

**INSTITUTO ENSINAR BRASIL
FACULDADE DOCTUM DE CARANGOLA**

LEONY BARBOSA TEIXEIRA

POLÍCIAS DE CICLO COMPLETO

**UM MODELO EFETIVO PARA O COMBATE DA CRIMINALIDADE E AUMENTO DA
SEGURANÇA PÚBLICA.**

CARANGOLA

2017

LEONY BARBOSA TEIXEIRA

**INSTITUTO ENSINAR BRASIL
FACULDADE DOCTUM DE CARANGOLA**

POLÍCIAS DE CICLO COMPLETO

**UM MODELO EFETIVO PARA O COMBATE DA CRIMINALIDADE E AUMENTO
DA SEGURANÇA PÚBLICA.**

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Faculdade Doctum de Carangola, como
requisito parcial à obtenção do título
de bacharel em Direito.**

**Área de Concentração: Direito
Processual Penal**

**Orientador: Prof. Eduardo de Assis
Pinheiro**

CARANGOLA

2017

FACULDADE DOCTUM DE CARANGOLA

FOLHA DE APROVAÇÃO

O Trabalho de conclusão de Curso intitulado: POLÍCIAS DE CICLO COMPLETO UM MODELO EFETIVO PARA O COMBATE DA CRIMINALIDADE E AUMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA, elaborada pelo aluno **LEONY BARBOSA TEIXEIRA** foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceita pelo curso de Direito da Faculdade Doctum de Carangola-MG, como requisito parcial da obtenção do título de

BACHAREL EM DIREITO.

Carangola, MG, _____ de _____ de _____

Prof. Orientador:

Prof. Examinador 1

Prof. Examinador 2

RESUMO

Está previsto na Constituição Federal de 1988, no art. 144, toda a organização da Polícia brasileira, fazendo a Polícia Civil e Polícia Militar parte desta. Ocorre ela são as que apresentam maiores ocorrências em sua responsabilidade, e estão em maior número nas ruas do país, e com maior contato com a população. Porém ao se tratar dos serviços previstos para estas duas instituições, percebe-se que eles são complementares para que um fato delituoso chegue a apreciação do Poder Judiciário, cabendo a cada polícia (a Militar e a Civil) somente parte do serviço. A Polícia Civil possui, segundo a Carta Magna, a função de polícia judiciária, sendo a responsável pela investigação criminal, e a Polícia Militar a função de polícia administrativa, agindo na prevenção e repressão da criminalidade. As críticas na doutrina são das mais diversas, e apresentam diversos pontos negativos ao modelo atual das polícias, onde o serviço é realizado de forma fracionada. O atual modelo geraria um desnecessário desgaste institucional da Polícia Militar, principalmente no tocante a logística de trespasse de informações de uma polícia para a outra. Diante dessas críticas e outras demais que são realizadas sobre o modelo atual das polícias no Brasil, é que o Ciclo Completo de polícia tem se apresentado como a solução para a excessiva burocracia que se apresenta no início da persecução criminal.

Palavras-chave: Ciclo Completo. Polícia Militar. Polícia Civil.

ABSTRACT

It is foreseen in the Federal Constitution of 1988, in art. 144, the whole organization of the Brazilian Police, making the Civil Police and Military Police part of this. It happens that they are the ones that present greater occurrences in their responsibility, and they are in greater number in the streets of the country, and with greater contact with the population. However, when dealing with the services provided for these two institutions, it is perceived that they are complementary so that a criminal fact reaches the appreciation of the Judiciary, with each police (Military and Civil) only part of the service. The Civil Police has, according to the Magna Carta, the function of judicial police, being responsible for the criminal investigation, and the Military Police the function of administrative police, acting in the prevention and repression of crime. The criticisms in the doctrine are of the most diverse, and present several negative points to the current police model, where the service is carried out in a fractional way. The current model would generate an unnecessary institutional wear of the Military Police, mainly in relation to the logistics of transfer of information from one police to the other. In the face of these criticisms and other criticisms that have been made about the current police model in Brazil, it is that the Complete Police Cycle has presented itself as the solution to the excessive bureaucracy that presents itself at the beginning of the criminal prosecution.

Keywords: Full Cycle. Military police. Civil police.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 - DA POLÍCIA NO BRASIL	9
1.1 Histórico.....	9
1.2 Modelo atual de Organização Policial	13
1.3 O Ciclo de Polícia	18
2 – DO CICLO COMPLETO DA POLÍCIA	20
2.1 Conceito de Ciclo Completo.....	20
2.2 A polícia de Ciclo Completo no Direito Comparado.....	21
3 - A POLÍTICA DE CICLO COMPLETO PARA AS POLÍCIAS COMO MEDIDA EFICAZ PARA A SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA	25
3.1 Avaliação da Segurança Pública no Brasil	25
3.2 As polícias brasileiras no ciclo completo	29
3.3 Unificação das Polícias.....	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS	36

INTRODUÇÃO

O presente projeto de pesquisa abordará a possibilidade de se oferecer operacionalização à segurança pública e com isso diminuir os índices de criminalidade no Brasil, através da adoção do Ciclo Completo de Polícia.

Atualmente temos nas unidades da federação brasileira, um sistema policial fracionado, onde as polícias não se interagem, dificilmente colaboram entre si, que disputam atribuições e competências, e que buscam o aumento de seus espaços de poder. No Brasil o funcionamento das polícias é incompleto, onde a Polícia Militar e Civil realizam cada uma, parte de um ciclo de polícia, e que em seu conjunto se resumem no modelo policial em seu todo.

A Polícia Militar possui a função de trabalho administrativo, onde é responsável por realizar as patrulhas e prevenir os crimes e a Polícia Civil as funções de Polícia Judiciária, desenvolvendo as investigações sobre a materialidade e autoria dos crimes. Ocorre que esse modelo tem levado a um desgaste desnecessário das instituições, além de proporcionar à população confusão e o sentimento de inefetividade de ambas as polícias.

Dessa forma, é que muito vem se discutindo sobre a necessidade de se reconstruir o modelo das polícias, sem unificá-las como uma única instituição, no entanto, redefinir suas competências e redistribuir suas atribuições, eliminando assim o modelo atual de polícia fracionada onde uma efetua o policiamento ostensivo e a outra investiga, através do inquérito policial.

A criminalidade vem-se consolidando fortemente como um fenômeno social, e os índices estão aí para comprovar a falência do modelo atual, que tem levado a ineficiência da atividade de segurança pública, e, deixado a sociedade vulnerável. Assim, percebe-se que o sistema clama por soluções, e uma das ideias centrais apresentadas para resolver toda a problemática da segurança pública é a adoção do ciclo completo para as polícias.

Esse modelo adotado no Brasil, onde se tem duas metades de polícia precisa ser alterado, e a adoção do modelo de Ciclo Completo de Polícia, que vem sendo utilizado, com muita eficiência e qualidade, em quase todo o mundo, onde cada órgão policial é responsável por todos os procedimentos, através das funções preventivas, por meio do policiamento ostensivo, repressivas e investigativas desde o início da ocorrência até a sua

apresentação ao poder judiciário, para julgamento, tem se demonstrado uma alternativa extremamente atraente e eficiente em outros países.

Quando se analisa os índices de criminalidade do Brasil, percebe-se que existe um sério problema de segurança pública, o que faz se questionar quais as prováveis causas para as falhas da segurança pública do país. Dentre as diversas causas que se apresentam, a ineficiência das polícias é uma das que mais se sobressaltam aos olhos da sociedade.

Assim o presente trabalho busca responder ao seguinte questionamento: O fato de as duas polícias (militar e civil) realizarem, cada uma, apenas uma parte do processamento policial, gera ineficiência e, até mesmo, conflitos entre os dois órgãos.

Desta forma o objetivo deste é analisar o modelo de ciclo completo de polícia, seus benefícios e malefícios, e a possibilidade de sua implantação no Brasil, como meio determinante de se diminuir o índice de criminalidade do país, bem como, aumentar a satisfação da população em relação à segurança pública.

A presente pesquisa justifica-se, portanto, pela necessidade de abordagem dos resultados obtidos pelo modelo de polícia adotado no Brasil, onde existe a divisão de atribuições entre as polícias civis e militares, verificando assim a efetividade deste sistema no combate a criminalidade no país, bem como, a verificação de um modelo mais moderno baseado no ciclo completo de polícia, onde não se tem instituições policiais fracionadas, mas sim, instituições que possuem plena condição de realizar tanto a prevenção como a repressão dos delitos, como desenvolver todo o procedimento da investigação criminal.

Para este trabalho foi utilizado como metodologia a pesquisa bibliográfica, onde através do levantamento da bibliografia existente sobre o tema, foram analisados os divergentes posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, bem como, foi efetuada ainda a análise da legislação constitucional e infraconstitucional a respeito do assunto em tela, a fim de compreender as várias interpretações que se levantam na doutrina e na jurisprudência.

Por fim, esta monografia será exposta em três capítulos, onde no primeiro será tratado sobre polícia no Brasil. No capítulo seguinte será

abordada o Ciclo Completo da Polícia e por fim e será tratado o tema central do presente trabalho, qual seja, se a política de ciclo completo para as polícias é uma medida eficaz para a segurança pública brasileira.

1 DAS POLÍCIAS NO BRASIL

1.1 Histórico

Antes de discutirmos o tema central do presente trabalho, que é adoção do ciclo completo de polícia como modelo efetivo para o combate da criminalidade e aumento da segurança pública no Brasil, necessário se faz, abordarmos inicialmente sobre o surgimento e a história das policias no Brasil para melhor compreendermos as atuais instituições policiais e o modelo mais efetivo para a segurança da população.

Para tanto, iniciaremos tal estudo pelo seu ponto de origem que foi a chegada da corte portuguesa em 1808 no Rio de Janeiro até chegarmos a configuração atual prevista na Constituição Federal de 1988.

Foi com a chegada da família real em 1808, que surgiu a necessidade de criação de instituições oficiais para a proteção da realeza. Surgiu assim dois corpos de polícia, quais sejam, a Intendência Geral de Polícia e Guarda Real de Polícia.

A primeira criada através do Alvará de 10 de maio de 1808, pelo Príncipe Regente D. João VI, eram responsáveis pelas atividades de repressão aos crimes, bem como, de inteligência, pois tinham por obrigação manter o príncipe informado das movimentações dos espiões franceses e os incentivadores de ideias revolucionários. Foi criada nessa época a figura do Oficial de Polícia como membro da estrutura da Intendência Geral. “A Intendência de Polícia se associará fortemente ao nome do primeiro intendente, Paulo Fernandes Vianna, que vai dirigi-la até 1820, caracterizando - se como um quase prefeito da cidade do Rio de Janeiro” (BRETAS; ROSEMBERG, 2013, p. 167).

Já a Guarda Real foi criada pelo Decreto de 13 de maio de 1808, sob o comando do Tenente José Maria. Era a Guarda Real composta por um sargento, três cabos e vinte um soldados, que eram subdivididos em três esquadras, sendo cada uma composta por sete soldados. A atribuição principal da Guarda Real era a realizar a segurança pessoa do príncipe.

Com a chegada da família Real houve um crescimento demográfico intenso na cidade do Rio de Janeiro, o que acarretou o agravamento de

problemas sociais, sendo a falta de uma segurança pública eficiente a maior delas, o que acabou culminando na criação da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, em 1809, através do Decreto 13 de maio de 1809, com o objetivo de reforçar à segurança pública. Essa força policial era mais organizada, e tinha por finalidade manter a segurança e a paz pública da Corte, através de patrulhamento ostensivo durante o dia e a noite.

Sobre o assunto conta Fábio Rogério Candido:

A divisão Militar da Guarda Real da Polícia no Rio de Janeiro constituiu-se, portanto, em uma força policial militarizada, cuja composição previa um Estado-Maior, três companhias de infantaria e uma de cavalaria, cada uma delas comandada por um oficial. O Estado-Maior teria cinco homens, as três companhias de infantaria, 53 homens cada uma, e a companhia de cavalaria, 54 homens. No entanto, apesar de estar autorizada pela legislação a manter em seus quadros 218 homens, a Guarda Real jamais alcançou este quantitativo. (CÂNDIDO, 2016, p. 52)

Mas foi após a proclamação da Independência do Brasil, no ano de 1822, que surgiu o modelo embrião da atual maior instituição policial-militar brasileira, qual seja, o Corpo de Guardas Municipais Permanentes, por meio da legislação da Assembleia Provincial, a qual deu origem à Polícia Militar do Estado de São Paulo (CÂNDIDO, 2016, p. 53).

Nas demais províncias também foram sucessivamente sendo criadas forças policiais, as quais eram responsáveis por atuar como forças de defesa da província e combater a subversão dos regimes e poderes constituídos, atuando ainda por vezes até em guerras.

A estética e a conformação militar acompanham a polícia administrativa desde os tempos de sua criação, alicerçada nos pilares da hierarquia e da disciplina, além dos modelos de administração, regulamentos, códigos e justiça especializada. (RONDON FILHO, 2003, p. 32)

Para que se contextualize, paralelamente ao surgimento do que são as atuais polícias militares, surgiu a Polícia Civil, com a sua pseudo natureza de polícia judiciária. Enfatiza-se que tal instituição tem seus embriões remotos nos alcaides (Século XVII, portanto época da colonização) que realizavam diligências nas Vilas, com intuito de investigarem fatos contrários à boa ordem e inclusive, a prisão de infratores. Tais alcaides eram sempre acompanhados

de um escrevente que registrava tais prisões, lavrando o auto de prisão, o qual era objeto de análise por um magistrado.

Logo depois, surgiu a figura do ministro criminal que, nos território de seus bairros, se dividia em realizar as atribuições de juiz e policial, buscando manter a paz, e ainda, determinando a prisão de criminosos.

Com a Constituição de 1824, o Código Penal de 1830, a crise do Primeiro Império em 1831 e a criação do Código de Processo Penal de 1832, um novo espaço para a experimentação institucional e a modernização das instituições de justiça criminal foi surgindo, o que levou na extinção da Intendência Geral de Polícia, em 1841, sendo esta substituída pelo cargo de Chefe de Polícia. Em 1841, houve uma mudança relevante com a criação de uma Chefatura de Polícia, na Corte e em cada província, a qual era auxiliada por delegados e subdelegados de Polícia:

No que tange às instituições Policiais, a maior inovação da contrarreforma foi a redefinição do papel do chefe de polícia, secundado agora por delegados e subdelegados, com atribuições muito parecidas às que tiveram os juízes de paz e os prefeitos e subprefeitos. O juiz Policial deu lugar ao Policial juiz, personificado no chefe de polícia e nos de legados e subdelegados. Cada um, em seu espaço de atuação, devia prevenir delitos, prender infratores, proceder à formação de culpa dos acusados, podendo julgar os crimes menores. Nesse duplo papel de Policial e juiz, estavam inseridos em duas instituições entrecruzadas, que ora estavam sobrepostas, ora atuavam com competências distintas. (MARTINS, 2007, p.86)

Foi, portanto, com a Lei 261, de 03 de dezembro de 1841, que a polícia começou a assumir sua identidade e individualidade, através da criação do cargo de Chefe de Polícia, que era escolhido entre Desembargadores e Juízes de Direito. Tal norma lhes deu atribuições de polícia administrativa e de polícia judiciária, bem assim a competência para julgarem os chamados crimes policiais (crimes de menor gravidade).

Já no ano de 1842, sobreveio o Dec. 120, de 31 de janeiro, que apresentou os primeiros contornos do Inquérito Policial, como meio formal de apuração da infração penal, sua materialidade, suas circunstâncias e sua autoria. Os Delegados deveriam remeter aos Juízes todos os dados, informações e provas que houvessem obtido sobre um delito, sendo ainda, acompanhado de uma detalhada análise pessoal.

Posteriormente, a função judicante da polícia, foi suspensa pela Lei 2.033, de 20 de setembro de 1871, passando as autoridades policiais ter especificamente a responsabilidade de procederem às diligências necessárias ao descobrimento dos crimes e suas circunstâncias, devendo ainda, tudo ser formalizado em autos de Inquérito Policial, que teve seus termos melhor abordados pelo Decreto 4.824, de 22 de novembro de 1871, que o regulamentou.

Assim, após o supracitado diploma legal, a polícia passou a constituir um órgão oficial de auxílio à justiça e distinto desta, tendo competência para autuar e prender em flagrante.

Em 1889, com a Proclamação da República, e a desconstituição do poder de Império e a promulgação da Constituição da República de 1891, os estados começaram a se tornar mais autônomos, e com isso, começaram a surgir novas forças públicas para representarem a segurança nesses Estados, passando neste momento a força pública ganhar os contornos de uma organização militar estadual e a viverem aquartelados.

Nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, esse modelo de corpo policial estadual ganhou maior força, passando estes a reforçarem suas áreas bélicas. A união preocupada com a proporção que essas organizações militares estaduais tomavam editou a Lei n. 1.860, de janeiro de 1909, onde definia o serviço militar como obrigatório e ainda subjugava as forças estaduais como auxiliares da guarda nacional da União.

Por fim, com a consolidação do Estado Novo, bem como, a aprovação de nova Constituição, as polícias militares passam a ser definidas como força de reserva do Exército brasileiro, tendo como finalidade a manter a segurança interna e a ordem do país.

O mesmo continua preconizado na nova constituição de 1946, promulgada por Eurico Gaspar Dutra, sendo portanto, a Polícia Militar força auxiliar das Forças Armadas. Por fim, é relevante ainda salientar que a Constituição de 1946 concedeu a União a prerrogativa de legislar sobre a organização, os efetivos, as instruções e as garantias das Polícias Militares.

Passa-se agora ao estudo do modelo de organização policial que prevalece atualmente no Brasil.

1.2 Modelo atual de Organização Policial

A constituição da República Federativa do Brasil de 1988, apresenta em seu art. 144, a forma de organização dos órgãos responsáveis pela segurança pública, bem como, suas competências.

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

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

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

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

Diante da análise do artigo 144 da CF/88, pode ser verificado seis modalidades de polícia, quais sejam: a polícia ostensiva, a polícia de investigação, a polícia judiciária, a polícia de fronteiras, a polícia marítima e a polícia aeroportuária, além da guarda do patrimônio municipal prevista no art. 144, § 8º, e a polícia aviária (art. 144, §10), recentemente incluída no texto constitucional, por meio da Emenda Constitucional 82 de 2014, que tratam-se de espécies de atividades policiais menos amplas.

A polícia ostensiva, segundo Fábio Rogério Cândido:

exerce as funções de prevenir e de reprimir de forma imediata a prática de delitos. O policiamento ostensivo é feito por policiais uniformizados, ou que possam ser imediatamente identificados por equipamento ou viatura. O objetivo é explicitar a presença policial nas ruas, criando a percepção de que a prática de delitos será prontamente reprimida – o que exerceria efeito preventivo. A atividade de polícia ostensiva é desempenhada, em geral, pelas polícias militares estaduais (CF, art. 144, § 5º). (CÂNDIDO, 2016, p. 173)

O autor ainda ensina que é comum atribuir às polícias militares estaduais outra função, que é a de polícia de choque, usada no controle dos distúrbios e rebeliões. Sendo comum as polícias militares se valerem de batalhões específicos que são encarregados especificamente dessas tarefas, atuando em grandes eventos, dando apoio aos batalhões locais. (CÂNDIDO, 2016, p. 173)

O patrulhamento ostensivos das rodovias e ferrovias federais são de responsabilidade da Polícia Rodoviária e da Polícia Ferroviária,

respectivamente, conforme previsto no Art. 144, §§ 2º e 3º, da CF/88. Não sendo, portanto, o patrulhamento ostensivo exercido exclusivamente pela Polícia Militar.

A polícia de investigação é responsável por realizar a investigação criminal, Para se investigar a prática de delitos as polícia investigativas podem se valer de diversos meios de prova, tais como, oitiva de testemunhas, perícias, documentos, interceptação telefônicas, entre outras, no entanto, tais medidas, em sua maioria, necessitam de autorização judicial. No Brasil, quem exerce a função de polícia investigativa são as polícias civis estaduais e à Polícia Federal, no que se refere aos crimes comuns (art. 144, § 1º, I e § 4º). As investigações que dizem respeito a crimes militares são conduzidas pelas próprias corporações militares estaduais. (CÂNDIDO, 2016, p. 174)

Vale destacar que as polícias civis estaduais possuem, além da função de polícia judiciária, a de apurar infrações penais, conforme previsto no § 1º do art.144, da CF/88. Assim como a Polícia Federal possui duas funções distintas, quais sejam, apurar infrações penais e a função exclusiva de polícia judiciária da União, conforme art. 144, I, CF/88. Cabendo-lhes, portanto, duas funções a investigação criminal e a execução de diligências solicitadas pelos órgãos judiciais.

A polícia investigativa é comumente identificada como polícia judiciária, inclusive por membros da própria polícia civil, mas uma clara distinção é apresentada pela Constituição, quando da leitura do art. 144, § 4º, sobre o assunto ensina Cândido:

Mediante uma hermenêutica puramente literal, vê-se que o legislador constituinte destinou às polícias civis, pelo menos, duas atividades originárias e distintas: as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. Até aqui não há pontos obscuros e parece pacífico o entendimento de que tratam-se de funções diferentes. [...] a questão se torna um pouco mais complexa quando se busca definir o que são, em sua essência, essas funções. (CÂNDIDO, 2016, p. 174)

A definição de “apuração de infrações” é de simples concepção, pois trata-se da atividade de investigação criminal, ou seja, é a verificação de determinado fato considerado legalmente como infração penal, através da reunião de provas que comprovem de maneira verossímil como se deu o fato

no pretérito, de modo que possa se desvendar e responsabilizar o autor do fato.

A discussão central está presente no conceito de polícia judiciária e na compreensão do que vem a ser a função da polícia judiciária, uma vez que, deste conceito se implica diversas questões afetas a segurança pública e o sistema de justiça criminal.

Segundo Távora e Alencar:

A polícia judiciária é de atuação repressiva, que age, em regra após a ocorrência de infrações penais, visando angariar elementos para apuração da autoria e constatação da materialidade delitiva. Neste aspecto, destacamos o papel da Polícia Civil que deflui do art. 144, §4º, da CF, *verbis*...No que nos interessa a polícia judiciária tem a missão primordial de elaboração do inquérito. Incumbirá ainda à autoridade policial fornecer as autoridades judiciárias as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos; realizar as diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público, cumprir os mandados de prisão e representar, se necessário for pela decretação de prisão cautelar (art. 13 do CPP). (TÁVORA; ALENCAR, 2012, p. 100)

Já Guilherme de Souza Nucci, apresenta posicionamento um pouco mais diferenciado, ao tratar a expressão polícia judiciária como atividade e não como um órgão, veja-se:

O nome *polícia judiciária* tem sentido na medida em que não se cuida de **uma atividade** policial ostensiva (típica da Polícia Militar para a garantia da segurança nas ruas), mas investigatória, cuja função se volta a colher provas para o órgão acusatório e, na essência, para o Judiciário avaliar no futuro. (NUCCI, 2016, p. 96) (grifo nosso)

No entanto, o autor acaba ao final tratando como sinônimas a função de polícia judiciária e de investigação criminal.

Já o professor Celso de Bastos, apresenta distinção entre o órgão e a função de polícia judiciária, como parece ser melhor apresentável aos objetivos do presente trabalho, o autor esclarece que a Constituição Federal, em seu art. 144, estabelece quais são os órgãos policiais e qual a modalidade de atividade policial são de sua responsabilidade para manter a segurança pública. Sendo o mandamento do artigo imperativo, ou seja, existe “órgãos policiais com atribuições de exercer as funções de polícia administrativa e as funções de polícia judiciária”. (BASTOS, 2001, p. 153)

O entendimento do autor, se apresenta como o mais acertado aos objetivos do presente trabalho, não existindo, portanto, um órgão denominado como polícia judiciária, mas sim, órgão de polícia que exercem a atividade de polícia judiciária, tratando-se assim, de uma função atribuída a determinado órgão.

No mesmo sentido se posiciona Fábio Rogério Cândido, ao afirmar que:

Não é exigido muito para se compreender que a expressão funções (no plural) em que é utilizada na Carta Magna evidencia um conjunto de atividades classificadas como de polícia judiciária. Tais atividades, sinteticamente, resumem-se ao apoio e ao auxílio necessário à eficácia das ordens emanadas do Poder Judiciário.

É claro que em um Estado Democrático de Direito não seria concebível a existência de um Juiz cujas ordens fossem ignoradas ou não se efetivassem e, nesse aspecto, o cumprimento de mandados, por excelência, revelar-se-ia como função de polícia judiciária (e não especificamente do órgão policial civil), proposição aceita pacificamente na doutrina. Assim é que se fundamenta a possibilidade jurídica de o Juiz de Direito solicitar apoio de diversos órgãos, dentre eles a Polícia Militar, para o efetivo cumprimento, por exemplo de um mandado de reintegração de posse. (CÂNDIDO, 2016, p. 176)

Deste modo, conclui-se que da leitura do artigo 144 da CF/88 deve se entender que a sua redação é obscura, tendo havido uma associação entre os termos funções policiais e órgãos policiais. Entende-se que para uma melhor interpretação da norma constitucional, deveria ser criada lei regulamentadora disciplinando sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, conforme previsto no § 7º, art. 144, da CF/88.

Por fim, tratando-se das demais polícias, como a de fronteiras que é responsável pelo controle de entrada e saída de pessoas e mercadorias no território nacional, sendo a Polícia Federal o órgão responsável por exercer tal atividade, conforme art. 144, § 1º.

A polícia marítima, é bem parecida com a de fronteiras, também exercida pela Polícia Federal, atuante nos portos, e responsável também pelo controle de entrada e saída de pessoas e bens do país pelas águas.

E por último, a Constituição menciona a polícia aeroportuária, outra atividade que também é exercida pela Polícia Federal, que assim como a marítima se identifica com a polícia de fronteiras, sendo responsável também pelo fluxo de pessoas e de bens nos aeroportos.

1.3 O Ciclo de Polícia

Para melhor compreender o Sistema de Segurança Pública do Brasil é necessário entender como se dá o funcionamento do ciclo de polícia adotado atualmente.

O Ciclo de Polícia vigente hoje no Brasil, chamado de Ciclo de Meia-Polícia, pode ser dividido em três momentos, quais sejam, as situações de ordem pública, o momento da quebra e da restauração da ordem pública e por fim, a fase investigatória.

O Ciclo de Meia-Polícia depende hoje de duas instituições diferentes para desempenharem suas fases. Sendo a Polícia Militar, responsável pela execução da primeira e segunda fase, tendo em vista sua característica de polícia ostensiva, e, a Polícia Civil a responsabilidade de proceder com a investigação criminal, que é a terceira fase.

A polícia-militar atua de forma preventiva, através da imposição de medidas que tem por intuito assegurar a ordem pública, de modo que a sociedade tenha o mínimo de segurança para agir e desenvolver suas atividades de acordo com a normalidade e o senso comum. No entanto, deve se atentar que ordem pública pode ser quebrada, quando um dos seus pilares é prejudicado, sendo assim necessária a sua restauração, devendo assim a polícia agir de forma repressiva imediatamente, para fazer cessar fato que deu causa a quebra da ordem pública, restaurando-a. (LAZZARINI, 2003, p. 78)

Em sua maioria a fase investigatória se inicia com a Polícia Civil, através da lavratura do auto de prisão em flagrante ou através da instauração do inquérito policial. Sobre esta fase ensina Nicolitti:

A investigação criminal pode ser definida como o conjunto de atos do Estado voltados à apuração da autoria e da materialidade de uma infração penal. Em regra, essa função é desempenhada pela polícia judiciária através de um instrumento chamado entre nós de inquérito policial. Não obstante, como veremos, a investigação criminal não se limita à atividade de polícia judiciária, tampouco fica adstrita ao inquérito policial. (NICOLITTI, 2012, p. 69)

Portanto, a polícia civil é responsável pela investigação criminal, mas essa competência não é exclusiva da mesma, podendo, a mesma ser praticada ainda pelo Ministério Público. A doutrina majoritária também tem se

posicionado no sentido de permitir ao policial militar ter o poder de elaborar e registrar o Termo circunstanciado, nos termos do art. 69 da Lei 9.099/1995.

Nesse aspecto, Alvaro Lazzarini afirmar que o Termo Circunstanciado pode ser lavrado por qualquer autoridade policial, militar, ou civil, o que é de sua essência, Aduz ainda o renomado mestre que:

Da competência de Delegado de Polícia só inquérito Policial comum, que por ele deve ser presidido, desde que não envolva crime militar, que é de competência dos militares presidi-lo, ou, então entre outras hipóteses, os procedimentos investigatórios presididos pelas autoridades judiciais quando envolvidos magistrados ou, mesmo, nos crimes eleitorais, ou, ainda, pelo Ministério Público, quando envolvido algum de seus integrantes. (LAZZARINI, 2003, p. 19)

Relevante ressaltar que outros doutrinadores de escol, já se posicionaram no mesmo sentido, tais como Ada Pelegrini Grinover, Antônio Scarance Fernandes, Antônio Magalhães Gomes Filho e Luiz Flávio Gomes.

No mesmo sentido também já se posicionou O Juiz de Direito do Estado de Minas Gerais, Paulo Tadeu Rodrigues Rosa, que aduz que :”A lavratura do termo circunstanciado não é privativa da Polícia Civil. A Polícia Militar, que exerce funções de polícia ostensiva e preventiva, poderá lavrar o termo, inexistindo invasão de competência ou usurpação de função.” (ROSA, 2001, p. 31).

Acrescenta ainda o magistrado que: “A divisão que existe nos Estados-membros em Polícia Civil e Polícia Militar não pode e não deve impedir a prestação efetiva dos serviços de Segurança Pública.” (ROSA, 2001, p. 31).

Por fim, findando a fase investigativa considera também o fim do Ciclo de Polícia, e, os resultados obtidos devem ser remetidos ao Ministério Público, quando não é este mesmo o responsável pela investigação, oportunidade que será decidida se a denúncia deve ou não ser oferecida contra o acusado.

Para melhor compreender o tema proposto para este trabalho, passa-se agora ao estudo do Ciclo Completo de polícia, afim de se concluir se este modelo pode vir a ser uma opção mais eficiente para a Segurança Pública do país.

2 DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

O modelo policial adotado no Brasil é de grande diferença dos modelos adotados no resto do mundo, uma vez que, nos outros países, os órgãos policiais executam suas atividades sob a égide de uma das concepções de Ciclo Completo de Polícia.

Lazzarini, muito bem disserta, ao afirmar que a não execução do Ciclo Completo pelas polícias brasileiras, talvez seja o maior motivo de ineficiência da atividade policial no Brasil, 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 brasileira” (LAZARINI, 2003, p. 69)

Um dos problemas é que, apesar de haver forte corrente doutrinária que defende a extensão do Ciclo Completo de Polícia às polícias militares, existe ainda, uma grande lacuna, no que tange a real concepção do que vem a ser o Ciclo Completo, e ainda, qual seria o melhor e mais adequado modelo de polícia, para que se diminua a ineficiência do modelo existente, que já não mais atende a expectativa da sociedade, de forma a se alcançar a modernização do atual sistema de Segurança Pública.

2.1 Conceito de Ciclo Completo

O conceito de Ciclo Completo de Polícia é algo que ainda se está em construção, o que tem levado os doutrinadores e pesquisadores a seguirem diversos caminhos.

Primeiramente o Ciclo completo pode ser entendido como o conjunto de ações policiais necessárias para levar os fatos criminosos a julgamento e com isso reduzir a violência.

Segundo Giulian, o Ciclo Completo de Polícia é:

toda fase policial que se inicia com o policiamento ostensivo (policial fardado) até o policiamento de investigação (quando ocorre um crime), que se materializa com policiais a paisana a fim de realizar a coleta de provas de maneiras discreta e sigilosa no intuito de se obter a autoria dos delitos.(GIULIAN, 2002, p. 35)

Já para Pereira (2006, p. 53) “O Ciclo Completo de Polícia se traduz pelo conjunto de atividades policiais que englobam a prevenção e a repressão dos delitos, por meio de ações de polícia ostensiva e de investigação criminal”.

Alcapadini, (2015), apresenta a seguinte conceituação:

(...) o Ciclo Completo de Polícia se dá quando uma força policial lida com a ocorrência criminal, do momento em que ela chega ao local dos fatos até o instante em que o criminoso é preso. Ou seja, junta-se na mesma força policial a prevenção, a repressão e as investigações dos crimes

Diante das conceituações acima apresentadas, verifica-se que vários são os conceitos adotados pela doutrina, sendo clara as grandes diferenças entre eles.

Assim, é que acredita-se que o conceito de Ciclo Completo de Polícia, não é o ponto mais relevante para este estudo, mais sim, uma análise das várias concepções existentes de Ciclo Completo de Polícia.

2.2 A polícia de Ciclo Completo no Direito Comparado

Os modelos policiais não são estáticos, geralmente acompanham as mudanças sociais e políticas. Não se pode falar na existência de um modelo ideal de polícia, ou em um único modelo, pois existem vários, e cada país adota o que considera sua melhor opção, diante da análise de sua história, tradição, cultura, estrutura política e territorial.

Existem no mundo vários tipos de modelos de sistemas policiais, como os monistas, dualistas ou até mesmo pluralistas, estaduais ou municipais, centralizados ou descentralizados. Monet explica que estes:

fundamentos, tradições, diferentes e conjunturas singulares produziram uma espécie de cristalização que desenha “modelos de polícia” que, de um país ao outro, apresentam um certo número de semelhanças, mas também diferenças notáveis (MONET, 2006, p. 79)

Desta forma, interessa apresentar de forma sucinta um pouco dos diversos modelos de polícia de ciclo completo existentes no mundo, para que

se possa ao final concluir se algum desses modelos poderiam ser adotados no Brasil de forma a otimizar os resultados da Segurança Pública nacional

No direito comparado, pode ser observado modelos policiais de extrema eficiência quando o assunto é o controle da violência e da criminalidade, como é o caso da Espanha ou do Chile. Ocorre que a simples adoção de um desses sistema não é garantia de eficiência em outro, justamente devido a diferenças geográficas, sociais, culturais de um país pra outro.

O sistema monista, se tem a presença de uma autoridade a qual as demais são subjugadas e devem prestar informações, ou melhor dizendo, um órgão. Exemplo de um sistema monista é o adotado pela Noruega. Já o sistema pluralista, se tem várias polícias dependente de vários órgãos, sendo o Canadá um exemplo de país que adota tal sistema.

A avalizada doutrina de Oliveira (2006, p. 98) pontua que: “Alguns países têm apenas um corpo de polícia, outros têm apenas um corpo de polícia, outros têm sistemas fragmentados, compostos por vários serviços policiais.”

Segundo Monet (2006, p.80), um sistema pode ser considerado centralizado, “a partir do momento em que tudo o que concerne aos problemas gestionários e operacionais do corpo policial é colocado sob responsabilidade final de uma instância situada no nível político central”.

“O sistema descentralizado é considerado a partir do momento em que instâncias exteriores ao nível central dispõem das capacidades institucionais necessárias para influir na organização e/ou funcionamento da polícia” (CÂNDIDO, 2016, p. 57)

No espaço europeu existem três tipos de modelos policiais, sendo eles o modelo napoleônico, o nacional e o descentralizado. O primeiro resulta da época do império napoleônico, se caracterizando como um modelo centralizado e dualista”. Portugal, Itália e a França adotam tal modelo.

Já o modelo nacional, predomina no norte da Europa, em países como a Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia. Nele os agentes policiais dispõem de maior competência em todo o território nacional. Se caracteriza este modelo por possuir uma organização única e depende de um diretor nacional de polícia, que responde diretamente ao Ministro da Justiça.

Por fim, se tem o modelo descentralizado, que se caracteriza, por conceder certo grau de autonomia as forças policiais, que se encontram espalhadas por todo o território nacional, contudo, possuem sua competência territorial limitada a determinada área geográfica, onde podem exercer suas atividades. Se tem como exemplos de países que adotam o referido modelo, os EUA, o Canadá e o Reino Unido.

Cândido ensina que:

Os modelos policiais apresentam modos de policiamento diferentes, sendo que o modelo napoleônico e nacional têm um estilo de policiamento mais reativo, estando ao serviço do Estado, não ligando muitas vezes para necessidades da sociedade. O modelo descentralizado é direcionado para um policiamento mais proativo, atendendo a uma visão mais focalizada no cidadão. Contudo, a realidade está mudando e a tendência, nos dias de hoje, é se apostar em um policiamento de proximidade ou policiamento comunitário, onde o cidadão ocupa um lugar central na reforma policial. (CÂNDIDO, 2016, p. 58)

Conforme se vê, existem, atualmente, diversas formas espalhadas pelo mundo, de se organizar e estruturar as polícias. A Suécia, Israel, Irlanda, Grécia, Peru e Bolívia, possuem uma polícia única. Já França, Espanha, Portugal e Itália apresentam em sua estrutura duas polícias. No Brasil, Alemanha, Argentina e México, se tem a presença de diversas instituições policiais. E por fim se tem o Canadá e os EUA, o primeiro possui centenas de polícias, enquanto, o segundo possui milhares de agências policiais.

No que diz respeito ao controle estatal, verifica-se que França, Espanha, Itália e Portugal apresentam controle centralizado em um único ente político, cabendo aos governos respectivos organizar, manter e dirigir as referidas polícias. No entanto, existem outros países em que o controle das polícias é compartilhado pelos vários níveis de entes políticos como é o caso do Brasil, Argentina, Alemanha, México, Canadá e EUA.

Em países onde existem mais de uma instituição policial, verificam-se divisões de trabalho e de jurisdição (ou circunscrição) embasadas na limitação territorial ou de acordo com certas matérias. Pelo exemplo francês, a *Gendarmerie* e a *Police Nationale* têm limitação de competência por área territorial, cabendo à primeira, o policiamento das áreas rurais (cidades com até

20.000 habitantes) e à última o policiamento das áreas urbanas (com mais de 20.000 habitantes).

Em outros casos, como Brasil, Argentina e EUA, o policiamento ordinário é realizado pelas polícias controlada pelos estados ou províncias (Brasil e Argentina) e município (EUA), cabendo às polícias federais jurisdição (circunscrição) sobre certos crimes considerados de competência federal.

Quanto à estruturação de tais instituições policiais, há variações, sendo diversas delas militares ou organizadas militarmente, por exemplo, as polícias militares brasileiras, do Corpo de Carabineiros espanhol, italiano e chileno, e da *Gendarmerie* francesa. Outras polícias apresentam organizações diferentes das militares, que se convencionou chamar de civis. Neste modelo podemos incluir as polícias americana e inglesas, bem como, a *Police Nationale* francesa, as polícias civis brasileiras e as polícias provinciais argentinas.

Há polícia, ainda, que são controladas de forma mais ou menos incisiva pelas forças armadas (polícias militares brasileiras), outras que se confundem com sua natureza de força armada (*Gendarmerie* francesa) e, as últimas, que são totalmente autônomas e diferenciadas das forças armadas, como no caso das polícias inglesas.

Certo é que todas as agências policiais aqui citadas, quer tenham adotado o modelo europeu-continental (francês) ou o modelo anglo-saxão (inglês), quaisquer que sejam as formas de controle estatal e de estrutura, quer sejam militares ou civis, quer sejam federais, estaduais (provinciais) ou municipais, adotam uma concepção do Ciclo Completo de Polícia. Tal ciclo, basicamente, resume-se, basicamente, no fato de que as funções de policiamento uniformizado e investigação devem boa parte de seus êxitos à interpenetração destas atribuições, desse a fase de diagnóstico e planejamento, chegando até a de execução efetiva das ações.

3 A POLÍTICA DE CICLO CLOMPETO PARA AS POLÍCIAS COMO MEDIDA EFICAZ PARA A SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

3.1 Avaliação da Segurança Pública no Brasil

Até o presente momento, estudou-se a estrutura do atual sistema de segurança pública no Brasil e como este chegou ao modelo que é hoje. Falou-se ainda sobre o que vem a ser o Ciclo Completo de polícia e como ele é adotado ao redor do mundo. Assim percebe-se que o sistema brasileiro de segurança pública é composto por diversas instituições policiais, cada qual com competências distintas entre si, ao mesmo tempo, que possuem competências semelhantes.

O questionamento em tela nesta pesquisa é se esse sistema de segurança pública adotado no Brasil vem funcionando efetivamente como previsto, e se a população se sente segura com este sistema.

Segundos dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBPS), em média 50% da população brasileira consideram as polícias eficientes em garantir a segurança pública e esclarecer os crimes, no entanto, 70% não confiam plenamente nos policiais brasileiros, seja por medo ou outro motivo. Desta forma percebe-se que a segurança pública continua sendo um tema tabu no Brasil.

E é nesse contexto, que os dados publicados na 10ª edição/2016 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública reforça a sensação de que vivemos em uma sociedade fraturada e como medo; aflita diante da possibilidade cotidiana de sermos vítimas e reféns do crime e da violência (LIMA; BUENO, 2013, p. 6). Assim diante dos dados apontado no anuário, pode-se perceber, assim como também é mencionado no mesmo, o sistema de segurança pública brasileiro precisa ser aperfeiçoado, o que fica claramente demonstrado através dos baixos índices de esclarecimento de delitos no país.

Silva critica veementemente a “dicotomia policial” ao sustentar que:

A dicotomia policial tradicionalmente arraigada no sistema de segurança pública brasileira tem, na manutenção de um modelo de freios e contrapesos, sua maior vantagem, porém o preço pago é a absoluta dissociação dos organismos policiais estaduais. Com efeito, notáveis já pugnaram pela manutenção da dicotomia, sob o correto

argumento de que uma instituição fiscaliza a outra, mormente em se tratando de organismos estatais que detêm o monopólio do uso legítimo da força. Todavia se essa respeitável tese é uma verdade, ela não é absoluta. Já dizia Nietzsche “é bom dizer logo duas vezes a mesma coisa, dando-lhe um pé direito e um pé esquerdo. Pois com uma perna só a verdade fica de pé, mas com as duas ela poderá andar e correr por aí”. Pois bem, a segunda perna desta verdade é que, inegavelmente, a dicotomia traz consigo uma tradicional animosidade entre as instituições policiais estaduais, criando-se uma lacuna estatal por onde navegam, tripudiam sobre a sociedade, aqueles que vivem na marginalia. Seria utopia uma integração harmoniosa sob os parâmetros atuais de rivalidade, ora representada por uma sã concorrência ora pela vaidade institucional e ânsia de poder próprias do ser humano, numa visão **hobbesiana**. Se de um lado vemos a polícia adjetivada de “militar”, doutro se apõe o predicativo de “judiciária”, certo é que a exacerbação de tais adjetivos aniquila o principal: o substantivo “polícia”. (SILVA JÚNIOR, 2000, p. “1-2)

Do mesmo modo, percebe-se que um governo tem sua legitimidade pautada na sua capacidade de manter a ordem pública dentro do seu território. “Se a ordem pública não for garantida, não há de existir o Estado, pois é a prestação de segurança (entendida como garantia da ordem) uma intransferível função-síntese do Estado, como entidade maior que as instituições que o compõem.” (CÂNDIDO, 2016, p. 104)

Existem autores, como Lima e Bueno (2013), que, em resumo, afirmam que o atual sistema de segurança pública não consegue oferecer serviços de qualidade, reduzir a insegurança e aumentar a confiança da população nas instituições, mesmo que no plano da gestão de segurança pública dos estados, paradoxalmente, tenham adotado várias iniciativas como a implantação de sistemas de informação, integração das polícias estaduais, modernização tecnológica, mudança no currículo de ensino policial, entre outras.

Portanto, são diversas as ameaças contra o atual modelo policial brasileiro e, conseqüentemente, contra as instituições policiais. Muito tem se ouvido sobre a reforma das polícias, enfatizando-se a necessidade de mudanças nas estruturas policiais que se apresentam centralizadas; propõe-se a separação das atividades de patrulhamento, investigação controle de trânsito e administração do sistema penitenciário; onde a estrutura policial se apresenta diferenciada. No entanto, encontra-se aqueles que argumentam de forma contrária, acreditando que a existência de duas ou mais instituições policiais encarregadas das tarefas de patrulhamento e investigação, prejudicaria o

controle e a eficiência do aparato policial; há, ainda, quem atribua a violência da polícia à sua estrutura militarizada e propõem a reforma e, às vezes, a extinção dessas instituições, bem como, tem aqueles que criticam o controle das polícias pelos governos estaduais, pugnando ora pela federalização, ora pela municipalização dessas instituições

Já no que concerne a in a investigação criminal, explica Cândido:

existem estudos que também demonstram que seu efeito sobre os índices de criminalidade é bastante reduzido. Crimes são raramente resolvidos pela investigação policial. Equipes de investigadores tem sido em sua maioria pouco eficientes na resolução de crimes e na detenção dos criminosos, em virtude, primordialmente, de as policias civis estaduais estarem imobilizadas nos distritos policiais, buscando como caminho inicial para o esclarecimento de crimes, o próprio criminoso preso (via de regra pela Polícia Militar). (CÂNDIDO, 2016, p.106)

Diante de todo o exposto, é que questiona-se se a população brasileira se sente segura com o atual modelo de segurança pública do país. E a resposta a essa pergunta foi alcançada pelo Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA), que é uma fundação pública federal que se encontra vinculada à Secretária de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. O IPEA, realiza atividades de pesquisa como suporte técnico e institucional às ações governamentais para que políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros possam ser criados ou reformulados. Sendo criado desta forma o Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), onde são realizados levantamentos periódicos sobre a percepção da sociedade em relação temas relevantes.

Em 5 de julho de 2012, publicada pesquisa que tratava sobre a segurança pública do país, onde se buscou avaliar a sensação de insegurança dos entrevistados. Estes expressaram o grau de medo em relação a serem vítimas de assalto à mão armada, assassinato, arrombamento da residência e agressão física. A pesquisa informa que:

Mesmo dotado de um alto grau de subjetividade, o fator medo é um indicador que afeta a qualidade de vida da população, influenciado, dentre outras variáveis, pela percepção do nível da ameaça de que tais eventos violentos realmente venham a ocorrer (BRASIL, 2012, p. 3)

Os resultados obtidos através da pesquisa demonstram que a maioria dos entrevistados, 62,3% afirmam terem muito medo de serem vítimas de assalto à mão armada, 62,4% tem muito medo de serem assassinadas, 61,6% possuem muito medo de terem suas residências arrobadas e 54,5% de sofrerem agressões¹

Na mesma pesquisa, foi questionado ainda o grau de confiança nas instituições policiais, informando a mesma que a confiança é uma das variáveis fundamentais para o estudo, pois na condição de portadora de um mandato que lhe permite utilizar a força física, cada instituição policial deve atuar dentro da legalidade, com a legitimidade oriunda da confiança da população nela depositada. O resultado obtido demonstra que as polícias federais contam com um maior grau de confiança por parte da população: 50,9% dos entrevistados confiam ou confiam muito na Polícia Federal e 49,5% confiam ou confiam muito na Polícia Rodoviária Federal. As porcentagens equivalentes para as organizações estaduais são 38,6% para Polícia Civil e 37,5% para Polícia Militar. No outro extremo da escala, quando consideramos as respostas que indicam nenhuma confiança, aproximadamente 15% dos entrevistados afirmam não confiar nas instituições federais, enquanto cerca de 20% não confiam nas polícias estaduais. Essas porcentagens de confiança nas polícias variam muito pouco por sexo, cor da pele, escolaridade e renda.

Apontam ainda a percepção da população sobre as organizações policiais no Brasil, tendo os entrevistados opinado sobre algumas questões ligadas a cada uma das polícias e seus serviços. Tais informações segundo a pesquisa permite avaliar a percepção da população em relação a como cada tipo de organização policial tem desempenhado o seu papel no campo da segurança pública.

Para 53,3% dos entrevistados, as polícias militares são lentas ou ineficientes no atendimento de emergências pelo 190. E 40,3 % alegam que Polícia Civil não registra queixas e denúncias de forma atenciosa e eficiente. No que se refere a Polícia Federal, 27,8% não acham que esta execute seu trabalho de com competência e eficiência.

¹ IPEA. SIPS –Sistemas de Indicadores de Percepção Social. Segurança Pública. Disponível em:< http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120705_sips_segurancapublica.pdf> Acesso em: 13 nov. 2017.

Assim, diante dos números apresentados, percebe-se que a população brasileira não possui um alto grau de confiança nas polícias, principalmente nas polícias civis e militares, ou seja, as duas “meias-polícias” estaduais.

3.2 As polícias brasileiras no ciclo completo

Ao tratar da inclusão das polícias brasileiras no ciclo completo, vários são os questionamentos: Como essa reforma aconteceria? Como minimizar os gastos com essa alteração estrutural do sistema de segurança pública brasileiro? Quais as dificuldades que seriam enfrentadas? Entre outras.

Das diversas propostas existentes, o presente trabalho, irá apresentar agora, aquela que considera a melhor opção para buscar uma maior eficiência nas atividades de segurança pública e com isso diminuir o grau de desconfiança da população nas instituições policiais.

Primeiramente é necessário esclarecer que o modelo de ciclo completo que será apresentado agora para ser adotado para as polícias brasileiras, é criação do Major da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Fábio Rogério Cândido, que é bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública e bacharel em Direito, Mestre e Doutor em Ciências Policiais de Segurança de Ordem Pública e ainda professor de Direito Processual Penal.

Cândido lança mão de uma estratégia de implementação do ciclo completo de polícia nas instituições policiais brasileiras, mais especificamente, nas polícias estaduais, militar e civil.

Dessa forma, o autor utilizou de critérios estratégicos para definição de um modelo policial, focado no ciclo completo de Polícia, que estivesse mais adequado a realidade brasileira.

Buscou com tal modelo, o aproveitamento das estruturas físicas das agências policiais já existentes, a racionalização dos meios materiais e humanos, a economia de recursos financeiros, simplicidades e utilidade na implementação, a eliminação dos conflitos de competência entre as agências policiais e, enfim, a eficiência do novo modelo.

Nesse aspecto sustenta Cândido que:

Avaliando-se o que se tem hoje como modelo da polícia estadual, verifica-se como já se explanou, que a Polícia Civil está imobilizada nos chamados distritos policiais, haja vista ter assumido um papel de investigação cartorária e não de campo, como preconizam diversos estudiosos.

[...]

Boa parte dos ativos da Polícia civil estadual estão incumbidos de realizar um retrabalho desnecessários diante das prisões/apreensões em flagrante delito e, mais ainda, da elaboração de Termos Circunstanciados (TCs) de ocorrência e Boletins de Ocorrências (BOs), verdadeiras cópias do que se reproduz pela Polícia Militar.

Assim, diante dos indicativos expostos acima é que o referido autor defende que a Polícia Civil continue com as atuais incumbências, mas se concentre principalmente nas apuração dos crimes de autoria desconhecida, permitindo assim, que se especialize no combate à criminalidade organizada, que assola o país.

Afirma Cândido ainda que:

[...] pode-se se concluir que, ao ser liberada da manutenção de estruturas para lavrar os registros das prisões/apreensões em flagrante, bem como, os TCs e BOs, os quais seriam efetuadas pela Polícia Militar, quando seus agentes (polícias militares) se deparassem com as ocorrências que dessem origem a tais registros, a Polícia Civil poderia focar-se na missão primordial de agências policial investigativa e de apuração criminal. (CÂNDIDO, 2016, p. 137)

Para efetivação dessa medida, bastaria que os governos estaduais, ao fixarem quais, dentro do Estado, seriam as autoridades para efeito do que estabelece o art. 4º do Código de Processo Penal (CPP), incluíssem, com o fim exclusivo de lavrar os flagrantes realizados por policiais militares, Oficiais da Polícia Militar. Assim desafogaria o grande número de trabalho da Polícia Civil, que não mais teria a obrigação de manter tal estrutura para atender aos policiais militares, poupando assim tempo.

Verifica o autor que os oficiais da Polícia Militar já possuem a prática da presidência de inquéritos e flagrantes de crimes militares, e, já receberam, em vários estados da federação, essa delegação do governo estadual ou do judiciário, por meio de provimento. O novo seria a desnecessidade de mudar de polícia – como ocorre nesses estados – para que possa a polícia militar exercer a atividade de polícia judiciária.

Alega Cândido que:

Dentro dos critérios avaliados [...], trata-se de uma forma simples de aproveitamento máximo das estruturas físicas existentes, sem a necessidade de gastos exorbitantes do poder público com novos prédios e espaços, o que revela uma solução de economia maior de recursos financeiros. (CÂNDIDO, 2016, p. 137)

Acredita Cândido ainda que a operacionalização do modelo apresentado é simples, por estar voltada principalmente para a conscientização dos personagens envolvidos e ajustes em termos de treinamento de pessoal a aceitar a quebra de paradigma.

Como desvantagem a ser enfrentada neste modelo de polícia seria justamente o rompimento do paradigma sedimentado. Haveria, com certeza, resistência de ambas as polícias. No entanto, das propostas de mudança no modelo policial brasileiro de que se tem notícia, esta é uma das que se apresenta com menor número de tensões institucionais, por não se propor um abalo de suas estruturas organizacionais, pois não se extinguiria cargos, não se unificaria duas instituições visceralmente distintas e não se desmilitarizaria a Polícia Militar, e nem militarizaria a Civil.

Por fim, o autor relata sobre a eficiência que se busca alcançar com tal modelo policial, diante da clara necessidade de se haver uma maior preocupação por parte dos gestores das polícias e condutores de investigações, buscando sempre a melhoria dos resultados. Nesse sentido, disserta que existe a

Premente necessidade de se livrar a polícia investigativa e de apuração criminal (nos estados representada pela Polícia Civil) das garras do cartoricismo ou do judicialismo das formas de investigação, na incessante busca de uma maior eficiência na elucidação de crimes e, conseqüentemente, na efetividade da responsabilização criminal. Mas, mais do que isso, demonstra-se a inexorável necessidade de que a Polícia Militar passe a colaborar com sua coirmã no desidrato de atuar nos registros dos casos em que não haja campo para a investigação, livrando-a de tal incumbência.

Assim, de todos os modelos estudados para a confecção do presente trabalho, tal modelo de polícia se apresentou como um dos teoricamente mais eficientes, focado na busca da melhoria contínua da prestação de serviço ao cidadão.

3.3 Unificação das Polícias

Existem alguns doutrinadores que defendem um modelo de polícia unificado, o que não parece ser a melhor opção para se alcançar um modelo efetivo para o combate da criminalidade e aumento da segurança pública. Diversas instituições policiais é uma das características mais relevantes dos modelos mais modernos de segurança pública na maioria dos países adeptos da democracia, como é o caso do EUA e Canadá, por exemplo. Sendo poucos os Estados que possuem uma polícia única.

Polícias menores tendem a serem facilmente avaliados e administrados, a serem mais ágeis e ainda serem mais especializados. Já as instituições policiais maiores tendem a serem de difícil de administração e supervisão. Além do mais, com uma eventual unificação das instituições policiais se teria a soma das deficiências das mesma, assim como, a soma das qualidades, é claro.

Crítica forte a esse modelo, seria o empoderamento de uma única instituição policial, pondo em cheque à democracia no país, e uma possível imposição da mesma sobre o Estado, diante de demandas corporativas.

Contudo, há quem aposte neste modelo, como é o caso de Faria, que sustenta que com a unificação:

As responsabilidades serão cumulativas dando maior agilidade para a investigação e tarefas preventivas, pois não existiriam mais dois órgãos com diferentes atribuições como no modelo atual, Polícia Civil e Militar, além de cria um novo modelo e um plano de carreira único. (FARIAS, 2013, PEC 51, art. 144-A § 2º, 3º)

No entanto, é visível perceber que a unificação das polícias geraria vários atritos oriundos da diversidade cultural de cada corporação.

Cândido, vai um pouco além fazendo crítica mais aprofundada a esse modelo:

Ao se imaginar o Ciclo Completo de Polícia como sendo todas as formas possíveis de atuações de uma agência policial, genericamente derivadas do exercício do poder de polícia, chegar-se-ia a um conjunto imensamente volumoso de ações que muito dificilmente poderiam vir a ser praticadas por só força policial.

[...]

Diante desse contexto, fortalece-se o posicionamento no sentido de que o Ciclo Completo de Polícia, em tais termos, é uma mera ficção, pois seria, sob o ponto de vista pragmático, impossível concebê-la

como o total das inúmeras ações inerentes a uma agência policial. (CÂNDIDO, 2016, p. 113-117)

Segundo Bastos (1994) a ideia de unificação não possui nenhuma fundamentação lógica e é por ele considerado impossível unificar duas instituições tão diferentes. O autor questiona ainda o motivo de se unificar duas atividades como a das polícias civis e militares que são incompatíveis entre si (de acordo com o seu ponto de vista), tendo em vista o policiamento ostensivo exigir homens uniformizados, enquanto que a atividade de polícia judiciária o costume e pessoal e viaturas descaracterizadas.

Bastos (1994, p. 156), entende ainda que se desconstituir dois órgãos que do atual Sistema de Segurança Pública, pode ser considerado o mesmo que criar uma verdadeira “torre de babel” uma vez que propiciará o “surgimento de diretrizes e doutrinas diferentes, o que dificultará o relacionamento das polícias dos Estados vizinhos”, além de “desobrigar o Governo Federal das questões da Segurança Pública, transferindo as responsabilidades para os Estados e para os Municípios”.

Já Cardoso (1999, p. 32-33) se apresenta mais cuidadoso sobre o tema, ele se apresenta contrário à unificação por acreditar que “a comunidade dificilmente apoiará uma mudança na Polícia que apague dos estatutos policiais o regime militar.

Assim, a maior parte da doutrina estimula o surgimento de novas instituições policiais, e que cada uma delas sejam de ciclo completo de polícia, como é o caso da Polícia Federal no Brasil. Acreditando ser este o modelo mais adequado para se alcançar maior efetividade no controle da criminalidade e aumento da segurança pública de um Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se demonstrou na presente pesquisa, os países democráticos em sua maioria adotaram uma concepção mais ou menos ampla do chamado ciclo completo de polícia. Assim as polícias em outras partes do mundo, basicamente realizam de maneira completa as funções de prevenção criminal, polícia ostensiva, judiciária, investigação e apurações de infrações penais, de forma coordenada e sistêmica.

No entanto, no Brasil, as policias estaduais são divididas em Militar que é encarregada da “prevenção” através de sua presença ostensiva com o patrulhamento fardado e outra, a Civil, que é encarregada de realizar a investigação criminal. Assim, diferentemente dos outros países que a existe a especialização entre patrulheiros e investigadores, diante de uma divisão interna, foi aqui as policias separadas em duas instituições, de culturas e estruturas totalmente diferentes. Ocorre que o que se tem é duas “metades de polícia”, onde cada qual é responsável por apenas metade de um ciclo de policiamento.

A divisão do ciclo acaba por impedir que os policiais encarregados da investigação tenham acesso às informações coletadas pelos patrulheiros. Já as Polícias Militares, ao mesmo tempo, não podem apurar responsabilidades criminais, sendo assim impedidas de atuar efetivamente até mesmo na prevenção criminal.

O patrulhamento e a investigação podem e devem ser considerados complementares no trabalho criminal, ambos devem integrar as fases do planejamento da ação policial, desde o diagnóstico das tendências criminais até a formulação de planos de ação, monitoramento e avaliação de resultados. No Brasil tal modelo tem se mostrado inviável, necessitando as polícias de um ciclo que seja completo. Assim, percebe-se que ambas buscam incessantemente incorporar as “prerrogativas de função” que lhes faltam. Isso tem estimulado muito uma hostilidade gratuita entre elas, que estar relacionada com a realização de ações investigativas por parte das Polícias Militares, e de ações de policiamento ostensivo por parte das Polícias Cíveis, gerando uma ausência de colaboração.

Para que a existência de mais de uma polícia com ciclo completo não seja redundante e não implique novas disputas, foi apresentada proposta estratégica criada por Cândido para a implementação do ciclo completo de polícia nas instituições policiais brasileiras, mais especificamente, nas polícias estaduais, militar e civil. Objetivando com esta alcançar maior eficiência nas atividades de segurança pública e com isso diminuir o grau de desconfiança da população nas instituições policiais.

Tal estratégia busca o aproveitamento das estruturas físicas das agências policiais já existentes, a racionalização dos meios materiais e humanos, a economia de recursos financeiros, simplicidades e utilidade na implementação, a eliminação dos conflitos de competência entre as agências policiais e, enfim, a eficiência do novo modelo.

Seja como for, a crise vivenciada no modelo de polícia brasileiro nunca foi tão evidente, o que tem implicado em uma solução com urgência.

REFERÊNCIAS

ALCADIPANI, RAFAEL. **A Farsa do Ciclo Completo de Polícia**. Artigo publicado na rede mundial de computadores. 2015. Disponível em:<<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,a-farsa-do-debate-do-ciclo-completo-de-Polícia,1779015>> Acessado em 10 de nov. 2017.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1994.

CÂNDIDO, Fábio Rogério. **Direito Policial: O ciclo completo de polícia**. Curitiba: Juruá, 2016.

CARDOSO, Dirceu Gonçalves. **O risco da desmilitarização das polícias militares. Direito Militar**. Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais – AMAJME. Florianópolis: 1999.

GIULIAN, Jorge da Silva 2002 **Unificação policial estadual no Brasil: uma visão dos limites e possibilidades**. Albuquerque Editores Associados: São Paulo, 2002

LAZZARINI, Álvaro. **Juizados Especiais Criminais e o Processo de sua implantação no Estado de São Paulo**. A força policial, São Paulo, n. 39, p. 19, jul/ago/set. 2003.

LIMA, Renato Sérgio; BUENO, Samira. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 7 ed. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo, 2014

MONET, Jean Claude. **Polícias e Sociedade na Europa**. Série Polícia e Sociedade n. 3, 2ª ed. Editora da Universidade de São Paulo (esusp), 2006.

NUCCI, Guilherme de Souza Nucci. **Manual de processo penal e execução penal**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

OLIVEIRA, José Ferreira. **As políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: A emergência do policiamento de proximidade**. Edições Almedina. 2006.

RONDON FILHO. Edson Benedito. **Unificação das polícias civis e militares: ciclo completo de polícia**. Universidade Federal de Mato Grosso– FECC Monografia Curso de Especialização em Gestão de Segurança Pública – C.A.O. - Cuiabá-MT dezembro/2003.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Legalidade do Termo Circunstanciado Lavrado por Agente Policial Militar**. A força policial, São Paulo, n. 31, jul/ago/set. 2001

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. **Prática policial: um caminho para a modernidade legal**. Revista Meio Jurídico, São José do Rio Preto, a, III, n. 36, fev. 2000.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 7^a ed. Salvador, BA: JusPodivm. 2012