolução há outras divisões.

ANEXO VIII (a que se refere o art. 2º da Resolução nº 5.063, de 08 de janeiro de 2021)
Organograma do Nível de Execução da PMMG – Atividade Fim



ANEXO VIII (a que se refere o art. 2º da Resolução nº 5.063, de 08 de janeiro de 2021)
Organograma do Nível de Execução da PMMG – Atividade Fim

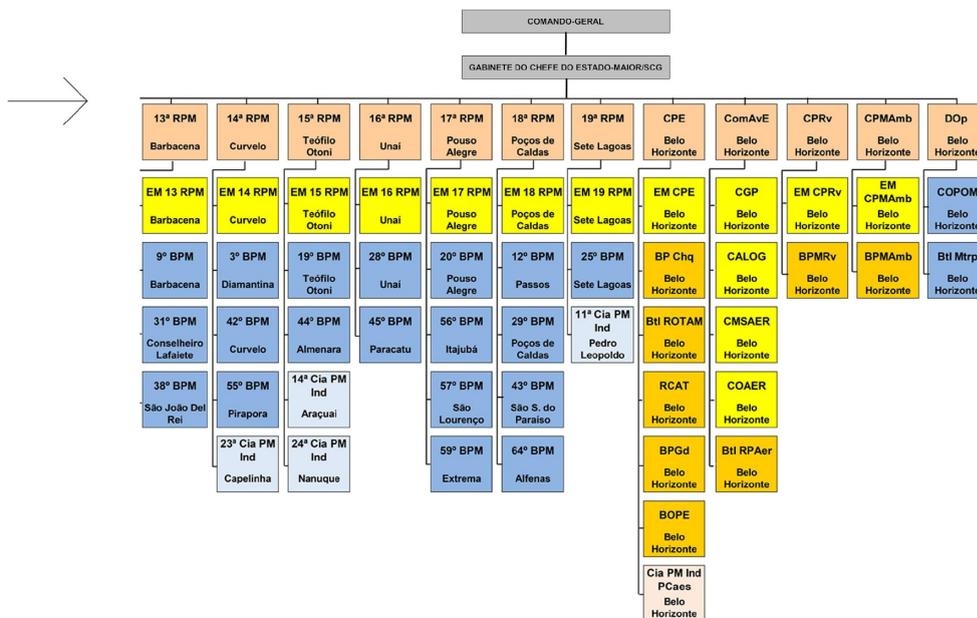


Figura 03 - Estrutura da Polícia Militar de Minas Gerais - detalhamento

4.2.

O termo circunstanciado de ocorrência e os bancos de dados: confirmando os problemas do capítulo 03

No capítulo 03 foram identificados três problemas com relação ao artigo 144 da CF/88. O primeiro deles foi a ausência de tropas à disposição da União para fazer frente a eventos excepcionais, sendo esses parcialmente resolvidos com a regulamentação da Lei da Garantia e da Ordem, bem como com a criação da Força Nacional.

Em 1997 a PMMG passou por uma greve, sendo o policiamento ostensivo suprido na capital por forças do Exército. De lá pra cá, não houve outras paralisações. Já a Polícia Civil de Minas Gerais fez alguns movimentos grevistas, contudo, sempre resolvidos no âmbito estadual. Logo, não há no recorte dos últimos 05 anos eventos que exigiram intervenção da União.

O segundo e o terceiro problemas discorridos no capítulo anterior dizem respeito à ausência de ciclo completo para andamento nas ocorrências e a falta de unificação de bancos de dados.

Logicamente, não há ciclo completo no estado de Minas Gerais por falta de amparo constitucional, porém, existe em terras mineiras o ciclo completo mitigado, aquele feito para ocorrências de menor potencial ofensivo.

No subtópico 4.3 serão tratadas as maiores mudanças na Segurança Pública no Estado de Minas Gerais entre 2015 e 2020. Embora o TCO se inclua nesse rol, sendo implantado a partir de 2015, face sua importância e por tocar nas questões já discutidas neste trabalho, como ciclo completo de polícia, necessidade de maior eficiência, entre outros, parece melhor que o tema seja tratado num subtópico próprio.

Conforme já explicitado, o termo circunstanciado de ocorrência é o procedimento que materializa o possível (diga-se possível pois somente a *posteriori* haverá manifestação judicial sobre o fato) crime de menor potencial ofensivo. Entendo esse como aquelas infrações – crimes ou contravenções - com pena máxima em abstrato menor que dois anos de detenção ou reclusão e/ou multa, em conformidade com os ditames da Lei 9.099/95 e sua alteração pela Lei 11.313/2006.

Mas antes de esmiuçar o funcionamento do TCO na prática em Minas Gerais é importante demonstrar como se chegou à sua implantação.

Os problemas que levaram a PMMG a se mover rumo ao TCO já foram devidamente explanados, porém, a “gota d’água”, segundo Barreto (2019), foi a regionalização dos plantões da Polícia Civil:

Não bastassem os penosos problemas de segurança pública agravados em todo o país pela adoção do sistema bipartido de atividade policial, em Minas Gerais, aqui apontada apenas como exemplo do que ocorre em todo o Brasil, eles foram ainda mais inflamados a partir do momento em que a Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), em razão de diversos fatores, dentre eles a falta de estrutura operacional e a necessidade de atender aos reclamos classistas de seus integrantes, optou pela regionalização do plantão em suas delegacias, o que acabou refletindo em desperdícios de recursos e em prejuízos diretos e indiretos para o Estado e para os cidadãos, forçando o deslocamento de viaturas e policiais militares para Municípios diversos de onde prestam serviço, com a finalidade única de conduzir infratores para lavratura do APF ou TCO (p. 8).

Em Minas, o projeto piloto surgiu na cidade de Campo Belo, à época através do comando do Maj José Eufrásio Barreto. No início, ainda sem regulamentação institucional, a instalação se dava através de acordos entre o Comandante da Polícia Militar, o representante do Ministério Público e o magistrado local. Destarte, conforme o próprio autor explica em sua obra, a regulamentação do caso citado se deu através da Portaria nº 01 do Juizado Especial Criminal em 22 de junho de 2015, assinada pela Juíza de Direito Renata Abranches Perdigão, iniciando a operacionalidade dos fatos no dia 1 de julho daquele ano na Comarca de Campo Belo.

Com o tempo e a expansão do projeto a outras cidades iniciou-se a devida regulamentação do tema.

Em 27 de julho de 2016 a Assembleia Legislativa do Estado votou a Lei 22.257 constando em seu artigo 191 a seguinte redação:

O termo circunstanciado de ocorrência, de que trata a Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, poderá ser lavrado por todos os integrantes dos órgãos a que se referem os incisos IV e V do caput do art. 144 da Constituição da República.

O Governador à época, Fernando Pimentel, vetou o artigo em questão por, entre outros, julgá-lo inconstitucional, afirmando tratar-se de competência privativa da União legislar sobre matéria processual, sendo o veto publicado no Diário Oficial do estado de 28 de julho de 2016.

O veto retornou então à Assembleia, que o rejeitou em 08 de dezembro de 2016.

Em 26 de dezembro do mesmo ano a Associação de Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL – entrou com uma ADI para questionar junto ao STF o dispositivo em comento. A ADI foi distribuída ao Ministro Edson Fachin sob o número 5637 e aguarda julgamento.

Em 10 de março de 2017, o então, presidente do Tribunal de Justiça e Corregedor-Geral de Justiça de Minas Gerais, respectivamente, desembargadores Hebert José Almeida Carneiro e André Leite Praça, assinaram o aviso conjunto⁴⁴ 04/PR/2017, “avisando” a todos os magistrados que poderiam aceitar os TCOs confeccionados por policiais militares.

Em 2018, a PMMG expediu a Resolução 4.745 sobre o Registro de Ocorrência de Menor Potencial Ofensivo, disciplinando perante toda a tropa sua confecção. Através de sua rede de ensino EAD, todos os profissionais nos anos seguintes foram capacitados para lavrarem o que a instituição chama de REDS-TC. O REDS é o Registro de Evento de Defesa Social, informatizado, no qual as ocorrências são feitas no estado de Minas Gerais pelos diversos agentes de segurança pública das instituições que compõem o sistema. TC é sigla de termo circunstanciado.

Doravante, o número de municípios que registram o TCO foi só aumentando. Em 2018, Barreto diagnosticou que dos 853 municípios do estado, 746 já estavam fazendo o TCO (2019, p. 9). Atualmente, esse número é um pouco maior, contudo, não perfaz completamente o total pois, conforme explicado, nem todos os magistrados/comarcas aderiram.

Após implantado na PMMG, a instituição vem mantendo um controle da quantidade de TCOs lavrados e da quantidade de quilômetros economizados, ou seja, quanto suas viaturas deixaram de rodar para entregar a ocorrência ao delegado.

Na data do presente texto (setembro/21)⁴⁵, as viaturas da PMMG deixaram de percorrer, no corrente ano, cerca de 1,4 milhão de quilômetros, sendo confeccionadas mais de 31 mil ocorrências amparadas na Lei 9099/95.

A título de comparação de anos anteriores, em 2020, foram 2,1 milhões de quilômetros economizados e mais de 46 mil TCOs confeccionados. Em 2019

⁴⁴ Já havia o aviso conjunto 02/2017, contudo, rapidamente, houve a publicação do aviso 04, motivo pelo qual, esse foi citado neste trabalho.

⁴⁵ Todos os dados foram extraídos do sistema SIGOP da Polícia Militar de Minas Gerais em data de 11 de setembro de 2021.

foram 1,8 milhão de quilômetros e mais de 37 mil TCOs. Em 2018, último ano com dados disponíveis, foram 398 mil quilômetros economizados e quase 9 mil TCOs lavrados.

Percebe-se claramente uma crescente na confecção dos TCOs e por conseguinte uma diminuição nos deslocamentos, bem como uma maior presença da Polícia Militar na sua área de atuação além de, logicamente, maior disponibilidade para atendimento à população.

A familiarização com os procedimentos do TCO pode, ainda, gerar um efeito positivo no trabalho da Polícia Ostensiva. A título de exemplo, no ano de 2016 foi registrada uma única ocorrência de uso/consumo de drogas na cidade de São Sebastião da Vargem Alegre, na Zona da Mata mineira. Durante o expediente, a delegacia regional de PC mais próxima fica na cidade de Cataguases – 54 km - enquanto no período noturno, em Leopoldina, 77 km. No ano de 2017/2018, iniciou-se a implantação do TCO. Em 2020, em rápida pesquisa no sistema REDS⁴⁶, verifica-se que foram confeccionadas naquela cidade 07 ocorrências policiais da mesma natureza. Iguais números foram levantados na cidade de Fervedouro – distante 54 km de Muriaé – com um único registro em 2016 e com 08 registros em 2020. Tais cidades foram levantadas de forma aleatória, somente por estarem próximas da região em que trabalho e por serem distantes de Delegacias Regionais de PC. Contudo outras cidades pesquisadas apresentaram o mesmo resultado.

Lógico que o argumento antes citado precisa passar por “refino”, isso porque pode ter havido maior incidência de usuários na cidade, entre outras variantes. Contudo o que se percebe é que, com a desconcentração do poder da autoridade policial, facilitando o trabalho do policial ostensivo, esse tende a produzir mais.

Embora o campo hipotético, o mundo ideal, seja um, na prática, no atual modelo sem o TCO, dificilmente o policial abordará, por iniciativa, um cidadão suspeito quando seu turno estiver terminando pois saberá que, caso encontre um pequeno invólucro de droga (a título de exemplo), terá que se deslocar, entre ida e volta, em torno de 600 quilômetros.

Também não se trata de dobrar estrutura e criar em cada cidade departamentos de polícia militar e civil com suas diversas funcionalidades, isso

⁴⁶ Reds é o sistema de registros de defesa social do estado de Minas Gerais. É neste sistema que se confecciona os conhecidos boletins de ocorrência. Foram feitas pesquisas no sistema na data de 11 de setembro de 2019 com os resultados mencionados no texto.

porque, seria oneroso de tal forma que poderia quase paralisar a máquina pública. Trata-se, apenas, de descentralizar poder para atos que visem o fim público em vez do corporativismo. Seria, então, mais policiais militares na rua, bem como uma polícia civil liberada para investigação em vez de produção de atos cartorários.

Consigna-se que, o maior número de prisões não necessariamente reflete uma segurança pública de maior qualidade, porém, esses dados que também não chegavam ao conhecimento do Estado não permitiam a formulação de políticas públicas adequadas ao gerenciamento do fenômeno criminal.

Após a exposição dos números do TCO, é importante citar seu funcionamento de forma prática.

No cotidiano, o policial comparece ao local dos fatos e relata no boletim de ocorrência a versão dada pela vítima, autor e testemunhas, apreende materiais ilícitos, se houver, colhe a assinatura dos envolvidos, principalmente do autor, que deve espontaneamente se comprometer a comparecer no juizado especial criminal. Daí o agente libera as partes. Caso o autor se negue a tal compromisso de se apresentar a posteriori, não se pode aplicar a lei 9099/95, devendo os envolvidos ser apresentados ao delegado.

Este procedimento, TCO, é mais célere do que deslocar com as partes para a delegacia e ter que aguardar na fila para o recebimento da ocorrência por parte do delegado que, em suma, faria o mesmo trabalho que o policial militar poderia ter feito no local da abordagem.

Ainda sobre o comparecimento do autor ao juizado criminal, em algumas comarcas, o magistrado disponibiliza a “agenda” com as datas e horários, cabendo ao próprio policial já deixar consignado no corpo da ocorrência esse dado para que o autor já saia cientificado. Em outros casos, o autor se compromete a comparecer e o juizado intima o autor futuramente, em conformidade com os trâmites da secretaria.

Drogas, armas, entre outros materiais apreendidos, ficam acondicionados nos quartéis aguardando destinação no processo, sendo que, frequentemente, tais materiais são destinados para a perícia e o respectivo laudo produzido juntado aos autos.

Existem alguns problemas a respeito do termo em questão, isso porque, por se tratar de um expediente acertado com outro Poder (Judiciário), não é possível uma normatização única em nível de Estado.

A experiência mostra que algumas comarcas acabam tendo problemas do não recebimento do material acondicionado/apreendido (exemplo das drogas) pela perícia porque os delegados não aceitam o envio feito pela PM. Daí é preciso uma determinação judicial para que a perícia seja feita. Na verdade, a maioria dos casos - para não dizer todos - é assim.

Um segundo problema ocorre quando é necessário o retorno do TCO para alguma diligência complementar. Já foi verificado na prática o retorno para diligências encaminhando os autos para a PM, o que pode gerar alguns questionamentos. Se o TCO é mera peça informativa do momento do flagrante e, para tal, o policial militar detém competência para lavratura, diligências posteriores podem ser consideradas atos de investigação, o que poderia ser anulado mais tarde. De qualquer forma, essa não é a prática. Na maioria das comarcas, se necessário for, o retorno para diligências acaba indo para a Polícia Civil.

Destarte, embora já houvesse nos planos diretores da PMMG a prospecção de iniciar o TCO, este somente se materializou a partir do momento em que a Polícia Civil comunicou o início dos plantões regionalizados, mesmo assim, após muita “briga” política. Esses problemas são advindos da dualidade de duas polícias e a ausência do ciclo completo tratado no capítulo 03.

O que chama atenção é que os acontecimentos, por vezes, não estão direcionados à finalidade precípua de uma prestação de segurança pública de qualidade, mas as discussões, mormente, são brigas por espaços, vaidades, etc. Aliás, brigas essas que continuam, afinal de contas, ainda existe uma ADI no STF pendente de julgamento.

Finda essa parte, é importante ressaltar a questão dos bancos de dados.

Minas Gerais, estado grande que faz divisas com muitos outros, sofre desse problema. Há cerca de uma dezena de sistemas que são usados por policiais para as mais diversas consultas, principalmente mandados de prisão e veículo furtado/roubado.

Também não existem bancos de dados unificados de informações de cautelares diversas da prisão, ou seja, se encontrar um cidadão com tornozeleira eletrônica, de madrugada, em um bar, o policial não terá as informações se aquele indivíduo pode ou não estar naquele ambiente, ressalvada uma ou outra iniciativa.

Em uma rápida consulta ao sistema REDS, verifica-se a quantidade de indivíduos que somente foram presos pois o policial se empenhou em pesquisar em outros bancos de dados, bem como constam diversas ocorrências de cidadãos levados à delegacia pois constava mandado de prisão contra eles, contudo, esse já havia sido revogado. (BOS 2021-03463439-001, REDS 2021-004079786-001, REDS 2021-022832731-001)⁴⁷.

As duas últimas ocorrências supracitadas são interessantes e demonstram o que se tratou neste trabalho. Em janeiro de 2021 certo indivíduo foi preso. Havendo sido solto pouco tempo depois, acabou preso novamente em maio de 2021, pois o mandado ainda constava em aberto no sistema. Liberado novamente, tendo em vista o mandado já estar revogado. Na data em que esta dissertação está sendo escrita (setembro de 2021), o mandado continua em aberto para o indivíduo.

Nesse caso, e em tantos outros que se abordou, enquanto a lei do SUSP não sair do papel e os bancos de dados começarem a ser unificados, bem como a criação de mecanismos de segurança para que indivíduos não sejam liberados e continuem constando nos sistemas, capturas ilegais continuarão a ser feitas e cidadãos infratores continuarão a andar livremente pela sociedade.

4.3.

Maiores mudanças na Polícia Civil e Militar a partir de 2015

De 2015 a 2020 a Polícia Civil e a Polícia Militar implementaram mudanças consideráveis que refletiram na segurança pública.

Destaca-se, pela Polícia Civil, a modernização da Acadepol com o oferecimento de mais cursos de qualificação, a criação de um laboratório de combate à lavagem de dinheiro, a implementação da delegacia virtual e do plantão digital, bem como a criação de um grupo que buscou apresentar estudos para tornar a PC mais eficiente, visando posteriormente a apresentação de um projeto de lei. Esses últimos, serão alvos de mais comentários.

Na Polícia Militar destaca-se, também, uma maior ênfase em educação EAD, com oferecimento de cursos diversos, inclusive o treinamento policial básico – TPB.

⁴⁷ Pesquisa realizada em 11 de set. de 2021.

O treinamento policial básico consiste na prática de, a cada dois anos, a PMMG convocar seus policiais para fazerem uma espécie de reciclagem, em que os principais temas que estão em discussão, bem como deficiências e/ou outras disciplinas que o Comando julgar necessárias, são repassados à tropa.

Além do ensino, a PM passou por uma grande reestruturação administrativa e a implantação das bases comunitárias de segurança. Esses dois últimos itens também serão alvos de observações mais atentas.

Alusivo ao projeto da Delegacia Virtual, essa foi implantada no ano de 2014, contudo, está inserta dentro desse recorte pois constantes aperfeiçoamentos e mesmo a maior difusão de tal ferramenta se deram dentro do marco temporal estabelecido.

Através do aplicativo ou do site (este último mais comumente usado), o cidadão que deseja registrar determinadas ocorrências pode fazê-lo sem a necessidade de deslocar até uma delegacia ou mesmo solicitar a presença da Polícia Militar.

As ocorrências passíveis de serem registradas por tal modalidade são: furto simples (sem necessidade de comparecimento de perícia), desaparecimento de pessoa, localização de desconhecido e localização de desaparecido, perda de documentos e objetos, dano simples, ameaça, acidente de trânsito sem vítima, vias de fato/lesão corporal e descumprimento de medida protetiva.

Logo ao acessar o site para realizar o registro (<https://delegaciavirtual.sids.mg.gov.br/sxgn/>) e clicar no tipo de ocorrência que deseja confeccionar, o cidadão é advertido do crime de falsidade ideológica, previsto no artigo 299 do Código Penal, alertando assim, sobre as penas por realizar inserção de dados falsos.

Após inserir os dados, preencher as telas que vão aparecendo e finalizar o registro, a ocorrência é enviada para uma equipe de triagem composta por policiais civis que validam a ocorrência. Em tempo hábil, o cidadão receberá, por e-mail, o número do REDS - Registro de Evento de Defesa Social – e a forma de acessar a ocorrência no SIDS – Sistema Integrado de Defesa Social.

Conforme consta no site da própria Polícia Civil, o objetivo da Delegacia Virtual é:

... a diminuição do número de registros presenciais feitos nas Delegacias de Polícia Civil e nos postos de atendimento da Polícia Militar, reduzindo,

consequentemente, o tempo de espera do cidadão nas unidades policiais, além de representar economicidade.

Embora o projeto seja muito interessante, no dia a dia, por vezes, as pessoas ainda preferem a ação presencial do policial, seja civil ou militar, para fazer suas ocorrências. De janeiro a junho do corrente ano, essa modalidade virtual foi responsável pelo registro de mais de 80 mil ocorrências, sendo mais de 1200 alusivas a violência doméstica e familiar⁴⁸. O número ainda é baixo quando comparado ao total de ocorrências que dão entrada, feitas pela PM.

Cidadãos vítimas de furto, ameaças e lesão corporal (principalmente) que solicitam a PM após o período do flagrante, ao ligar para o 190 (serviço de emergência) e serem orientados que poderão fazer seus registros pela internet se negam a fazê-lo e “exigem” o deslocamento da polícia, mesmo após receberem do atendente a explicação de que não há diferença na ocorrência e que a presença policial no caso em tela será inócua. As explicações para tal são inúmeras, passando pela própria sensação de segurança da presença do policial até mesmo pela dificuldade que muitas pessoas, principalmente as mais idosas, têm de lidar com questões relacionadas à informática.

Inicialmente, na delegacia virtual, era possível fazer apenas o registro de poucas atividades (acidente de trânsito sem vítima, desaparecimento e localização de pessoa, dano simples e perda de documentos e objetos), contudo, cada vez mais novos tipos penais estão sendo inseridos, dando ao cidadão maior acesso ao registro de ocorrências.

Se a delegacia virtual é uma importante ferramenta mas que ainda está subutilizada, a segunda mudança ocorrida na Polícia Civil de Minas Gerais já está ocorrendo de forma mais prática e tende a ser o futuro da instituição: trata-se dos plantões digitais.

Implantado em caráter de teste em 2020 através da Resolução 8.133 de 24 de março de 2020 da Polícia Civil, inicialmente a delegacia regional de Nova Lima e a Deplan III do Barreiro/Belo Horizonte foram as responsáveis pelo projeto piloto.

Basicamente, o plantão digital através de videoconferência funciona da seguinte maneira: uma equipe policial fica na delegacia responsável pela área do fato e uma equipe (delegado e escrivão), ficam na Deplan digital.

⁴⁸ Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2021/assembleia-fiscaliza/2021-ciclo1/documentos/Secretaria-de-Estado-de-Justica-e-Seguranca-Publica-Sejusp/03_28.06_Joaquim-Francisco_Policia-Civil.pdf. Acesso em 11 de set. 2021.

A equipe de área é composta normalmente por investigadores de polícia e servidores de apoio. Em Minas Gerais, como já citado, é comum as delegacias terem “escrivães *ad hoc*”. Normalmente, são servidores de prefeitura, estagiários, etc., cedidos por outros órgãos que auxiliam nos trabalhos da PC. É essa equipe responsável pelo recebimento da ocorrência, condutores, vítimas, autores, contagem e conferência de materiais apreendidos, bem como a operacionalização do sistema de videoconferência para com a equipe da Deplan.

Já a Deplan, conforme consta no art 2, § 2º da resolução retromencionada afirma ser o local “voltado às decisões da autoridade policial, à ordenação jurídica e à formalização de atos.”

Nessa modalidade, todos os atos do auto de prisão em flagrante são feitos através de videoconferência.

Os plantões digitais funcionam 24hs por dia aos sábados, domingos, feriados e pontos facultativos e de 18h30min às 08h30min de segunda a sexta. A resolução deixa claro que tal procedimento não exime o delegado das obrigações do art. 6º do CPP.

Em 04 de maio de 2021, através da Resolução 8.167, o Chefe da Polícia Civil, Delegado Joaquim Francisco Neto e Silva, regulamentou a implementação dos plantões digitais, deixando claro que o ato de instalação de novas unidades se dará mediante autorização do Chefe da PC.

As justificativas trazidas na resolução para a implantação deste mecanismo são:

... melhor gestão de pessoas e materiais, além de redução de deslocamentos para vítimas, testemunhas e advogados, especialmente no interior do Estado, potencializando a investigação criminal e o exercício das funções de polícia judiciária;”

Ainda segundo a mesma Resolução, as cidades e delegacias que estão trabalhando com a modalidade em discussão, são: Deplan 3 Barreiro, Nova Lima, Manhuaçu, Caratinga, Lavras, Varginha, Divinópolis, Itaúna, Governador Valadares, Guanhães, Sabará, Santa Luzia, Pirapora, Curvelo, Diamantina, São João Del Rey, Curvelo, Barbacena, Formiga, Bom Despacho, Pará de Minas, Nova Serrana, Taiobeiras e Janaúba.

Pelo exposto, verifica-se que, no prazo de um ano, foi considerável a expansão do projeto, deixando claro ser esse um norte por parte da chefia da PC.

A última atualização da quantidade de Plantões digitais encontra-se no site da instituição, constando 32 unidades e a implantação de uma Unidade Central Estadual. Tal central visa atender o departamento de investigação de trânsito, a região metropolitana e o triângulo mineiro.

Por ser um projeto novo, não foi possível angariar trabalhos e fontes externas para verificar impactos de sua implantação.

Os comentários a respeito de tal sistema entre policiais são diversos: há elogios quanto à ideia, à inovação e ao caráter futurista dos flagrantes, porém, há reclamações de ainda maior demora para receber as ocorrências, bem como queixas de policiais civis quanto à falta de estrutura, computadores, câmeras adequadas para fazer tal sistema funcionar.

Por fim, encerrando as modificações atinentes à PC, pode-se citar a divulgação ainda em 2020 do Plano Diretor de Modernização. A última modificação que a instituição sofreu foi no ano de 2013.

Após a criação do Conselho Estadual de Modernização Administrativa (CEMA), foi estabelecido o 1º comitê gestor, integrado por policiais civis de todas as carreiras, comitê esse que sugeriu diversas mudanças na instituição.

Desse grupo de estudo saiu a minuta que se tornaria o projeto de Lei Complementar 65/2021. Entre outras, a proposta que mais chamou a atenção foi a unificação dos cargos de escrivão e investigador. Tal projeto encontra-se aguardando parecer nas comissões da Assembleia Legislativa mineira.

Também foi enviado o projeto de Lei 2924/2021, que transforma o Detran em uma autarquia, retirando-o de dentro da Polícia Civil. Espera-se com tal medida que delegados, investigadores e escrivães, que antes estavam afetos a partes burocráticas de trânsito, sejam liberados de forma transitória para a atividade fim da PC.

A PMMG também passou por mudanças no período mencionado. Duas chamam atenção: a reestruturação administrativa e a instalação das bases comunitárias.

As polícias militares, em regra, copiam de alguma forma a estrutura organizacional do Exército. Logo, as Unidades Operacionais chamadas de batalhões são compostas de cinco seções, denominadas de P1, P2, P3, P4 e P5.

A P1 é a seção responsável por recursos humanos, direitos, efetivo, movimentação e situações atinentes ao servidor. A P2 é o serviço de inteligência da Unidade, responsável pelo levantamento de informações e contrainteligência. A P3 é a seção responsável pelo planejamento das operações, estatísticas e afins. O gerenciamento de frota, veículos, armamentos, ou seja, toda a parte de suprimento da unidade fica a cargo da P4. Por fim, a parte das divulgações, *marketing*, entrevistas, etc., é feita pela P5.

Através da Diretriz 3.01.08/17, o Comando-Geral da PM regulamentou procedimentos e orientações para a reestruturação administrativa da instituição. Essa normativa em questão tratou das linhas gerais de como seriam os estudos e a operacionalização da mudança.

Pouco tempo depois, a PM publicou o Programa de reestruturação da Polícia Militar de Minas Gerais. Nela, identificou-se que, de 2003 a 2017, a instituição saltou de 10 Regiões e 38 Batalhões para 19 Regiões + CPE (Comando de Policiamento Especializado) + ComAVE (Comando de Aviação do Estado) e 68 batalhões, além da criação de outras unidades administrativas (p. 14). No mesmo período, o efetivo saiu de 37 mil homens para cerca de 40 mil (p. 15), ou seja, o efetivo cresceu muito pouco enquanto a criação de administrações subiu demais.

Logo após esse diagnóstico, a PM passou a fazer uma série de mudanças estruturais, com diversos cortes de unidades, “rebaixamentos”, unificações, modificações administrativas, alteração no portfólio de serviço, entre outros.

A título de exemplo, no nível operacional, acabou-se com a estrutura que copiava o Exército. Houve a fusão das pastas P1 e P4 numa única seção denominada SAdm (Seção administrativa). O serviço que até então era chefiado por dois capitães – um em cada seção – agora, passa a ser feito por um único oficial.

Houve mudanças de nomes das seções como, por exemplo, a P5 que passou a se chamar Assessoria de Comunicação Organizacional. Porém, para muito além da mudança de nomes, o grande diferencial é que houve um “enxugamento” real do efetivo administrativo, liberando assim, mais pessoal para o serviço operacional. À época, segundo o Programa de reestruturação de 2017, creditou-se a essa mudança, enquanto meta, cerca de 2 mil homens a mais no serviço operacional (p. 79) e 39 imóveis para serem desocupados (p. 80).

A segunda grande mudança que pode-se notar na Polícia Militar é a implantação das bases comunitárias de segurança. Antes de explicar o funcionamento das bases, mister ressaltar o conceito de *polícia comunitária*.

Não que exista um conceito único sobre polícia comunitária, sendo aceito no meio acadêmico que se trata de uma filosofia de aproximação entre polícia e sociedade. Um retorno exatamente àquilo que sempre deveria ter sido o policiamento.

Na diretriz de Polícia Comunitária da Polícia Militar de Minas Gerais (2019, p. 18), há interessante citação:

Para construção de uma estratégia de polícia comunitária devem ser buscados como objetivos, a parceria, o fortalecimento, a resolução de problemas, a prestação de contas e a orientação para a comunidade. A polícia deve trabalhar em parceria com a sociedade, com o governo, órgãos públicos e privados. O principal questionamento deve ser: “Como podemos trabalhar juntos para resolver este problema?” Portanto, as lideranças da comunidade, órgãos públicos e privados em conjunto com a Polícia devem estar envolvidos em todas as fases do planejamento e execução do policiamento comunitário.

A ênfase do policiamento comunitário é aproximar o policial da sociedade, discutir e construir com ela soluções viáveis aos problemas cotidianos. Diversos entraves que assolam a comunidade, por vezes, não são, de fato, “problemas de polícia”. Terrenos baldios abandonados com matagais e ruas mal iluminadas podem trazer sensação de insegurança e estão ligados a outros órgãos para sua solução (Minas Gerais, 2019, p. 19). Nesses casos, o policial trabalha auxiliando a comunidade para a resolução dos entraves. À medida que a sociedade adquire confiança na polícia e laços mais profundos se estabelecem, o conflito dá lugar à mediação e as agências de segurança começam a ter mais e melhores informações sobre atividades criminais, trabalhando cirurgicamente e tirando de circulação somente os indivíduos incompatíveis com a vida em liberdade/sociedade.

Dornelles (2008, p. 95), ao se referir ao novo modelo de polícia - uma polícia comunitária – afirma:

São, principalmente, as propostas de ação policial baseadas na noção do garantismo e do direito penal mínimo, onde prevalece o respeito aos princípios de direitos humanos e a adoção de práticas sociais vinculadas às comunidades.

E acrescenta (p. 97):

É aqui, nesta caracterização da polícia como uma instituição prestadora de serviços à comunidade, submetendo a sua característica coercitiva e de poder que usa a força à noção do interesse público e de um serviço público, que aparece o vínculo com a ideia de Polícia Comunitária.

Os objetivos do programa das bases de segurança, além da aproximação, voltam-se a maior sensação de segurança, facilitação do cidadão em ser atendido e registrar ocorrências, bem como o envolvimento comunitário na solução dos problemas locais, entre outros.

A definição dos locais de instalação das bases levou em conta diversos fatores, entre eles, índices criminais, demanda pelo serviço da PMMG, etc. Com base no discorrido, visando essa maior aproximação e a resolução dos problemas da sociedade através do envolvimento polícia/cidadão, a PMMG instituiu as bases comunitárias de segurança.

A PM já tinha em seu portfólio de serviço a Instrução nº 3.03.07/2010 – CG, que regula a atuação da Base Comunitária (BC) e da Base Comunitária Móvel (BCM) e a Instrução nº 3.03.18/2016 – CG, que estabelece critérios para a setorização e gestão do policiamento no Estado de Minas Gerais, porém, a instituição trouxe a Instrução 3.03.21/17, regulando o emprego das Bases do Projeto Segurança Comunitária, vinculado ao Programa Mais Segurança do Governo de Minas Gerais. O plano em questão ampliou de forma considerável o conceito de setorização, ou seja, haveria um grupo de policiais específicos responsável por um setor (um ou mais bairros). Esses policiais seriam responsáveis por fazer reuniões comunitárias, conhecer dos problemas da sociedade, propor soluções, envolver outros órgãos, etc. Por outro lado, a sociedade conheceria quem são os policiais responsáveis por patrulhar sua rua/bairro, criando assim identidade

No relatório de desempenho operacional das bases comunitárias de 2020, assim está definido:

A Base Comunitária (BC) é um serviço de prevenção criminal, orientado para o problema, prestado pela Polícia Militar, com o apoio e participação da comunidade. No mesmo sentido, a Base de Segurança Comunitária (BSC) se consolidou em Minas Gerais a partir do programa de Governo “Mais Segurança” com o foco especial na setorização do policiamento como estratégia de segurança pública preventiva, cujo procedimento consiste em organizar o ambiente/espço de atuação através da proximidade/interação com a comunidade em atenção aos problemas que afetam a qualidade de vida local.

Inicialmente foram instaladas 86 bases de segurança comunitárias, todas na 1ª RPM (Belo Horizonte), observando a setorização e a responsabilidade territorial de cada unidade de área, ficando excluídos os setores atendidos pelo Grupo Especial de Policiamento em Área de Risco (GEPAR). Essa instalação foi concluída em agosto de 2017. Alusivo ao conceito de setorização, assim especifica a resolução 3.03.21/17 (p. 8):

Em síntese, a setorização do policiamento é uma estratégia de segurança pública preventiva, cujo procedimento consiste em organizar o ambiente/espaço de atuação com o objetivo de atuar em proximidade/interação com a comunidade em atenção aos problemas que afetam a qualidade de vida local, em especial a prevenção/combate ao crime, a reação qualificada à violência e a desordem, consubstanciado na metodologia da polícia orientada para o problema e polícia de proximidade.

A 2ª e 3ª etapas do programa ficaram para 2018, sendo instaladas as referidas bases nas cidades da região metropolitana de Belo Horizonte (Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Ibirité, Vespasiano e Nova Lima); e no interior do Estado (Uberlândia, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberaba)” (Ibid, p. 9).

Em resumo, trata-se de um veículo tipo furgão/van, devidamente plotado e identificado, posicionado nos locais pré-definidos, em que trabalham 04 policiais militares, de 14h00min as 23h30min, sendo que dois ficam na base para atendimento a população e dois em motocicletas que patrulham locais pré-definidos.

A base ainda dispõe de cones, cavaletes, HTs, impressora, tablet, notebook, entre outros elementos.

No relatório gerencial de 2020, no mês de junho daquele ano, a PMMG tinha instalado no estado 272 recursos disponíveis de bases comunitárias, sendo atendidos 75 municípios.

O conjunto de ações institucionais aqui especificados, tanto da PMMG quanto da PCMG, contribuiu para as constantes reduções criminais que o Estado de Minas Gerais vem experimentando. Porém, os gargalos gerados pelo sistema constitucional continuam presentes.

Aos sistemas e bancos de dados que não se comunicam, somam-se as iniciativas que não conversam. O TCO, tratado no subtópico anterior, é uma demanda institucional da PMMG mas que não teve apoio da PCMG. Aliás, a

julgar pelos fatos narrados, veto de governador, derrubada de veto, ADI, entre outros, há clara beligerância nos envolvidos em tais temas.

De igual forma, uma análise mais atenciosa às principais mudanças nas instituições demonstra caminhos antagônicos. Enquanto o projeto das bases tende a aproximar o policial do cidadão, fazendo-o conhecedor dos problemas locais, a tendência da Polícia Civil com os plantões regionais parece fazer com que haja um distanciamento ainda maior dos delegados para análise dos flagrantes.

Tal comportamento se assemelha muito à postura da magistratura, alguém distante, não envolvido diretamente com as emoções da sociedade. Se esse viés adotado é apenas uma resposta à falta de efetivo ou mesmo uma filosofia a ser adotada não é possível saber. Porém, a ausência de conhecimento do delegado a respeito de quem são as partes envolvidas naquela ocorrência é, sim, fator importante. Mesmo considerando que o objeto do APF seja um, nada impediria que técnicas investigativas fossem aplicadas no momento para que outros crimes pudessem ser elucidados, aproveitando-se da presença de autores, testemunhas, condutores, tudo isso respeitando as máximas garantias individuais dos cidadãos.

Evidente que um delegado não será responsável por fazer todos os APFs que ocorram, contudo, se os delegados plantonistas fossem, pelo menos, da delegacia onde os casos são investigados, se conhecessem minimamente a rotina da cidade, esse *know how* certamente poderia ser muito útil.

Demonstrando como os plantões atrapalham - e diga-se: a presente pesquisa criticava apenas a regionalização dos plantões, porém o plantão digital pode acentuar tal problemática - e como os policiais militares detêm informações de campo, segue citação de pesquisa feita por Luiz Felipe e Joana Domingues (2013, p. 628) sobre o trabalho de investigação dos homicídios em Belo Horizonte/MG:

Após tomar o depoimento de familiares do jovem morto, os agentes foram até a enfermaria da unidade para entrevistar o sobrevivente. Algumas perguntas genéricas foram feitas à vítima, que não forneceu mais detalhes sobre o crime. Posteriormente, em contato com policiais militares que trabalham exclusivamente na região onde o crime havia ocorrido, os agentes foram informados que, na verdade, o sobrevivente era um traficante atuante na região norte da cidade e que ele teria sido o alvo principal do atentado e não o rapaz morto. Segundo os agentes, os policiais militares só detinham essa informação porque trabalhavam exclusivamente na região do crime e, diferentemente deles, conheciam profundamente toda a complexidade da dinâmica criminal local,

associada a intrincados processos de rivalidades entre gangues e disputas relacionadas ao tráfico de drogas.

Nesse sentido parece que as instituições tomam caminhos distintos. Não há como não haver prejuízo do não comparecimento imediato do delegado a determinada cena de crime. Isso poderia, inclusive, explicar baixa resolutividade de inquéritos quando da não prisão por parte da PM, uma vez que, muitos elementos de provas se perdem com o passar do tempo.

Parte deste problema pode ser creditado à baixa presença do efetivo, principalmente em um estado grande como o de Minas Gerais e pouco denso, ou seja, as pessoas não estão tão concentradas em determinados locais e sim esparsas em áreas grandes, exigindo maior estrutura de prédios, viaturas, efetivo, etc.

Porém, conforme demonstrado neste trabalho, o equilíbrio entre efetivo PM x PC passa pela anomalia constitucional de duas meias polícias. Como nunca é possível prever o quanto de demanda uma instituição gerará (PM), difícil prever o efetivo ideal daquela que receberá tal demanda (PC). Nesse sentido, quando os trabalhos se completam dentro da mesma estrutura, o limite de esgarçamento é a própria instituição em si.

Evidente que essa é uma propositura que visa o aspecto institucional em detrimento do aspecto finalístico para a sociedade, porém, os aspectos de segurança são quase que “insaciáveis” quando do ponto de vista dessa última. Sempre haverá mais demanda por mais segurança e já que este último item não serve de referencial, melhor ter algum do que não ter nenhum.

Ambas instituições hoje tem efetivo muito aquém do previsto nas suas leis orgânicas. O efetivo da PM é praticamente o mesmo do ano de 2002, um ponto negativo, especialmente se considerarmos que no censo de 2000, MG tinha cerca de 17 milhões de pessoas e hoje chega a quase 21,5 milhões. Cidades vão crescendo, novos bairros, diferentes complexidades criminais surgem com as drogas, crimes cibernéticos, entre outros, e as instituições são cada vez mais cobradas para fazer frente a toda essa demanda.

Porém, não se pode olvidar que o sistema constitucional engessa as instituições, não delimitando claramente competências e dando obrigações sem dar os meios. Não é possível preservar ordem pública de forma qualificada sem conceder meios de investigação.

A ausência de ciclo completo é fenômeno visto em pouquíssimos países do mundo. Quem um dia teve ciclos incompletos, já migrou desse

sistema. Diversos países têm policiais militares que fazem investigação e isso nunca foi um problema. É preciso repensar a segurança pública.

Conforme analisado, não há perspectiva de alterações consideráveis no artigo 144 da CF/88. Logo, limitados pelo aparato constitucional, é difícil de verificar qualquer mudança positivamente drástica no comportamento da Polícia Civil e Militar.

Dentro do possível, os comandos de ambas instituições trabalham para gerar créditos de sustentabilidade perante a sociedade, portanto existe hoje forte trabalho no campo das mídias sociais para dar divulgação aos trabalhos das duas. Neste ínterim, a PC ruma para elucidar crimes, principalmente os mais graves que geram clamor social. Também estão em voga as organizações criminosas, crimes de lavagem de dinheiro e afins, ainda surfando na Operação Lava-Jato.

Por outro lado, a PM trabalha para se aproximar mais do cidadão e não ser vista como uma polícia violenta. Tem hoje a terceira menor letalidade do Brasil segundo os dados da Secretaria de Segurança do Estado. Nesse sentido, é maculada, por vezes, por acontecimentos com suas co-irmãs de outros entes. A sociedade, no geral, não vê as polícias como organizações distintas, logo, situações negativas que vêm à tona como casos de violência e corrupção, entre outros, acabam “respingando” na corporação mineira.

Logicamente, não se pode olvidar que a PMMG, precisa ainda lidar com seus próprios problemas, entre eles o controle de um efetivo de homens e mulheres armados que beiram 40 mil pessoas, somente na ativa, fora os casos dos militares da reserva e reformados que, de igual forma, quando cometem algum ilícito, são tratados pela mídia como “policia militar”.

Nesse sentido é interessante a fala de um certo comandante que dizia que uma vez policial, sempre policial. A pessoa pode ser excluída, pedir exoneração, mas toda vez que cometer um deslize a notícia será: “*policia...*”, “*ex-policia...*”, etc.

Os anos de 2020/2021 foram atípicos devido a pandemia do COVID-19. Como não podiam parar de trabalhar, principalmente os militares, linha de frente, sofreram com mortes/afastamento em decorrência de tal situação. Em menor intensidade mas de igual forma, a PC.

Segundo o ASP de 2021, (p. 51), somente em 2020 foram 15 mortes de policiais militares e 01 morte de policial civil. Foram afastados mais de 15 mil militares do serviço por algum período por Covid ou suspeita (quase 40% do

efetivo) e em torno de 1500 policiais civis (em torno de 20%), o que demonstra a dificuldade de manter a prestação do serviço com a quantidade de afastamentos além do risco a que ficaram submetidos os agentes de segurança do estado.

Apesar disso, ambas as corporações estão conseguindo passar pela pandemia com sucesso. A maior parte das aeronaves de asas fixas (aviões) e rotativas (helicópteros) do estado estão sob comando da PM e da PC e ambas foram fundamentais para o transporte e as escoltas das vacinas, principalmente no início. De março a junho do corrente ano, somente a PM empregou mais de cem horas de voo na entrega de vacinas⁴⁹.

É imperioso citar que o hospital de campanha montado na capital para atendimento dos pacientes com Covid-19 foi construído e gerido pela Polícia Militar.

Esse trabalho demonstrou a importância da capilaridade, da organização e da disciplina das instituições envolvidas, uma vez que as informações sobre escolta normalmente chegavam em cima da hora.

Por fim, olhando para o futuro das instituições no âmbito estadual, além das melhorias no aspecto de gestão, não há grandes mudanças quando se volta para o campo das competências. Alusivo ao efetivo, também não se tem horizonte promissor, com o número de saídas sendo maior que o de reposições. Investimentos, conforme citado, somente mediante captação de recursos por emendas, TACs, etc.

PM e PC hoje têm obtido números consideráveis na segurança pública, sendo o estado de Minas Gerais, conforme os números apresentados, um dos mais seguros para se viver. Isso tem sido conquistado pelo trabalho sério dos profissionais que compõem as duas instituições.

Porém existe um caminho longo e árduo a trilhar para a promoção de uma segurança pública de maior qualidade.

Minas Gerais é um exemplo prático de como estados com grande extensão territorial sofrem para lidar com tal sistema de segurança falido. A partir de então, as soluções propostas nem sempre visam o fim público, mas a manutenção das próprias instituições.

Urge mudanças. Diferente disso, se comemora a redução dos homicídios no Brasil de 60 mil para 50 mil mortes/ano como se fosse um grande

⁴⁹ Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2021/assembleia-fiscaliza/2021-ciclo1/documentos/Secretaria-de-Estado-de-justica-e-Seguranca-Publica-Sejusp/01_28.06_Cel.-PM-Rodrigo-Sousa_Policia-Militar.pdf. Acesso em 11 de set. 2021.

resultado. Não é. São números de uma guerra e quem deveria estar no frente, não para combater, mas sim para pacificar, continua de mãos atadas a um sistema arcaico.

4.4

Projetos que tramitam no Congresso: futuro das instituições

Se na esfera estadual não existe margem para mudanças de competências e essas, quando implantadas (a exemplo do TCO), geram muitos ruídos, pensar no futuro dessas instituições – Polícia Civil e Polícia Militar – é olhar novamente para a esfera federal, principalmente para o Congresso Nacional.

Mudar a Segurança Pública nos estados do Brasil é espinhoso. Ela não é consenso nem mesmo dentro dos próprios órgãos policiais, tanto na doutrina quanto na academia. Em 2006, Luiz Eduardo Soares em seu artigo *Segurança Pública: presente e futuro*, defendia a desconstitucionalização da Segurança Pública (p. 101), ou seja, deixar o modelo policial para que os estados decidissem, (ciclo completo, unificação, municipalização da segurança). Já na sua obra *Desmilitarizar*, de 2019, o autor muda de ideia, defende a extinção da Polícia Militar e a criação de uma polícia única.

Marcos Rolim (2006), em sua obra *Síndrome da Rainha Vermelha*, afirmava que os obstáculos para integração das polícias não eram insuperáveis (p. 95), defendendo a mudança comportamental das polícias, mas com a manutenção do modelo atual. Em 2012, ao escrever seu artigo que “Laranjas cortadas não param em pé”, o autor já assume uma posição a favor de uma mudança, com ciclo completo para ambas as instituições.

Confrontados com a possibilidade do ciclo completo de polícia por parte da PM, a PC, normalmente quando representada por parte dos delegados, resiste à ideia por entender que estaria perdendo espaço no campo da segurança.

A PM, por sua vez, quando representada por parte dos oficiais, tem corrente favorável, sendo, inclusive, matéria de defesa do Conselho Nacional de Comandantes Gerais, porém há quem diga que o ciclo completo nos casos de flagrante aumentaria ainda mais as demandas da instituição.

Se o ciclo completo viesse por tipos criminais, sendo de sua competência

os crimes com penas menores e de mais fácil elucidação, fala-se que isso apequenaria a instituição, deixando-a com o acúmulo de serviço de muitos crimes sem expressão e relevância, sendo que a PC ficaria com os crimes que realmente impactam a sociedade (roubos, estupros, homicídios, etc.), o que traria protagonismo a esta em detrimento daquela. Percebe-se aqui apenas um argumento institucional sem qualquer caráter finalístico à sociedade.

De fato, não há caminho fácil nesta celeuma, porém não é crível a defesa do atual modelo que permite a ceifa da vida de quase 60.000 (sessenta mil) pessoas por ano. Há uma frase atribuída a Joseph Stalin - embora não existam fontes confiáveis que confirmem isso - mas que representa bem a situação do Brasil: “a morte de uma pessoa é uma tragédia; a de milhões, uma estatística”.

Diante desse cenário, faz-se necessário discorrer sobre as propostas de mudança que hoje permeiam o debate. Apresentar-se-á as propostas e junto a elas pequenos comentários quanto às suas vantagens e desvantagens.

A primeira proposta não envolve mudança legal, sendo defendida, entre outros, por Fábio Rogério Cândido (2018) e José Eufrásio Barreto (2019).

Valendo-se do descrito a respeito de autoridade policial, entendendo que os oficiais das PMs se enquadram neste conceito, os autores defendem, apenas, a mutação legal. O termo “autoridade policial” do CPP seria entendido tanto como o delegado de polícia como o oficial da PM.

Nesses casos, conforme artigo 304 do CPP, os oficiais da PM poderiam lavrar o auto de prisão em flagrante, uma vez que, tal ato seria meramente a materialização das provas do ato delitivo, não havendo que se falar em investigação. Para os referidos autores, a CF/88 permite a lavratura do APF pela Polícia Militar pois estaria dentro da repressão imediata, tendo assim competência para todos os atos que permeassem tal fase.

A adoção do ciclo completo de polícia eficiente dispensa, assim, qualquer alteração constitucional ou mesmo quaisquer outras inovações infraconstitucionais, uma vez que ocorrendo a prisão-captura em flagrante delito do autor do crime pela Polícia Militar, a instauração de procedimento investigativo se torna desnecessária, haja vista a definição imediata da autoria e da materialidade da infração penal, caracterizando a lavratura do TCO ou do APF decorrente da atuação repressiva imediata com um mero ato administrativo materializador da atuação policial militar, subsumida nas funções de polícia administrativa. (Barreto, 2019, p. 63).

A adoção do APF por parte das PMs é chamada pelos autores de Ciclo Completo de Polícia Eficiente, enquanto a adoção do TCO é chamado de Ciclo Completo de Polícia Mitigado.

Por fim, o pensamento dos autores pode ser resumido na citação do próprio Cândido (2018, p. 98):

... após consolidado o Termo Circunstanciado em todas as polícias militares do Brasil, entende o pesquisador que a estratégia de expansão deveria ser progressiva. Seriam agregados, paulatinamente, mais delitos a essa nova sistemática, chegando-se ao ponto de, ao final, não só a Polícia Civil, mas também a Polícia Militar, passar a realizar os registros inerentes, tanto aos delitos de menor potencial, quanto a todos os demais, desde que sejam de atribuição da polícia estadual e que se esteja em estado flagrancial.

E conclui (p.101):

Enfim, de tudo que se expôs, consigna-se que é a concepção mais restrita do Ciclo Completo de Polícia, a partir da ocorrência do ilícito penal, aquela que se defende no presente trabalho científico, como forma básica de se estabelecer um modelo de polícia praticado pela quase totalidade dos outros países democráticos, que seja adequado à realidade brasileira.

A ideia defendida, de fato, proporcionaria o ciclo completo, sendo bem embasada, à medida que proporciona uma fase de transição e preparação das instituições. Contudo merece algumas ponderações a forma pela qual isso se daria: “mutação legal”.

A mutação legal consiste em dar novo entendimento sem a alteração textual. É uma forma do direito/jurisprudência avançar e estar atento às mudanças sociais uma vez que, face à velocidade dos acontecimentos, nem sempre a legislação consegue acompanhar (Barreto, 2019, p. 95/96).

O problema deste formato é que, em vez de resolver os problemas da dicotomia do atual sistema, ele, apenas, aumenta a “zona cinzenta”. Isso pode ser provado pela atual situação do TCO, o qual algumas polícias fazem, outras não e existe uma série de questionamentos judiciais a respeito do tema.

Não obstante a judicialização do trabalho da polícia, o que, por exemplo, se for julgado inconstitucional tempo depois, sem modulação de efeitos, pode acarretar em milhares de procedimentos anulados e a colocação em liberdade de muitos infratores perigosos, há ainda outros entraves que merecem destaque.

Após a implantação do TCO em alguns estados “a fórceps”, a PC, que detém o controle da perícia técnica, passou a se negar a periciar as drogas apreendidas pela PM nos casos do artigo 28 da Lei 11.343/2006 (posse de drogas para uso e consumo), o que fez com que as perícias tivessem que ser determinadas judicialmente. Ou seja, a se repetir esse processo, todas as

perícias necessárias no APF teriam que ser solicitadas ao Judiciário para que este ordenasse sua confecção.

Há ainda outras situações como a citada uma vez que, no caso da lei de drogas, 11.343/2006, a legislação não fala em autoridade policial e sim em delegado de polícia para destruir os entorpecentes.

Haveria ainda problemas de requisições para complementos. A título de exemplo, ficou sem olhar uma câmera que filmou a ação ou no dia, uma vítima/testemunha estava internada e não pôde depor. Em todos esses casos, se feito pela PM, poderia ser considerado investigação pois o momento da flagrância já acabou. Se for enviado para a PC fazer, será instaurado mais um inquérito policial e o que era para desafogar o sistema, o manteve do mesmo jeito.

A mutação (constitucional) é fenômeno que funciona bem pois aplicado pelo STF, guardião da Constituição e órgão de cúpula do Judiciário, acarreta efeito “dominó”. Nos casos defendidos pelos autores, teríamos juízes e promotores de primeira instância que aceitariam o APF da PM, outros não, secretários de segurança pública que implantariam nos seus estados, outros não, uma enxurrada de ações judiciais questionando tal procedimento, principalmente pelos sindicatos dos delegados, enfim, traria mais insegurança jurídica.

Parece mais seguro defender a mudança via trâmite legal, e melhor, via Emenda Constitucional (EC), pois até mesmo via alteração do CPP poderá haver ações de controle de constitucionalidade uma vez que parte da doutrina e jurisprudência entende ser o APF de competência do delegado por adentrar em méritos investigativos.

Já no campo legislativo, voltando os olhos para o Congresso Nacional, existem Emendas Constitucionais que desmilitarizam as polícias militares, unificam as corporações e/ou impõem o ciclo completo mantendo as polícias atuais.

Rodrigo Foureaux (2019. p. 44) identificou 06 (seis) propostas que alteram o art 144 da CF/88 diretamente na estrutura retromencionada, sendo 04 (quatro) na Câmara dos Deputados (PEC 430/2009; 432/2009; 321/2013 e 423/2014) e 02 (duas) no senado (102/2011 e 51/2013), havendo, ainda, outras PECs que tratam de temas correlatos.

Será dado enfoque neste trabalho às PECs 430/2009, - haja vista que a essa se apensaram outras PECs do mesmo teor - a PEC 51/2013, estando essa

tramitando no Senado Federal e a PEC 423, uma vez que, essa se difere das duas anteriormente citadas.

A PEC 430 de 2009 do deputado Celso Russomano cria uma polícia única para os estados e desmilitarizada. No site da Câmara dos Deputados, encontram-se apensada a ela a PEC 432/2009 do deputado Marcelo Itagiba e a PEC 321/2013 do deputado Chico Lopes, sendo que o último movimento da referida PEC foi a designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo o deputado Vitor Hugo (PSL-GO) em data de 21/06/2021.

Consta no projeto a seguinte proposta que alteraria o artigo 144 da CF/88:

§ 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 de 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.

E ainda:

Art. 2º. As Polícias Civil e Militar dos Estados e as do Distrito Federal passam a ser denominadas Polícia do Estado e Polícia do Distrito Federal e Territórios. § 1º. A Direção Geral da Polícia dos Estados e a do Distrito Federal e Territórios será exercida, pelo período de dois anos, alternadamente, por Delegado de Polícia e Oficial da Polícia Militar remanescentes das extintas instituições, de cargo de nível hierárquico mais elevado, até que um Delegado de Polícia formado pelo novo sistema previsto nesta emenda, reúna condições para assumir e exercer a direção da entidade no biênio estabelecido, obedecida, alternadamente, a sistemática disposta neste artigo. § 2º. Ocupado o cargo de Delegado Geral de Polícia por integrante oriundo da extinta Polícia Civil, o cargo de Delegado Geral Adjunto de Polícia será ocupado por Oficial oriundo da extinta Polícia Militar, revezamento que será observado na alternância prevista.

A justificativa da PEC seria a desorganização das atuais PCs e PMs, devendo criar uma polícia única e não unificá-la. As demais PECs apensadas caminham no mesmo sentido, justificando a necessidade da desmilitarização por serem polícias que herdaram as mazelas do regime ditatorial e atrapalham a democratização, bem como o distanciamento com a sociedade. (Foureaux, 2019, p. 245/246)

A unificação das polícias, de fato, diminuiria as arestas, uma vez que, já não haveria duas instituições brigando pelo mesmo espaço. Porém, tal proposta

sofre severas críticas, sendo duas as principais: primeiro quanto à unificação das instituições e, posteriormente, quanto ao monopólio de uma única instituição prestar a segurança pública.

Embora o projeto fale da criação de uma nova polícia, as atuais (PM e PC), entrariam nessa lógica da unificação, uma vez que, conforme proposta, seriam dirigidas alternadamente, a cada dois anos, por delegado e oficial da PM.

Unir instituições que têm culturas tão diferentes é algo complexo e é difícil imaginar que em uma “canetada” a situação se resolveria. Há uma série de entraves de cunho prático que teriam que ser resolvidos antes que isso se materializasse. Barreto (2019, p. 63) concluiu a respeito da unificação: “... apenas somarão os problemas de cada instituição na falsa ilusão de tentar melhorar os resultados extremamente negativos de elucidação criminal brasileira”.

Mas a crítica mais pesada está na entrega do monopólio da segurança nas mãos de uma única instituição. Aguiar (2002, p. 37) se posiciona a este respeito: “... já que as polícias tendem a ser um Estado dentro do Estado, não podemos montar uma estrutura ainda maior e ameaçadora”. Soares (2019, p. 50) também contribuiu no mesmo sentido: “Em estados como São Paulo, onde a PM tem mais de 100 mil policiais e a Polícia Civil, mais de 30 mil, a unificação seria impraticável e bem perigosa em termos políticos”.

Conforme estudo de José Vicente Tavares dos Santos (ILEA-UFRGS), Ana Paula Rosa dos Santos (UFRGS), Leonardo Sá (UFC), Lívio Silva de Oliveira (UFRGS), disponível na página do Congresso Brasileiro de Sociologia, de 1997 a 2017, ou seja, em 20 anos, houve 715 (setecentos e quinze) greves na área da segurança pública. Quem mais fez greve foi a Polícia Civil com 307 (trezentos e sete) greves. Já as polícias militares apresentaram 52 (cinquenta e duas) paralisações, em torno de 7% (sete por cento) do total.

Foureaux (2019, p. 251) afirma que o modelo com mais de uma instituição acaba funcionando como um sistema de “freios e contrapesos”.

Fato é que não deveriam ocorrer greves. Na CF/88 está expressa a proibição dos militares utilizarem-se de tal instrumento (art 142, §3, Inc IV – ao militar são proibidas a sindicalização e a greve), atingindo assim as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares. Há no Código Penal Militar⁵⁰

⁵⁰ Art.149. Reunirem-se militares ou assemelhados: I - agindo contra a ordem recebida de superior, ou negando-se a cumpri-la; II - recusando obediência a superior, quando estejam agindo sem ordem ou praticando violência; III - assentindo em recusa conjunta de obediência, ou em resistência ou violência, em comum, contra superior; IV - ocupando quartel, fortaleza, arsenal,

(CPM), uma série de crimes que combatem diretamente tal prática.

As polícias civis também são impedidas de fazer paralisação. Este foi o entendimento do STF, em sede de repercussão geral, argumentando pela essencialidade do serviço prestado.

Diante do cenário fático, dar todo o poder de polícia do Estado a uma única agência parece temeroso. Embora o militarismo não tenha impedido eventuais paralisações, quando comparado com as polícias civis, ainda pode-se dizer que há melhor e maior controle.

As greves levantadas no estudo demonstram o quanto há um descontrole alusivo às corporações policiais, porém, demonstra também o sucateamento e a pressão a que tais servidores estão expostos. Aproveitando-se do impedimento legal de greves, a segurança pública vem sendo deixada de lado, principalmente no que concerne a efetivo, logística e salários.

O segundo projeto a ser analisada trata da PEC 51/2013 do Senador Lindbergh Farias, encontrando-se arquivada em 21/12/2018, ao final da legislatura.

A proposta traz os seguintes termos e justificativas constantes no site do Senado:

... a segurança pública será provida, no âmbito dos Estados e Distrito Federal e dos municípios, por meio de polícias e corpos de bombeiros; todo órgão policial deverá se organizar em ciclo completo, responsabilizando-se cumulativamente pelas tarefas ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal; todo órgão policial deverá se organizar por carreira única; os Estados e o Distrito Federal terão autonomia para estruturar seus órgãos de segurança pública, inclusive quanto à definição da responsabilidade do município, observado o disposto nesta Constituição, podendo organizar suas polícias a partir da definição de responsabilidades sobre territórios ou sobre infrações penais; conforme o caso, as polícias estaduais, os corpos de bombeiros, as polícias metropolitanas e as polícias regionais subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; as polícias municipais e as polícias sub municipais subordinam-se ao Prefeito do município; (...).

A referida proposta permite a criação de diversas polícias, todas de caráter civil, com ciclo completo e carreira única.

Na obra “Desmilitarizar”, de Luiz Eduardo Soares (2019, p. 53/83), o sociólogo reserva um capítulo específico para defender tal proposta, bem como

fábrica ou estabelecimento militar, ou dependência de qualquer deles, hangar, aeródromo ou aeronave, navio ou viatura militar, ou utilizando-se de qualquer daqueles locais ou meios de transporte, para ação militar, ou prática de violência, em desobediência a ordem superior ou em detrimento da ordem ou da disciplina militar: Pena - reclusão, de quatro a oito anos, com aumento de um terço para os cabeças. Revolta Parágrafo único. Se os agentes estavam armados: Pena - reclusão, de oito a vinte anos, com aumento de um terço para os cabeças.

navega por outros capítulos retornando a pontos trazidos pela PEC 51/2013.

Percebe-se que a grande crítica do autor se dá ao militarismo. Para tanto, apresenta alguns argumentos: que os regulamentos dos policiais militares são draconianos, que a justificativa que se tem melhor controle é falsa pois as PMs continuam com altas taxas de letalidade e corrupção, que o Exército “controla e coordena” as PMs, sendo que a indicação do Comandante Geral de ambas as instituições é feita pelo Exército, com base no Decreto-Lei 667/69, que os regulamentos do Exército obrigatoriamente tem que ser seguidos pelas PMs, entre outros.

Quanto aos regulamentos, este assunto já fora tratado, existindo a previsão em lei federal para a mudança. Ademais, os regulamentos que são seguidos do Exército são aqueles de cunho cerimoniais e ritualísticos (continência, formatura, conceitos de ordem unida) e mesmo assim, as PMs podem adotar seus próprios regulamentos.

Quanto às questões de corrupção e letalidade, o próprio autor coloca a PC com o mesmo problema (Soares, 2019, p. 63), o que não sustenta o argumento do “sistema militar”. Ademais, como também já fora explicado, partir dos números da realidade do Rio de Janeiro – que vive uma verdadeira guerra urbana – para expandir os conceitos sobre segurança pública no Brasil, não parece ser a melhor estratégia.

Por fim, está previsto na CF/88, art 144, §6^{o51}, que as PMs estão vinculadas somente ao governador, sendo ele o responsável por indicar o Comandante-geral das instituições militares estaduais. O artigo do Decreto-Lei 667/69 citado pelo referido autor não foi recepcionado pelo novo ordenamento, bem como outras referências de cadeia de comando ligadas ao Exército. Atualmente, o Exército somente controla armamentos das instituições estaduais.

Rodrigo Foureaux (2019, p. 254) citando Carlos Frederico de Oliveira Pereira alerta:

A alteração do modelo de segurança pública pode, com o fim do policiamento ostensivo e preventivo nas mãos de uma força militar de segurança pública, a nosso aviso, até piorar os números de violência, pois não se vai esperar de dirigentes civis maior controle sobre seus subordinados. Estão pregando o fim da Polícia Militar no momento em que mais se precisa dessa instituição. É justamente quando se agrava a violência que se torna mais necessário o controle disciplinar das forças de segurança.

⁵¹ As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

E conclui o próprio Rodrigo (p. 254): “A violência policial existe, é fato, mas nem de longe a desmilitarização solucionará essa questão, podendo os índices de violência aumentar, conforme acima explicitado”.

O objetivo do presente trabalho não é fazer uma defesa do militarismo. Entende-se que este assunto, é por si, espinhoso e capaz de produzir material suficiente para dissertações e teses específicas do tema. Apenas, trouxe-se à baila os riscos advindos de uma mudança tão radical e que, por vezes, os argumentos em que se apoiam as críticas, sequer existem na realidade.

Dando continuidade às análises de propostas, tem-se a PEC 423/2014 do Deputado Jorginho Mello – PR/SC. Tal proposta prevê o ciclo completo de polícia para as instituições do artigo 144 da CF/88, conforme se vê:

§ 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, realizadas em coordenação com o Ministério Público;

Atualmente, essa PEC encontra-se aguardando parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Se aprovada, resolveria o atual problema de ciclo incompleto. Contra esta proposta estão aqueles que afirmam que, sem a desmilitarização, a violência policial continuará (Aguiar, 2002; Soares, 2019). Lado outro, há aqueles que defendem a manutenção das atuais instituições, mas todas com ciclo completo (Candido, 2018; Barreto, 2019; Foureaux, 2019).

Rodrigo Foureaux se manifesta (2019, p. 258):

Países que possuem democracia consolidada adotam o Ciclo Completo de Polícia, exercido pelas polícias de natureza militar e civil, como Portugal, Espanha, França e Itália. Enfim, para que haja o Ciclo Completo de Polícia não é necessário que haja unificação ou desmilitarização.

Fato é que não é fácil alterar o artigo 144 da CF/88, uma vez que depende de emenda constitucional, processo legislativo esse que exige um quórum qualificado de 3/5 dos membros de cada casa em dois turnos. Se nem especialistas em segurança tem consenso sobre o que seria melhor, tanto mais quando o assunto é jogado para a arena política, onde diversos interesses estão

em jogo.

Aprovação de emendas constitucionais normalmente exige um esforço do governo federal, quando presidente e seus ministros articulam politicamente para aprovar matérias de seus interesses.

Ocorre que, como o desgaste dos números pífios da segurança pública recaem, em regra, sobre governadores, não há interesse político em se desgastar com um tema tão espinhoso. É um assunto que toca sindicatos de policiais, forças armadas entre outras organizações e instituições que puxam para lados diametralmente opostos. Alterar o artigo 144 CF/88 é se desgastar com algum dos lados, ou a depender da proposta, ambos.

Existe, ainda, o risco da nova articulação das agências não funcionar bem e todo este capital político negativo recair sobre quem puxou à frente a demanda. Como dizem, é alto risco para “baixa” recompensa.

Mesmo que houvesse um esforço por parte do governo federal, no Congresso a situação não seria das mais fáceis. Isso porque, mormente, governadores não se expõem publicamente a respeito de tais propostas com o medo de “melindrar” alguma das instituições estaduais que estão sob seu comando. Nenhum governador quer lidar com uma greve de polícia durante seu mandato e conforme demonstrado, elas acontecem.

Propostas como desmilitarização das polícias encontram alguma resistência dentro das forças armadas, afinal de contas tal contingente é força reserva e auxiliar destes. Também pode encontrar ressalvas no Senado, isso porque, essa casa representa os estados e no geral, as polícias militares mantêm boa relação com os governadores, não tendo estes interesse de perder seus “mini-exércitos”.

As variáveis que se pode analisar são diversas e como no Brasil, por vezes, a legislação é alterada sem muita discussão, no calor dos acontecimentos, talvez, uma operação como a que aconteceu na comunidade do Jacarezinho/RJ pudesse azeitar o debate. No dia 06/05/2021, a polícia civil embarcou nessa empreitada, em que 28 (vinte e oito) pessoas morreram e, se fosse feita pela PM, poderia desencadear um processo de debate sobre militarização da segurança, treinamento dos policiais militares e tal matéria (desmilitarização das PMs) seria, talvez, votada sob forte pressão midiática e popular. Contudo, é impossível fazer qualquer previsão num verdadeiro exercício de *futurologia*.

Não se pretendeu no presente trabalho verificar qual o melhor modelo a

ser adotado. Esse seria um foco diverso e exigiria aprofundamento em algumas outras áreas. Porém, a priori, em alinhamento com os pensamentos de Fábio Rogério Candido (2019), a vantagem de se adotar o ciclo completo para as instituições conforme estão atualmente é que se não der certo, é mais fácil retornar ao modelo anterior.

É difícil de imaginar que qualquer modelo adotado seja pior do que o cenário atual, mas trazendo a ideia para as propostas de desmilitarização e unificação, com base nos riscos já mencionados, seriam duas grandes mudanças estruturais de uma única vez.

A prudência, talvez, clamasse para que primeiro fosse implantado o ciclo completo de polícia nas atuais instituições e após algum tempo fossem analisados os resultados obtidos. De outra forma, o atual modelo não permite boas comparações tendo em vista que instituições não trabalham com os mesmos elementos. Ademais, seria mais fácil conseguir alguma mobilização das próprias corporações com elas sendo mantidas. Extinguir as atuais PCs e PMs é muito mais difícil, politicamente falando.

Consigna-se que a implantação de eventual ciclo completo deve atingir todas as polícias e não somente a Polícia Militar. Não faz o menor sentido defender um modelo como mais eficiente e querer que ele seja implantado somente para uma instituição.

Isso resolveria problemas de outras instituições como a Polícia Rodoviária Federal. Tal órgão, de âmbito nacional, faz o TCO em 24 (vinte e quatro) estados e no DF⁵², o que significa que há estados que não aceitam o TCO feito por aquela casa. Somam-se os constantes conflitos judiciais em que estão envolvidos. O Decreto 10.073 de outubro de 2019 trouxe no seu texto legal que cabia à PRF fazer investigações imprescindíveis a esclarecer acidentes de trânsito⁵³. O sindicato dos delegados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná entre outras associações, entraram na justiça para declarar a nulidade do artigo em

⁵² Disponível em: <https://www.feneme.org.br/feneme-e-prf-trocam-experencias-sobre-tco-termo-circunstanciado-de-ocorrncia/>. Acesso em 08 de jul. 2021.

⁵³ “Art. 47. À Polícia Rodoviária Federal cabe exercer as competências estabelecidas no § 2º do art. 144 da Constituição, no art. 20 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, no Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995, e, especificamente: 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, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos, além de investigações imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito;

questão, o que foi feito⁵⁴.

Sem adentrar no mérito, a questão da segurança pública no Brasil é uma grande “briga” por manutenções de competência que ninguém quer assumir, afinal de contas, em qual situação a Polícia Federal vai investigar um acidente de trânsito?

A celeuma continua nessa mesma linha. A portaria do Ministério da Justiça 739 de outubro de 2019 (mesmo mês e ano do Decreto), no artigo 2º, concedeu poderes à PRF para apoiar investigações, tanto para os órgãos do SUSP, quanto para Receita Federal e Ministério Público. O caso chegou ao STF através da ADIN 6296, de relatoria do ministro Marco Aurélio, sendo que a decisão foi pela constitucionalidade da portaria.

Embora o trabalho tenha focado nas relações PC/PM, a problemática para ciclo completo abrange outras instituições.

Por fim, duas ressalvas. Independente de qual modelo de competência que seria adotado para o ciclo completo no que tange às agências (territorial ou por tipo criminal, etc.), esta mudança deveria ser gradativa. Talvez, o ideal fosse que a PM iniciasse com os flagrantes feitos pela própria corporação e isto fosse se estendendo posteriormente a outras modalidades criminosas, isso porque, ressalvados os casos de oficiais que já tiveram a experiência de fazer complexas investigações em Inquéritos Policiais Militares (IPM) ou que compõe os GAECOs (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado), a imensa maioria não tem *expertise* para lidar com crimes cibernéticos, contra o sistema financeiro, entre outros.

A segunda ressalva já consta no corpo deste trabalho. A medida que o Ciclo Completo fosse implantado, diminuindo as arestas entre instituições, seria importante a Perícia se tornar autônoma e independente, estando ligada diretamente ao Secretário de Segurança Pública. Isso facilitaria tal instituição a “brigar” por recursos e especialização, bem como acabaria com os problemas da PC não fazer perícia para a PM.

⁵⁴ Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetailheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=9f1f01ce883b391017d21860dbda8fbefd9b337063de1fca>. Acesso em 08 de jul. 2021.

5.

Conclusão

Respeitadas as opiniões contrárias daqueles que rasgam elogios à Constituição Federal de 1988, no campo da Segurança Pública não parece o constituinte ter feito as melhores escolhas quando da redação do artigo 144.

Conforme se demonstrou neste trabalho, o artigo em comento nasceu desarticulado e, em que pesem os esforços do legislador decorrente em fazer remendos e consertos, verifica-se que o país tem um modelo de atuação de agências policiais extremamente atrasado.

A desarticulação se mostrou ao não dar à União uma força uniformizada que pudesse intervir em caso de problemas com as forças públicas estaduais. Seria utopia acreditar que, pelo fato de uma das agências estaduais ser militar, uma greve jamais poderia ocorrer, ou mesmo o colapso operacional destes órgãos (polícia civil e militar) para fazer frente a alguma demanda específica.

A primeira e única força de manobra para socorro seria o Exército, o que traria, de pronto, uma militarização da segurança pública em eventos graves e tensos. Aproveu, então, a criação da Força Nacional, criação essa de forma problemática, através de Decreto, sendo posteriormente editada lei específica.

De alguma forma, ainda que não o ideal, muito tempo depois, o problema de não ter uma força de contingência foi mitigado.

Porém, segue ainda problemática a unificação dos bancos de dados da segurança pública.

Prevista na lei do SUSP, os policiais ainda não sentiram seus efeitos na ponta da linha, continuando a existir casos de pessoas presas por mandados já revogados, bem como uma série de informações que não se comunicam, ou

seja, às vezes um mandado de prisão ou uma queixa furto/roubo para veículo podem constar num banco de dados mas não em outro.

Neste íterim, direitos de cidadãos são violados ao serem levados indevidamente presos para a delegacia, sendo que o mandado não existe e/ou ainda, veículos apreendidos na mesma condição. Lado outro, a segurança pública perde ao permitir que cidadãos que cometeram crimes graves andem impunemente pelas ruas, tudo pela falta de sintonia e unificação de dados.

Na mesma corrente, faltam banco de dados para consultas importantes, como por exemplo, cautelares impostas aos cidadãos, diversas da prisão. Encontrar um indivíduo com tornozeleira eletrônica, de madrugada, fazendo uso de bebida alcoólica, em comarca diversa de onde o processo tramita e não ter as informações para saber se aquela pessoa está ou não em desacordo com o fixado pelo Poder Judiciário é frustrante ao policial.

Porém, nada é tão atrasado quanto o modelo utilizado no Brasil na forma de atuação das agências policiais. Um sistema de duas “meias polícias” onde cada uma faz a metade do trabalho e o todo não perfaz o total.

Isso ocorre porque entre o patrulhamento ostensivo/preventivo, prisão, investigação e entrega de cadernos probatórios ao Judiciário, se dão muitas perdas de informações e retrabalhos.

Brasil, Cabo Verde e Guiné-Bissau são os únicos países do mundo a utilizar tal modelo.

O resultado desse sistema é uma desarticulação ainda maior no campo da segurança pública, com instituições que “brigam” por espaços, vaidades e estão sempre em conflito pois as arestas mal resolvidas, advindas do artigo 144 da CF/88, respingam na prática, não sendo incomum ações das instituições que adentram uma à competência da outra.

Além do mais, os péssimos números da Segurança Pública no Brasil levam a constantes questionamentos quanto ao trabalho das polícias civis e militares, aliados ao fator histórico, taxa de letalidade, entre outros problemas, fazem com que essas corporações canalizem boa parte de suas energias para um esforço de sobrevivência institucional e política.

Em uma salutar democracia, o jogo de poder entre órgãos e instituições acontece de forma natural, com ampliações e reduções de competência e protagonismos conforme as alterações sociais. No Brasil, a crise é contínua, constante.

Além dos problemas já mencionados, ao exigir, para a formalização do

trabalho policial, a ação de dois órgãos distintos, faz-se com que os presos capturados pelo primeiro (PM) tenham que se deslocar até encontrar aquele que detém o poder concentrado da autoridade policial para ratificação da prisão (PC). Como ambos nem sempre estão presentes na mesma cidade, as PMs, forças mais capilares e presentes, quando da captura de autores em flagrante, por vezes, deslocam-se grandes distâncias para poder entregar presos aos delegados de polícia, desguarnecendo, assim, por horas, o policiamento ostensivo das cidades.

A complexidade da desarticulação do artigo 144 da CF/88 é tão grande que, conceitos como prisão, autoridade policial, entre outros, que eram para ser minimamente objetivos, no Brasil, tornaram-se polêmicos e mal definidos. Aliás, não somente conceitos doutrinários, mas até mesmo a legislação brasileira anda estranhamente neste sentido, ora usando o termo “autoridade policial” permitindo ações por parte de PMs, PRFs, etc., ora se referindo somente ao Delegado de Polícia.

Se nem mesmo conceitos do direito se pacificaram adequadamente, tarefa ainda mais árdua é tentar entender os limites de competências de cada uma das instituições alvos deste trabalho (PM e PC).

É interessante mencionar que nos estudos feitos para a presente dissertação, ao se analisar as atas do constituinte, percebe-se que os problemas ora elencados, principalmente sobre a estrutura de se ter duas polícias em que cada uma faz parte do trabalho, já eram previstos pelos congressistas que, podendo resolvê-lo, curvaram-se diante dos *lobbies* e pressões, criando o atual modelo.

Após discorrido por diversos problemas a nível nacional, se propôs fazer um recorte para verificar em que medida esses problemas se repetem ou não em terras mineiras.

Minas Gerais é um estado grande e diverso, considerado um dos mais seguros do país (em números criminais, tendo como referência a quantidade de crimes violentos), com instituições bicentenárias e que gozam do respeito das demais polícias do país. Se acaso os problemas identificados não se repetissem no recorte, seria possível deduzir que dentro dos próprios estados, esses teriam capacidade de trazer respostas e soluções.

Ocorre que, dentro de Minas Gerais, os problemas se repetiram e, até mesmo, se agravaram em face do tamanho do estado. Há inúmeros casos de falhas de banco de dados, continuam existindo dificuldades para pesquisas de

cauteladas diversas da prisão e o problema dos deslocamentos de policiais militares para outras cidades, filas para entrega de presos, atritos, entre outros, também é acentuado.

Nos últimos anos os números da segurança têm melhorado, apesar de todos esses problemas. Para tanto, algumas ações foram tomadas por ambas as instituições, como por exemplo, o flagrante digital e a delegacia virtual por parte da PC e as bases de segurança, bem como a reestruturação administrativa por parte da PM.

Outra importante mudança foi a possibilidade da Polícia Militar realizar o TCO, poupando tempo, combustível e maximizando o policiamento ostensivo, além, lógico, de um maior respeito às garantias individuais aos cidadãos que não mais precisam esperar por horas e andar longas distâncias para terem sua demanda levada ao Judiciário.

Quanto aos números, positivos quando comparados a outros estados da federação, não se pode olvidar que ainda são grandes os quantitativos de crimes violentos, bem como se percebe que as inovações institucionais acabam sendo paliativas dentro de um sistema engessado. Por vezes, inclusive, tais iniciativas costumam até seguir direções opostas.

Por fim, mencionou-se neste trabalho os projetos que tramitam no Congresso Nacional e que podem modificar a estrutura do atual famigerado modelo. Chamam atenção os projetos que pretendem unificar as polícias civis e militares, desmilitarizar a PM e o projeto de tornar ambas as polícias com ciclo completo.

O atual modelo urge mudanças por não se adequar aos ditames constitucionais de eficiência, bem como violar direitos e garantias individuais de vítimas e presos, aguardando por horas e tendo que se deslocar por grandes distâncias devido à concentração da autoridade policial em uma única figura.

De igual maneira, a lei do Sistema Único de Segurança Pública precisa vigorar na prática para que os bancos de dados sejam unificados o quanto antes.

Esse modelo dicotômico impede e engessa o trabalho de bons policiais. O que se verifica na prática é muito mais boa vontade pessoal dos agentes envolvidos do que um sistema que facilite o trabalho. Não é crível que um país como o Brasil adote uma forma de agências policiais tão obsoleta. Enquanto os países que nos forneceram o “molde” já fizeram a mudança, nós continuamos insistindo naquilo que claramente não está dando certo.

Logo, uma proposta de emenda constitucional que dê o ciclo completo a todas as agências policiais parece o melhor caminho para uma segurança pública de maior e melhor qualidade.

Referências bibliográficas

AGUIAR, Roberto A.R. **Trinta afirmações para uma Segurança Pública Democrática e efetiva**. In *Polícia: desafio da democracia brasileira*. Org. Benedito Domingos Mariano e Isabel Freitas. P. 35-43. Porto Alegre: Corag, 2002.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo e NASCIMENTO, Andréa Ana do. **Desafios da reforma das polícias no Brasil**. Permanência autoritária e perspectiva de mudanças. *Civitas*, Porto Alegre, v.16, n. 4, p. 653-672, out.-dez. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/ZyWvkKXfXFzWgB8v3cYFcrK/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27 jul. 2021.

BALESTRERI, Ricardo Brisola. **Um novo paradigma de Segurança Pública**. In *Segurança Pública no Brasil: um campo de desafios*. Org. Ivone Freire Costa e Ricardo Balestreri. P. 57-68. Salvador: EDUFBA, 2010.

_____. **Direitos Humanos: coisa de polícia**. Passo Fundo-RS, CAPEC: Paster Editora, 1998.

BARRETO, José Eufrásio. **Ciclo Completo de Polícia**. As gendarmarias brasileiras e o modelo de eficiência policial. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada**. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 04. Edição 07. Ago/set 2010. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/73>. Acesso em: 19 de jun. 2021.

BICUDO, Hélio. **O que significa a Unificação das Polícias?** In *Polícia: desafio da democracia brasileira*. Org. Benedito Domingos Mariano e Isabel Freitas. 97-119. Porto Alegre: Corag, 2002.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Decreto 91.450 de 1985**. Disponível em: www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91450-18-julho-1985-441585-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 17 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Processo Constituinte**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/o-pr

ocesso-constituente. Acesso em: 17 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Composição da subcomissão da organização eleitoral e partidária.** Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4b. Acesso em 17 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Anteprojeto do deputado Ricardo Fiuza.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Fase “B” da Subcomissão.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-133.pdf>. Acesso em 17 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Anteprojeto da fase “B”.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-134.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Fase “C” do projeto.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-135.pdf>, acesso em: 21 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Fase “E” do anteprojeto.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-120.pdf>, acesso: em 21 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Fase “F”.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-122.pdf>, acesso: em 21 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Emendas ao substitutivo da fase “G”.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-123.pdf>, acesso em: 21 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Anteprojeto da fase “H”.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-126.pdf>, acesso em: 21 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Fase “L”.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-226.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Fase “N”.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>, acesso em: 21 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Fase “P”**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistemizacao/vol247_FasePSIM.pdf, acesso em: 21 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Volume II da Comissão de sistematização**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup171Canc27jan1988Volumel-II.pdf#page=> acesso em: 21 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Fase “Q”**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-273.pdf>, acesso em: 21 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Fase “V”**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-314.pdf>, acesso em: 21 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **Fase “T”**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-299-sup01.pdf>, acesso em: 22 dez. 2020.

_____, Câmara dos Deputados. **PEC 430/2009**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=710666&filename=Tramitacao-PEC+430/2009. Acesso em: 29 de jun. 2021.

_____, Câmara dos Deputados. **Tramitação da PEC 430/2009**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=458500>. Acesso em 29 de jun. 2021.

_____, Câmara dos Deputados. **PEC 37/2011**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>. Acesso em 11 de set. 2021.

_____, Câmara dos Deputados. **PEC 423/2014**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1270494&filename=PEC+423/2014. Acesso em: 30 de jun.2021.

_____, Câmara dos Deputados. **Tramitação da PEC 423/2014**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=621521>. Acesso em: 30 jun.2021.

_____, Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Mandados de Prisão**. Disponível em: <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/captcha/%2Fpesquisa-peca>. Acesso em: 01 jul.2021.

_____, Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 412 de 23 de agosto de 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/>

uploads/2021/08/dj216-2021-resolucao412-2021.pdf. Acesso em: 01 set. 2021.

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____, Decreto 3.897 de 24 de agosto de 2001. **Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm. Acesso em: 23 jun.2021.

_____, Decreto 5.289 de 29 de novembro de 2004. **Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm. Acesso em 23 jun.2021.

_____, Decreto 10.073 de 18 de outubro de 2019. **Altera o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, e o Decreto nº 9.673, de 2 de janeiro de 2019, que aprovam as Estruturas Regimentais e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, respectivamente, remaneja e substitui cargos em comissão e funções de confiança.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10073.htm#:~:text=Fica%20extinto%20um%20cargo%20em, ficam%20automaticamente%20exonerados%20ou%20dispensados. Acesso em: 08 jul. 2021.

_____, Decreto-Lei 2.848 de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 21 de jun. 2021.

_____, Decreto-Lei 3.688 de 03 de outubro de 1941. **Lei das Contravenções Penais.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3688.htm. Acesso em: 30 jun. 2021.

_____, 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/del3689.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

_____, Decreto-Lei 667 de 02 de julho de 1969. **Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Território e do Distrito Federal e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm. Acesso em:

21 de jun. 2021.

_____, Decreto-Lei 1001 de 21 de outubro de 1969. **Código Penal Militar**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm. Acesso em 21 jun. 2021.

_____, Governo Federal. Instituto de pesquisa econômica aplicada. **Reincidência Criminal no Brasil**. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

_____, Governo Federal. Instituto brasileiro de geografia e estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/9663-censo-demografico-2000.html?=&t=downloads>. Acesso em: 10 set. 2021.

_____, Governo Federal. Instituto brasileiro de geografia e estatística. **Censo 2020**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg.html>. Acesso em: 15 abr. 2021.

_____, Lei Complementar 97 de 09 de junho de 1999. **Dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo, e o emprego das Forças Armadas**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2097%2C%20DE%209%20DE%20JUNHO%20DE%201999&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20normas%20gerais,o%20emprego%20das%20For%C3%A7as%20Armadas. Acesso em: 23 jun.2021.

_____, Lei 4.898 de 09 de dezembro de 1965. **Regula o direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal , nos casos de abuso de autoridade**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4898.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.898%2C%20DE%209%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201965.&text=Regula%20o%20Direito%20de%20Representa%C3%A7%C3%A3o,casos%20de%20abuso%20de%20autoridade. Acesso em: 22 jun. 2021

_____, Lei 9.099 de 26 de setembro de 1995. **Dispõe sobre os juizados cíveis e criminais e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

_____, Lei 9.455 de 07 de abril de 1997. **Define os crimes de tortura e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9455.htm. Acesso em: 22 jun.2021.

_____, Lei 10.277 de 10 de setembro de 2001. **Institui medida para**

assegurar o funcionamento de serviços e atividades imprescindíveis à segurança pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10277.htm#:~:text=L10277&text=LEI%20No%2010.277%20C%20DE%2010%20DE%20SETEMBRO%20DE%202001.&text=Institui%20medida%20para%20assegurar%20o,atividades%20imprescind%20C3%A0%20seguran%20C3%A7a%20p%20C3%ABblica. Acesso em: 23 jun.2021.

_____, Lei 11.313 de 28 de junho de 2006. **Altera os arts. 60 e 61 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e o art. 2º da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, pertinentes à competência dos Juizados Especiais Criminais, no âmbito da Justiça Estadual e da Justiça Federal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11313.htm. Acesso em: 11 set. 2021.

_____, Lei 11.340 de 07 de agosto de 2006. **Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em 21 jun. 2021.

_____, Lei 11.343 de 23 de agosto de 2006. **Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm. Acesso em 21 jun. 2021.

_____, Lei 11.743 de 10 de maio de 2007. **Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11473.htm. Acesso em 23 jun.2021.

_____, Lei 11.983 de 16 de julho de 2009. **Revoga o art. 60 do Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, Lei das Contravenções Penais.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11983.htm. Acesso em 30 jun.2021.

_____, Lei 12.830 de 20 de junho de 2013. **Dispõe sobre investigação criminal conduzida pelo Delegado de Polícia.** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm.

Acesso em 28 jun.2021

_____, Lei 12.850 de 02 de agosto de 2013. **Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850 .htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm). Acesso em 21 jun. 2021.

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

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm.

Acesso em 15 abr.2021.

_____, Lei 13.869 de 05 de setembro de 2019. **Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm.

Acesso em: 22 jun.2021.

_____, Lei 13.967 de 26 de dezembro de 2019. **Altera o art. 18 do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para extinguir a pena de prisão disciplinar para as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br /ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13967.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13967.htm).

Acesso em 21 jun 2021.

_____, Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria 739 de 03 de outubro de 2019.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-739-de-3-de-outubro-de-2019-220480791>. Acesso em 08 jul. 2021.

_____, Painel parlamentar. **Captação de recursos de emendas parlamentares**. Disponível em: <https://painelparlamentar.economia.gov.br/extensions/painel-parlamentar/painel-parlamentar.html>. Acesso em: 11 set. 2021.

_____, Senado Federal. **Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto de Constituição**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao> Acesso em 17 dez. 2020.

_____, Senado Federal. **Publicação do anteprojeto Afonso Arinos**. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em 17 dez. 2020.

_____, Senado Federal. **Atas da subcomissão da defesa do estado, da sociedade e sua segurança**. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4b_Subcomissao_Da_Defesa_Do_Estado,_Da_Sociedade_E_De_Sua_Seguranca.pdf. Acesso em 17 dez. 2020.

_____, Senado Federal. **Comissão de sistematização**. Disponível em: Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>, acesso em 22 dez. 2020.

_____, Senado Federal. **Proposta da PEC 51/2013**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516>. Acesso em 30 jun.2021.

_____, Senado Federal. **Tramitação da PEC 51/2013**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516>. Acesso em 30 jun.2021.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Investigação de suposto crime doloso contra a vida**. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=INVESTIGACAO+POLICIAL+MILITAR+CRIME+DOLOSO+CONTRA+A+VIDA&b=ACOR&p=false&l=10&i=1&operador=mesmo&tipo_visualizacao=RESUMO. Acesso em 01 jul.2021.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de competência**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=122244971&tipo_documento=documento&num_registro=202001992709&data=20210303&formato=PDF. Acesso em 01 jul. 2021.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Turmas penais unificam orientação sobre prova de autorização do morador para a entrada da polícia**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/06042021-Turmas-penais-unificam-orientacao-sobre-prova-de-autorizacao-do-morador-para-a-entrada-da-policia.aspx>.

Acesso em 28 jun. 2021.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 78**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br › sumstj › article › download>. Acesso em 01 jul. 2021.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 5637**. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&documento=&s1=near\(\(LEI,22257\),1,%20TRUE\)&numProcesso=5637](http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&documento=&s1=near((LEI,22257),1,%20TRUE)&numProcesso=5637). Acesso em 26 ago. 2021.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 6296**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5839922>. Acesso em 08 jul. 2021.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 6595**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6051995>. Acesso em 21 jun. 2021.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 6663**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6090040>. Acesso em 21 jun. 2021.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Informativo 860 (proibição da Polícia Civil fazer greve)**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo860.htm>. Acesso em 30 jun.2021.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 6773**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&documento=&s1=6773&numProcesso=6773>. Acesso em: 21 ago. 2021.

_____, Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Sindicatos dos delegados apresenta ação de nulidade face Decreto presidencial**. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=9f1f01ce883b391017d21860dbda8fbef9b337063de1fca>. Acesso em 08 jul. 2021.

CANDIDO, Fábio Rogério. **Direito Policial**. O ciclo completo de polícia. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE COMANDANTES GERAIS. CNCG. Disponível em: <https://www.cncg.org.br/>. Acesso em 01 jul. 2021.

DORNELLES, João Ricardo W. **Conflito e Segurança**. Entre Pombos e Falcões. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES

ESTADUAIS – FENEME. **FENEME e PRF trocam experiências sobre TCO – Termo Circunstanciado de Ocorrência**. Disponível em: <https://www.feneme.org.br/feneme-e-prf-trocam-experincias-sobre-tco-termo-circunstanciado-de-ocorrncia/>. Acesso em 08 jul. 2021.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 29a Ed. São Paulo: Atlas S.A, 2015.

FILHO, Maximino Fernandes. **Segurança Pública: Breves Comentários**. In *Polícia: desafio da democracia brasileira*. Org. Benedito Domingos Mariano e Isabel Freitas. 21-34. Porto Alegre: Corag, 2002.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2020**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>. Acesso em 28 ago 2021.

FLORO, Leozítor. **A Polícia Militar através dos tempos**. Dos primórdios ao regimento regular de cavalaria. Belo Horizonte: Centro de Pesquisa e Pós-graduação da PMMG, 2013.

FOUREAUX, Rodrigo. **Justiça Militar: aspectos gerais e controversos**. São Paulo: Fiuza, 2012.

_____. **Segurança Pública**. São Paulo: Juspodivm, 2019.

GRECO, Rogério. **Atividade Policial**. Aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais. 3ª ed, Niterói: Impetus, 2011.

GUIMARAES, Luiz Antonio Brenner. **A Polícia de Proteção à Cidadania**. In *Polícia: desafio da democracia brasileira*. Org. Benedito Domingos Mariano e Isabel Freitas. P. 121-143. Porto Alegre: Corag, 2002.

JUNIOR, Aury Lopes. **Direito Processual Penal**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

LEAL, Gabriel. **Do pensamento policial**. Cultura, literatura e segurança pública. Curitiba: editora CRV, 2018.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2014.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 8ª ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2020.

MARCOS, Rui de Figueiredo; MATHIAS, Carlos Fernando e NORONHA, Ibsen. **História do direito brasileiro**. [Reimpr.]. Rio de Janeiro: Forense,

2018

MARIANO, Benedito Domingos. **Criar uma Polícia Democrática**. In *Polícia: desafio da democracia brasileira*. Org. Benedito Domingos Mariano e Isabel Freitas. P. 45-66. Porto Alegre: Corag, 2002.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MINAS GERAIS, Assembleia Legislativa. Projeto de Lei complementar nº 65/2021. **Altera a Lei Complementar nº 129, de 8 de novembro de 2013, que contém a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais - PCMG - e o regime jurídico dos integrantes das carreiras policiais civis e aumenta o quantitativo de cargos nas carreiras da PCMG**. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2021&n=65&t=PLC. Acesso em: 09 set. 2021.

_____, Assembleia Legislativa. Projeto de Lei 2.924 de 2021. **Cria a autarquia Departamento de Trânsito de Minas Gerais, institui as carreiras que especifica e dá outras providências**. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2021&n=2924&t=PL. Acesso em 11 set. 2021.

_____, Assembleia Legislativa. **Relatório de ações e resultados da PMMG**. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2021/assembleia-fiscaliza/2021-ciclo1/documentos/Secretaria-de-Estado-de-Justica-e-Seguranca-Publica-Sejusp/06_Relatorio-de-Gestao-Politica-Militar-PMMG.pdf. Acesso em: 11 set. 2021.

_____, Assembleia Legislativa. **Relatório de Monitoramento Orçamentário da PMMG**. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2021/assembleia-fiscaliza/2021-ciclo1/documentos/Secretaria-de-Estado-de-Justica-e-Seguranca-Publica-Sejusp/01_28.06_Cel.-PM-Rodrigo-Sousa_Policia-Militar.pdf. Acesso em: 11 set. 2021.

_____, Assembleia Legislativa. **Ações estratégicas da PCMG frente à pandemia do Covid-19**. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2021/assembleia-fiscaliza/2021-ciclo1/documentos/Secretaria-de-Estado-de-Justica-e-Seguranca-Publica-Sejusp/03_28.06_Joaquim-Francisco_Policia-Civil.pdf. Acesso em: 11 de set. 2021.

_____, **Constituição Estadual de 1989**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 11 set. 2021.

_____, Jornal Minas Gerais. **Veto ao artigo 191 da Lei 22.257 /2016.** Disponível em: <https://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/?dataJornal=2016-07-28>. Acesso em 26 ago. 2021.

_____, Lei 5.301 de 16 de outubro de 1969. **Contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=lei&num=5301&ano=1969>. Acesso em 11 set. 2021.

_____, Lei 14.310 de 19 de junho de 2002. **Dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais.** Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14310&comp=&ano=2002&aba=js_textoAtualizado. Acesso em 11 set. 2021.

_____, Lei Complementar 129 de 08 de novembro de 2013. **Contém a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais - PCMG -, o regime jurídico dos integrantes das carreiras policiais civis e aumenta o quantitativo de cargos nas carreiras da PCMG.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=129&ano=2013>. Acesso em 20 ago. 2021.

_____, Lei 22.257 de 27 de julho de 2016. **Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016>. Acesso em: 26 ago. 2021.

_____, Polícia Civil. **Delegacia Virtual.** Disponível em: <https://delegaciavirtual.sids.mg.gov.br/sxgn/>. Acesso em: 11 set. 2021.

_____, Polícia Civil. **Informações sobre a Delegacia Virtual.** Disponível em: <https://www.policiacivil.mg.gov.br/pagina/servico-delegacia-virtual>. Acesso em: 11 set. 2021.

_____, Polícia Civil. **Minas Gerais contará com a Central Estadual do Plantão Digital.** Disponível em: <https://www.policiacivil.mg.gov.br/noticia/exibir?id=2711454>. Acesso em: 09 set. 2021.

_____, Polícia Civil. **Organograma da Polícia Civil de Minas Gerais.** Disponível em: <https://www.policiacivil.mg.gov.br/pagina/organograma>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____, Polícia Civil. **Resolução 8.133 de 24 de março de 2020.** Belo Horizonte: 2020.

_____, Polícia Civil. **Resolução 8.167 de 4 de maio de 2021.** Belo Horizonte: 2021.

_____, Polícia Militar. Comando-Geral. Diretriz nº 3.01.08/2017. **Regula procedimentos e orientações para a reestruturação da Polícia Militar de Minas Gerais.** Belo Horizonte: 2017.

_____, Polícia Militar. Comando-Geral. Diretriz nº 3.01.10/2019. **Norteia a atuação da Polícia Militar de Minas Gerais segundo a filosofia de polícia comunitária.** Belo Horizonte: 2019.

_____, Polícia Militar. Comando-Geral. **Instrução nº 3.03.07/2010-CG: Regula a atuação da Base Comunitária (BC) e da Base Comunitária Móvel (BCM) na Polícia Militar de Minas Gerais.** Belo Horizonte: 2010.

_____, Polícia Militar. Comando-Geral. Instrução n. 3.03.21/2017-CG. **Base de Segurança Comunitária: regula o emprego das Bases do Projeto Segurança Comunitária vinculado ao programa “Mais Segurança” do Governo de Minas Gerais.** 2. ed. rev. Belo Horizonte: Assessoria Estratégica de Emprego Operacional, 2018.

_____, Polícia Militar. Comando-Geral. Instrução nº 3.03.18/2016: **Estabelece critérios para a setorização e gestão do policiamento no Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte: 2016.

_____, Polícia Militar. Comando-Geral. **Programa de Reestruturação da Polícia Militar de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Assessoria de Desenvolvimento Organizacional, 2017.

_____, Polícia Militar. Comando-Geral. Resolução nº 4.739/2018. **Diretrizes de Educação da Polícia Militar de Minas Gerais.** Belo Horizonte: 2018.

_____, Polícia Militar. Comando-Geral. Resolução 4.745 de 26 de outubro de 2018. **Dispõe sobre a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrências (TCO) pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG).** Belo Horizonte: 2018.

_____, Polícia Militar. Comando-Geral. Resolução nº 5.063 de 08 de janeiro de 2021. **Altera a Estrutura Organizacional e o Detalhamento e Desdobramento do Quadro de Organização e Distribuição (DD/QOD) da Polícia de Minas Gerais (PMMG), aprovados pela Resolução nº 4959, de 13 de agosto de 2020, e Resolução nº 5055, de 25 de novembro de 2020.** Belo Horizonte: 2021.

_____, Polícia Militar. **Memória e Patrimônio Histórico - Cultural da Polícia Militar.** Disponível em: <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/externo/conteudo.action?conteudo=7924&tipoConteudo=subP>.

Acesso em 19 de jun.2021.

_____, Polícia Militar. **Relatório de desempenho operacional das bases comunitárias 2020**. Documento interno. Disponível em: <https://intranet.policiamilitar.mg.gov.br/lite/assinador/web/validar?id=6FC5483D7A02>.

_____, Polícia Militar. **Sistema de Gestão Operacional – SIGOP**. Acesso em: 11 de set. 2021.

_____, Polícia Militar. **Programa Educacional de Resistência às Drogas – PROERD**. Disponível em: <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/proerd/principal.action>. Acesso em: 30 de jun. 2021.

_____, Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – SEJUSP. **Registro de evento de defesa social – REDS**. Acesso em: 11 de set. 2021.

_____, Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Aviso Conjunto 04/PR/2017**. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/ac00042017.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2021.

_____. Agência Minas. **Dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública colocam Minas como o estado mais seguro do país**. Disponível em: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/dados-do-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica-colocam-minas-como-o-estado-mais-seguro-do-pais>. Acesso em: 13 out. 2021.

MISSE, Michel. **O inquérito policial no Brasil**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 3 - no 7 - JAN/FEV/MAR 2010 - pp. 35-50. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/viewFile/7199/5778>. Acesso em: 08 jul. 2021.

MORAIS, Maria do Socorro Almeida de e SOUZA, Reginaldo Canudo de. **Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira**. Universidade Federal do Maranhão. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EI_XO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf. Acesso em 08 jul. 2021.

NETO, Sérgio Carrera. **Modelos de polícia**. 1ª ed. Recife: Inoveprimer, 2020.

PAES, de Andrade, BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. 3º ed, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São

Paulo: Atlas S.A, 2012.

PILLATI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem econômica e regras do jogo**. 2ª ed, Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2016.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

_____, **Laranjas cortadas não param em pé**. Sindicato dos Policiais Federais do Rio Grande do Sul. 2012. Disponível em: <http://www.sinpefrs.org.br/site/laranjas-cortadas-nao-param-em-pe-por-marcos-rolim/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

SÃO PAULO, Secretaria de Segurança Pública. **A origem da Polícia no Brasil**. Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br/Institucional/Historico/Historico.aspx>. Acesso em: 19 jun. 2021.

_____, Tribunal de Justiça. **Parceria entre SSP e TJSP promove mediação comunitária em todo o Estado**. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=53754>. Acesso em: 30 jun.2021.

SAPORI, Luiz Flávio. **Segurança Pública no Brasil**. Desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

_____, **A inserção da Polícia na justiça criminal brasileira: os percalços de um sistema frouxamente articulado**. In *Polícia: desafio da democracia brasileira*. Org. Benedito Domingos Mariano e Isabel Freitas. P. 97-119. Porto Alegre: Corag, 2002.

SÃO PAULO, Polícia Militar de São Paulo. **A ONU jamais pediu o fim da Polícia Militar**. Disponível em: <https://www.policiamilitar.sp.gov.br/noticias/noticia-interna/2017/3/253/a-onu-jamais-pediu-o-fim-da-policia-militar>. Acesso em: 21 jun. 2021.

SILVA, Jorge da. **Questões atuais em Segurança Pública**. In *Segurança Pública no Brasil: um campo de desafios*. Org. Ivone Freire Costa e Ricardo Balestreri. P. 69-90. Salvador: EDUFBA, 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**. São Paulo: Boitempo, 2019.

_____, **Segurança pública: presente e futuro**. Universidade de São Paulo. *Estudos avançados* 20 (56), 2006. p.91-106. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/9SRD5P9K7FvFYsv6vmg3Ykn/?format=pdf&la>

ng=pt. Acesso em: 08 jul. 2021.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA. **Chamada para o Congresso de 2019**. Disponível em: http://www.sbs2019.sbsociologia.com.br/trabalho/view?ID_TRABALHO=2840. Acesso em: 30 jun. 2021.

SULOCKI, Victória-Amália de Barros Carvalho G. de. **Segurança Pública e Democracia**: Aspectos constitucionais da segurança pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TEIXEIRA, Jackson Pierre Reis, PACHECO, Roberto Metzker Colares. **Lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência Pelas Polícias Militares Estaduais**: Aplicação do Princípio Constitucional da Eficiência do Estado e Preservação de Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. Revista Científica Doctum: Direito. DOCTUM. Caratinga. v. 1, n. 3, 2019. ISSN: 2594-9969. Disponível em: <http://revista.doctum.edu.br/index.php/DIR/article/view/305>. Acesso em: 08 jul. 2021

ZAVERUCHA, Jorge. **Constituição, Polícia Militar e Forças Armadas**: que Democracia é esta? In *Polícia: desafio da democracia brasileira*. Org. Benedito Domingos Mariano e Isabel Freitas. 79-96. Porto Alegre: Corag, 2002.

ZILLI, Luíz Felipe; VARGAS, Joana Domingues. **O trabalho da polícia investigativa face aos homicídios de jovens em Belo Horizonte**. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2013, vol. 18, n.3, p.628. ISSN 1413-8123. Disponível em <https://www.scielo.br/j/csc/a/96VMjNPfwHxLXRDXpJh4cg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jun. 2021.