



COORDENADORES  
EDUARDO FONTES  
HENRIQUE HOFFMANN

Adriano Sousa Costa | Eduardo Fontes | Fábio Roque | Gabriel Habib  
Henrique Hoffmann | Ivana David | Leonardo Barreto  
Márcio Adriano Anselmo | Nathalia Masson | Nestor Távora

# SEGURANÇA PÚBLICA

## Modelos e Evolução

**2<sup>a</sup>** | revista  
edição | ampliada  
atualizada

2024

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

**tentativas** de emplacarem o **ciclo completo de polícia** e a **carreira única** vão além do debate democrático de ideias; existem **fatores ocultos** a serem expostos.

Fato é que os idealizadores de tais projetos de mudanças buscam **transferir esses modelos** para o Brasil, que já se encontram em funcionamento em outros países, acrescentando pitadas de viés hipertrofiador de determinadas corporações. O problema, na verdade, não é só o de se tentar transferir modelos estrangeiros, mas sim que tais propostas não são compatíveis com a realidade nacional, como será explicado.

Nesse jaez, **não há ambiente** no Brasil, e nem no resto do mundo, para a construção de **super-corporações**, nem mesmo para **replicar várias organizações semelhantes** dentro do mesmo espaço geográfico e de atuação. Por isso é que, a nosso ver, conferir às corporações mais numerosas do sistema (ou seja, aquelas incumbidas da prevenção) a capacidade de realizarem tarefas mais *delicadas* da intervenção do Estado na vida das pessoas promoveria a construção de super-corporações e, por óbvio, pulverizaria a capacidade de controle republicano e democrático sobre o todo. Julgamos, portanto, que todas as organizações devem estar amparadas em **atribuições muito bem delimitadas**, sujeitando-se a uma rígida engrenagem de fiscalização, em especial a de controles recíprocos.

Com efeito, **alterações abruptas** das estruturas dos órgãos da segurança pública e da persecução penal ensejariam uma grande **confusão** nas organizações, sem olvidar da enorme **insegurança jurídica** que traria aos cidadãos. Principalmente se essas mudanças estiverem voltadas mais aos interesses de algumas castas corporativas do que para o incremento da eficiência dos órgãos estatais.

Ademais, seria **inadequada a promoção de bricolagens** no sistema persecutório. Isso porque é evidente neste momento o amadurecimento das polícias judiciárias, as quais, em sinergia com os demais atores da persecução penal e dos órgãos de fiscalização, já demonstraram que o manejo adequado das técnicas investigativas

é capaz de desbaratar grandes organizações criminosas, inclusive aquelas incrustadas no poder público. Dessa forma, temos por certo que as readequações sistêmicas sugeridas por nós não promoverão quebra da imagem e das atribuições das organizações públicas, porquanto permanecem elas como estão. A ideia é **aumentar a eficácia** de todos os atores e organizações envolvidos, **sem desprezer nenhuma das funções** que formam o sistema. A fórmula será exposta ao longo da obra.

Apresentaremos um **robusto cabedal legal e jurisprudencial** para demonstrarmos que já existe, no Brasil, uma linha de raciocínio compatível com as soluções trazidas aqui para tentar **solver um dos maiores problemas** que gravitam em torno da segurança pública e da persecução penal brasileiras: o de **desrespeito às vocações originais das corporações** em face da frouxidão institucional. De qualquer sorte, **não nos limitaremos a analisar normas e leis, sendo a dogmática legal uma pequena parcela da complexa metodologia utilizada na análise da segurança pública e da persecução criminal.** Uma análise séria e profunda desse tema não deveria abrir mão do instrumental fornecido pela Ciência Política, Sociologia e Criminologia.

Nessa vereda, ao invés de alternativas que exijam a ruptura dos princípios e balizas fundamentais da Constituição brasileira, optamos por buscar **alternativas viáveis** para a segurança pública e a persecução penal. Isso só é possível pois não há monopólio interpretativo da Carta Magna conferido a órgãos ou a Poderes do Estado, na esteira do pensamento de Peter Häberle.<sup>2</sup> As alternativas trazidas no livro visam a **potencializar os princípios-vetores da Constituição Federal brasileira** acentuando a **eficiência** do Estado, **sem abrir mão das garantias** e das proteções individuais já expressamente insculpidas na Carta Fundamental.

---

2. HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da Constituição*. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2002.

## Capítulo 2

# Sistema de Segurança Pública e Persecução Penal

### 2.1. SISTEMA ATUAL

O sistema atual de segurança pública e persecução penal do Brasil é relativamente complexo, motivo pelo qual sua exposição em minúcias exige uma obra apenas para esse desiderato.<sup>1</sup>

Todavia, com intuito didático, a fim de facilitar a compreensão das propostas de mudanças do sistema de segurança pública e persecução penal, vale a pena expor em **breves linhas como o ordenamento jurídico brasileiro estruturou as corporações policiais e de persecução criminal**, e de que maneira dividiu as competências entre os diferentes agentes públicos.

---

1. É o livro Segurança Pública: Sistema Atual, também integrante da Coleção Carreiras Policiais.

Persecução Penal			
	1ª etapa	2ª etapa	3ª etapa
<b>Segurança Pública</b>			
<b>Prevenção</b>	<b>Investigação</b>	<b>Processo</b>	<b>Execução</b>
– Polícias Administrativas	– Polícias Judiciárias	– Judiciário – Ministério Público – Defesa	– Judiciário – Ministério Público – Defesa – Administração Penitenciária
<b>fase pré-judicial</b>		<b>fase judicial</b>	
	OBS: algumas diligências (prisoinais, probatórias ou assecuratórias) dependem de ordem judicial		OBS: algumas medidas (benefícios e sanções) não dependem de ordem judicial

De início, sublinhe-se que o rígido **respeito à divisão de funções** feita pela legislação não consiste em detalhismo exacerbado. Em se tratando da prática de atos invasivos dos direitos fundamentais, o agente estatal deve necessariamente observar a estrita **legalidade**<sup>2</sup>, postulado congênito ao Estado de Direito.<sup>3</sup> Essa **conformidade funcional** representa um **direito do cidadão**, no sentido de que o agente público não tem permissão para o atingir a não ser na exata autorização do ordenamento jurídico. Trata-se de **garantia** contra abusos e hipertrofia de poder.

Grife-se ainda que a observância estrita da separação de tarefas estabelecida pela própria Constituição não importa em classificar os

2. Art. 37 da CF; art. 2º, a da Lei 4.717/65; arts. 2º, 11, 13, III e 53 da Lei 9.784/99; arts. 1º e 2º Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (Resolução 34/169 da ONU).

3. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 97.

diferentes funcionários do Estado como mais ou menos importantes. Utiliza-se o termo **competência** no sentido jurídico (de permissão legal para desempenhar uma função pública), e não na acepção leiga (de habilidade para realizar uma tarefa).

As atribuições das agências públicas que atuam na segurança pública e persecução penal são elencadas na Constituição Federal, sendo também confirmadas pela legislação infraconstitucional, não deixando margens para dúvidas sobre qual é o papel de cada agente público na tarefa de prevenir ou de reprimir infrações penais.

A seguir serão apresentadas as corporações policiais (polícias em sentido estrito) e as demais agências que atuam na fase pré-judicial, bem como as organizações que atuam na fase judicial, com suas respectivas funções, classificação e amparo legal.

<b>Corporações policiais (de segurança pública) que atuam na fase pré-judicial</b>			
<b>Polícia</b>	<b>Função</b>	<b>Classificação</b>	<b>Amparo Legal</b>
<b>Polícia Militar</b>	patrulhamento ostensivo nos estados OBS: também apura crimes militares estaduais	Polícia Administrativa (prevenção de crimes)	– art. 144, § 5º da Constituição – Decreto-Lei 667/69 – Decreto 88.777/83 – Código de Processo Penal Militar – Lei n. 14.751/2023
<b>Polícia Rodoviária Federal</b>	patrulhamento ostensivo nas rodovias federais		– art. 144, § 2º da Constituição – Lei 9.654/98 – Código de Trânsito Brasileiro

<b>Corporações policiais (de segurança pública) que atuam na fase pré-judicial</b>			
<b>Polícia Ferroviária Federal</b>	patrolhamento ostensivo nas ferrovias federais OBS: sem estrutura no Brasil		art. 144, § 3º da Constituição
<b>Polícia Penal</b>	segurança dos estabelecimentos penais (sistema penitenciário) OBS: também atua na fase judicial (execução penal)	Polícia Administrativa (prevenção de crimes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– art. 144, § 5º-A da Constituição</li> <li>– Lei 10.693/03</li> <li>– Lei de Execução Penal</li> </ul>
<b>Polícia Legislativa</b>	segurança da respectiva casa legislativa		<ul style="list-style-type: none"> <li>– arts. 51, IV, 52, XIII e 27, § 3º da Constituição</li> <li>– Regulamento do Senado</li> <li>– Regimento da Câmara</li> </ul>
<b>Polícia Federal</b>	investigação de crimes federais OBS: também realiza prevenção em portos, aeroportos e fronteiras		Polícia Judiciária (repressão de crimes)
<b>Polícia Civil</b>	investigação de crimes estaduais	<ul style="list-style-type: none"> <li>– art. 144, § 4º da Constituição</li> <li>– Lei 12.830/13</li> <li>– Lei 14.735/2023</li> <li>– Código de Processo Penal</li> </ul>	

**Corporações policiais (de segurança pública) que atuam na fase pré-judicial****Observações**

- o **Corpo de Bombeiros Militar** está citado no rol de polícias do art. 144 da Constituição e de integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (Lei 13.675/18), muito embora não seja corporação de prevenção nem de investigação criminal, e sim de defesa civil (prevenção e apuração de desastres); possui similitude com a Polícia Militar por ser organismo militar estadual;
- a **Polícia Penal** (anteriormente denominada Departamento Penitenciário) existe em nível federal e estadual;
- a **Polícia Legislativa** existe em nível federal (no Senado Federal e na Câmara dos Deputados) e estadual (nas Assembleias Legislativas);
- a **Polícia Ferroviária Federal**, por não ter sido estruturada, não foi elencada como integrante operacional do Sistema Único de Segurança Pública (Lei 13.675/18);
- a **Polícia Federal** possui atribuição preventiva não apenas no policiamento marítimo, aeroportuário e de fronteiras, especialmente contra tráfico de drogas, contrabando e descaminho (conforme expressa previsão na Constituição), mas também em outras searas definidas legalmente, como migração (Lei 13.445/17) e refugiados (Lei 9.474/97), segurança privada (Lei 7.102/83), produtos químicos (Lei 10.357/01), armas de fogo (Lei 10.826/03), segurança de autoridades (Lei 7.474/86) e cooperação internacional (tratados internacionais multilaterais e bilaterais);
- a **Polícia Federal** Investiga, também, os crimes federais (que atingem bens, serviços e interesses da União, autarquias ou empresas públicas federais), os políticos (contra a ordem política e social), graves (que geram repercussão interestadual ou internacional e exijam repressão uniforme) e tráfico de drogas, contrabando e descaminho;
- o **Sistema Socioeducativo** (que atua na prevenção e repressão de atos infracionais praticados por adolescentes) não foi contemplado no art. 144 da Constituição nem no Sistema Único de Segurança Pública (Lei 13.675/18), sendo disciplinado no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Lei 12.594/12) e no Estatuto da Criança e do Adolescente;
- a **Polícia Civil** investiga todos os crimes, exceto os federais e os militares. Assim, apura os delitos contra sociedades de economia mista federais, os crimes estaduais (que atingem bens, serviços e interesses dos estados, autarquias ou empresas públicas estaduais), e o que se poderia chamar de crimes municipais (que atingem bens, serviços e interesses dos municípios, autarquias ou empresas públicas municipais – por inexistir Justiça Municipal, são processados na Justiça Estadual).



<b>Corporações não policiais (não de segurança pública) que atuam na fase pré-judicial</b>			
<b>Corporações</b>	<b>Função</b>	<b>Classificação</b>	<b>Amparo Legal</b>
<b>Guarda Municipal</b>	segurança de bens, serviços e instalações municipais  OBS: criação facultativa	Órgão auxiliar de prevenção de crimes	– art. 144, § 8º da Constituição – Lei 13.022/14
<b>Forças Armadas</b>	– garantia da lei e da ordem (prevenção de crimes), de forma episódica – segurança portuária e aquaviária (Marinha)  OBS1: apuram crimes militares federais OBS2: função precípua das Forças Armadas é a defesa da pátria		– art. 142 da Constituição – Lei Complementar 97/99 – Lei 9.537/97 – Decreto 5.129/04
<b>Segurança Viária</b>	fiscalização das rodovias e estradas		– art. 144, § 10 da Constituição – Código de Trânsito Brasileiro
<b>Segurança Portuária e Aquaviária</b>	fiscalização portuária e aquaviária (hidroviária e marítima)		– Lei 9.537/97 – Portaria 121/09 da Secretaria de Portos da Presidência (Ministério da Infraestrutura) – Decreto 5.129/04 – Decreto 9.861/19

<b>Corporações não policiais (não de segurança pública) que atuam na fase pré-judicial</b>			
<b>Segurança Aérea</b>	fiscalização do espaço aéreo		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lei 7.565/86</li> <li>– Decreto 5.144/04</li> </ul>
<b>Segurança Institucional</b>	segurança de determinadas agências OBS: setores do Poder Executivo, Poder Judiciário e Ministério Público	Órgão auxiliar de prevenção de crimes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 9.668/19</li> <li>– Lei 12.694/12, Resoluções 291/19 e 344/20 do Conselho Nacional de Justiça, e Resolução 156/16 do Conselho Nacional do Ministério Público</li> </ul>
<b>Instituto de Perícia</b>	perícia OBS: auxiliam a investigação criminal, mas não a presidem	Órgão auxiliar de investigação de crimes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lei 12.030/09</li> <li>– Código de Processo Penal</li> </ul>
<b>Serviço de Inteligência</b>	atividade de inteligência e contrainteligência	Órgão auxiliar de prevenção ou investigação de crimes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lei 9.883/99</li> <li>– Decreto n. 11.693/2023</li> </ul>
<p><b>Observações</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– embora não sejam tecnicamente agências de segurança pública (segundo a Corte Constitucional, o rol de polícias estabelecido na Constituição é taxativo), evidentemente tais organismos auxiliam (ainda que indiretamente) a manutenção e restauração da ordem pública;</li> <li>– <b>Força Nacional de Segurança Pública</b> não é organismo autônomo (art. 144, § 7º da CF e Lei 11.473/07), constituindo um tipo de consórcio entre polícias dos diferentes entes federativos por meio da mobilização de policiais;</li> </ul>			

### **Corporações não policiais (não de segurança pública) que atuam na fase pré-judicial**

- a **Guarda Municipal** não consta no rol de polícias dos incisos do art. 144 da Constituição, mas tem previsão no § 8º desse dispositivo. Embora segurança de bens, serviços e instalações municipais seja atividade preventiva de ilícitos (inclusive penais), e a Lei 13.022/14 afirme que o policiamento ostensivo está entre suas atribuições, o Supremo Tribunal Federal entende que não se trata de corporação policial. Pode realizar atividades não exclusivas de polícia autorizadas pela legislação como captura em flagrante (Código de Processo Penal), fiscalização de trânsito (Código de Trânsito Brasileiro) e portar arma de fogo (Estatuto do Desarmamento), mas não pode realizar buscas pessoais em geral (apenas na fiscalização do patrimônio municipal) e não tem aposentadoria especial;
- a **Segurança Viária** é feita pela Polícia Rodoviária Federal nas rodovias federais, Polícia Militar nas rodovias estaduais e municipais e vias urbanas e rurais, e por agências de trânsito de todos os entes federados (União, estados e municípios – podendo a Guarda Municipal ser a agência municipal);
- a **Segurança Portuária e Aquaviária** é realizada pela Polícia Federal, Forças Armadas (Marinha - denominada autoridade marítima - abrange os setores chamados Capitania dos Portos ou Autoridade Portuária, e Patrulha Naval), empresas estatais (denominadas Companhia de Docas ou também Autoridade Portuária – com setor chamado Guarda Portuária), CONPORTOS (Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis), CESPORTOS (Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários;
- a **Segurança Aérea** é realizada pelas Forças Armadas (Aeronáutica – denominada autoridade aeronáutica – abrange os setores chamados Departamento de Controle do Espaço Aéreo e Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos), Agência Nacional de Aviação Civil, Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias, Conselho de Aviação Civil e Polícia Federal;
- a **Segurança Institucional** é exercida por setor denominado Gabinete ou Departamento de Segurança Institucional do Executivo, Judiciário ou Ministério Público (não são corporações autônomas). No Judiciário também se usa a denominação Polícia Judicial, embora não seja corporação policial propriamente dita. No Legislativo, a Constituição optou por criar as Polícias Legislativas;

**Corporações não policiais (não de segurança pública)  
que atuam na fase pré-judicial**

- na União o **Instituto de Perícia** faz parte da Polícia Federal, e na maioria dos estados faz parte da Polícia Civil.<sup>4</sup> Nos estados em que se desvinculou da Polícia Judiciária, ainda que tenha o nome de Polícia Científica, deixou de ser agência de segurança pública, pois o rol de polícias da Constituição é taxativo segundo o Supremo Tribunal Federal;
- o **Serviço de Inteligência** existe em níveis federal, estadual e municipal, sendo a Agência Brasileira de Inteligência o organismo central; finalidade da atividade de inteligência é coletar informações para subsidiar as decisões das autoridades governamentais, e não sobre materialidade e autoria de crimes (atividade que consiste em investigação criminal).

Como se nota, as corporações policiais e agências diversas atuam na fase pré-judicial, para atuar na prevenção ou investigação de crimes (diretamente ou de forma auxiliar) e podem se vincular aos 3 Poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário), e aos 3 entes federados (União, Estados ou Municípios).

Ente Federativo	Corporações policiais	Corporações não policiais
<b>União</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Polícia Federal</li> <li>– Polícia Rodoviária Federal</li> <li>– Polícia Ferroviária Federal</li> <li>– Polícia Penal</li> <li>– Polícia Legislativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Forças Armadas</li> <li>– Segurança Viária</li> <li>– Segurança Portuária e Aquaviária</li> <li>– Segurança Aérea</li> <li>– Segurança Institucional</li> <li>– Serviço de Inteligência</li> </ul>

4. Há dados que mostram que as unidades em que existe conexão estrutural entre a Polícia Civil e o Órgão Central de Perícia Criminal apresentam melhores resultados na elucidação de crimes do que as Unidades da Federação em que há tal divisão. Ao revés, na Região Sudeste, São Paulo foi o estado que apresentou nessa mesma pesquisa o índice mais baixo de resolução de crimes. O referido estado não adota o sistema da vinculação entre perícia criminal e Polícia Civil. Não que esse seja o único fator explicativo para a baixa taxa de resolução (26,2%), mas que essa variável não pode ser totalmente descartada de estudos sobre a efetividade da atividade investigativa.

<b>Ente Federativo</b>	<b>Corporações policiais</b>	<b>Corporações não policiais</b>
<b>Estados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Polícia Civil</li> <li>– Polícia Militar</li> <li>– Polícia Penal</li> <li>– Polícia Legislativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Segurança Viária</li> <li>– Segurança Portuária e Aquaviária</li> <li>– Segurança Institucional</li> <li>– Instituto de Perícia</li> <li>– Serviço de Inteligência</li> </ul>
<b>Municípios</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Guarda Municipal</li> <li>– Segurança Viária</li> <li>– Serviço de Inteligência</li> </ul>

<b>Poder</b>	<b>Corporações policiais</b>	<b>Corporações não policiais</b>
<b>Executivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Polícia Federal</li> <li>– Polícia Rodoviária Federal</li> <li>– Polícia Ferroviária Federal</li> <li>– Polícia Penal</li> <li>– Polícia Civil</li> <li>– Polícia Militar</li> <li>– Polícia Penal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Forças Armadas</li> <li>– Agência de Trânsito</li> <li>– Guarda Portuária e Aquaviária</li> <li>– Segurança Institucional</li> <li>– Instituto de Perícia</li> </ul>
<b>Legislativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Polícia Legislativa</li> </ul>	
<b>Judiciário</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Segurança Institucional</li> </ul>

Já os organismos que agem após a atuação das agências de segurança pública, quando o crime não foi evitado e precisou ser investigado, têm a missão de desenvolver o processo para definição da culpa do criminoso (Judiciário, Ministério Público e defesa técnica) e de executar e fiscalizar a execução da pena (Judiciário, Ministério Público, defesa técnica e Administração Penitenciária).

<b>Corporações que atuam na fase judicial</b>		
	<b>Função</b>	<b>Amparo Legal</b>
<b>Ministério Público</b>	acusação OBS: STF entende que também pode realizar investigação criminal	art. 129, I da CF
<b>Defesa (Advocacia e Defensoria Pública)</b>	defesa	arts. 133 a 135 da CF
<b>Judiciário</b>	juízo (definição da culpa e da pena, e incidentes de execução da pena)	arts. 92 a 130-A da CF
<b>Administração Penitenciária (Polícia Penal)</b>	execução da pena	art. 144, § 5º-A da CF

A divisão estrita das funções entre agências diferentes (modelo mais garantista de direitos e com maior especialização) e a eventual possibilidade de o mesmo organismo cumular atribuições (arquétipo com menos densidade protetiva e menor especialização) é uma **escolha política** da Constituição dos diferentes países. Comparativamente (em face do exposto texto constitucional), o padrão brasileiro é considerado avançado em relação a outros países que toleram o acúmulo de diferentes funções. Na China, por exemplo, a Polícia é única, desmilitarizada e com a divisão de atribuições realizada internamente dentre as várias províncias.

<b>Modelos de separação ou fusão das funções de investigação e acusação</b>		
	<b>Investigação</b>	<b>Acusação</b>
<b>Espanha e Chile</b>	Ministério Público e Polícia	Ministério Público
<b>Austrália</b>	Polícia	Polícia e Ministério Público
<b>Brasil</b>	Polícia	Ministério Público

## 2.2. PEÇAS E ENGRENAGENS DO SISTEMA

O sistema de segurança pública e de persecução penal pode ser representado por **3 grupos de engrenagens**. O primeiro, nominado de **segurança pública**, é formado por coroas representativas de **corporações** que detêm a **função de realizar tarefas de prevenção e repressão ao crime, independentemente de estarem nominadas no artigo 144 da Constituição Federal**. Já um outro conjunto de engrenagens, nominado de **persecução penal**, refere-se ao conjunto de peças que desempenham, prevalentemente, **funções processuais**. Por fim, fazendo a **conexão desses dois grupos** estão as **polícias judiciárias (civis e Federal)**, as quais são **corporações híbridas** que atuam na investigação criminal e servem como ponte entre a primeira e a segunda etapas.

Cada uma das peças tem uma razão para ser maior ou menor do que as outras, e se essa lógica for subvertida, **haverá graves perturbações na ordem pública**. Por isso, revela-se fundamental compreender como elas funcionam, como se relacionam entre si e como se poderia realizar a adequada calibragem desse sistema, evitando-se o subaproveitamento dessa máquina. Enxergar a segurança pública e a persecução penal como um **sistema único de peças e de engrenagens** fornece uma visão de conjunto, mais realista dos problemas, evidenciando que não adianta colocar a culpa de todas as mazelas na configuração constitucional dessas corporações se **nunca vimos o sistema funcionar a pleno vapor**.

Partindo da premissa de que estamos analisando peças e engrenagens, a **maior coroa** da engrenagem de segurança pública é a que realiza a função típica de **prevenção geral de infrações penais**. Na verdade, é a maior coroa do sistema.

Por mais que **nem todo crime seja passível de prevenção pelas policiais ostensivas ordinárias** (Polícia Militar e Polícia Rodoviária Federal), **mas principalmente os ditos crimes de piso social**, deixaremos de enfocar essas outras **organizações** que auxiliam na **prevenção específica de crimes mais sofisticados** (crimes

financeiros, econômicos ou de escritório), a exemplo do Banco Central, Unidade de Inteligência Financeira, Conselho Administrativo de Defesa Econômica etc.

Mesmo com tal recorte, pode-se afirmar que a **função geral<sup>5</sup> de prevenção** é, no mundo todo, a **atividade policial que mais demanda pessoas** – aproximadamente 60% do quantitativo de policiais, enquanto a investigação criminal abrange somente por volta de 10% da força policial. No Brasil tais funções gerais incumbem às **polícias ostensivas** e demais corporações administrativas.

São estas as organizações que possuem mais elevado número de integrantes e, portanto, possuem maior capilaridade social. Sem dúvida, tais peças exercem uma função primordial, a de evitar a ocorrência de delitos, por meio do patrulhamento ostensivo (fardado) em vias públicas. A **ineficácia** desse importante trabalho tem como corolário a **sobrecarga da respectiva engrenagem e das subsequentes**.

Uma **segunda coroa**, também muito importante, é a da **polícia investigativa** (também chamada de polícia judiciária, em razão de sua origem a partir do Poder Judiciário), que exerce **as funções específicas de apuração de infrações penais** (investigação criminal), e a qual conecta as peças próprias do sistema de segurança pública preventivo (quais sejam, as polícias tipicamente administrativas como Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Penal) às peças da persecução penal (Poder Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público).

É por isso que a **Polícia Judiciária** faz parte da **engrenagem da segurança pública** e também da **engrenagem da persecução penal**,

---

5. “Na Austrália, os policiais de funções gerais correspondem a 60% do pessoal; nos Estados Unidos são 56%; e 43% na Grã-Bretanha (Jones, 1980; Police Executive Forum Research, 1981, pp. 581 e ss.; Bayley, 1990). Para as investigações criminais, os números são 15% na Austrália; 9,8% nos Estados Unidos; e 13,9% na Grã-Bretanha. Para o trânsito, os números são 10% na Austrália, 9% nos Estados Unidos e 10% na Grã-Bretanha.” BAYLEY, David H. *Comparando a organização das polícias em países de língua inglesa*. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). *Policimento moderno*. São Paulo: Edusp, 2003, p. 556.



recebendo a missão constitucional de funcionar como conector entre o grupo de peças que realizam funções ostensivo-administrativas e o das que exercem funções processuais. Graças à existência de tais **corporações híbridas** (polícias civis e Polícia Federal) é que se pode considerar que há, no Brasil, um **único sistema**, o qual é formado pela **junção das engrenagens da segurança pública e da persecução penal**.

Nessa senda, fica fácil notar que **a ação da Polícia Judiciária é iniciada pela falha das agências ostensivas** no exercício de sua ação típica – a prevenção. Quando uma infração penal ocorre, as polícias ostensivas são novamente acionadas para tentarem fazer cessar o crime (reação primária), porquanto têm maior capilaridade para buscar a captura em flagrante. É que, quando as **forças ostensivas não conseguem realizar a contenção criminosa** nessas duas oportunidades, surge a necessidade de que a polícia investigativa exerça o papel de investigação como fator de equilíbrio social. Por isso, nesses casos, a busca de conhecimento cabal dos fatos e a identificação de envolvidos nos crimes deságuam necessariamente na Polícia Judiciária, à qual compete identificar a natureza criminal do fato apresentado, iniciar o processo de persecução penal do Estado e, com as cautelas necessárias, representar pela prisão do suspeito e por sequestro de bens e valores, buscar e apreender objetos etc.

É por isso que, visando a minimizar a possibilidade de se imputar equivocadamente o cometimento de crime a um inocente, houve por bem o Brasil investir em uma **autoridade especializada**, o delegado de polícia, com missão de **buscar a verdade de maneira imparcial** a fim de evitar acusações temerárias e possibilitar ações penais somente contra quem recaem indícios suficientes de autoria (de um delito cuja materialidade também tenha sido demonstrada por meio de juízo de probabilidade). A atuação dessa autoridade policial se dá não apenas com utilização de conhecimento estritamente **policia**, relativo aos métodos de investigação, mas também de um arcabouço **jurídico** que permita realizar análises técnicas com base no Direito.

Portanto, em sua **análise técnico-jurídica**, a autoridade de polícia judiciária deve agir basicamente para (a) autorizar a instauração das diferentes modalidades de investigação, (b) determinar diligências investigativas para colheita de provas, a maioria por autoridade própria, e outras mediante autorização judicial, (c) reconhecer condutas como criminosas, e (d) identificar a autoria dos delitos.

Optou-se pela especialização no exercício desse sensível mister de investigação criminal, não somente pela complexidade que permeia a apuração de crimes, mas especialmente porque a primeira etapa da persecução criminal deve se qualificar como **filtro contra acusações infundadas**, possuindo a importante missão de preservar direitos fundamentais de alta envergadura, como a liberdade, propriedade e intimidade dos envolvidos, valores fundamentais em um Estado Democrático de Direito.

Nesse cenário, há que se compreender que essas duas coroas (polícia ostensiva e polícia judiciária) estiveram umbilicalmente conectadas, da forma que atualmente estão estruturadas, desde as suas gêneses. No Brasil, o filho **primogênito** foi a **Polícia Civil**. Isso é curioso, pois no imaginário popular o primeiro organismo policial criado teria sido o de natureza militar para só depois despontar uma corporação civil. Quando a Intendência-Geral assumiu o controle de todas as funções policiais existentes no Brasil-colônia, em 1808, foi criada a Secretaria de Polícia, considerada a célula-mater do que hoje conhecemos como Polícia Civil.<sup>6</sup> Somente no ano seguinte, 1809, que foi criada a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, destinada à vigilância policial da Cidade do Rio de Janeiro e que se tornaria, futuramente, o que hoje chamamos de Polícia Militar.

Essa é uma realidade distinta do caminho histórico vivenciado por alguns países europeus. Por exemplo, na Inglaterra, as **polícias**

---

6. O dia 05 de Abril de 1808 marca a vinda da corte de D. João VI de Portugal ao Brasil, fundando a instituição originária da Polícia Civil no Brasil, qual seja a Intendência-Geral de Polícia. Por isso é que, na Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis, marcou-se a referida data como comemorativa da referida corporação policial (art. 47).

**de natureza civil** surgiram como tentativa de **se evitar a replicação das mazelas** causadas pela atuação das forças **policiais militares** (*gendarmérie*) na França. De acordo com a literatura especializada:

As reações negativas da opinião pública inglesa a tudo o que possa lembrar a cara odiosa das polícias do continente, e especialmente o sistema centralizado e politizado que Fouché estabelece na França e nos países ocupados, obrigam os reformadores da polícia britânica a resolver um duplo problema: é preciso policiais bem visíveis para que possam ser controlados pelo público e para não parecerem uma ‘polícia secreta’; mas é preciso evitar que seu uniforme e seu armamento lembrem o modelo das polícias militares do estilo das gendarmarias.<sup>7</sup>

Portanto, a gênese da moderna organização policial civil-burocrática foi construída, na Inglaterra, com base na ameaça do tendenciamento dos *militares* em favor de grupos rebeldes revolucionários e, portanto, em desfavor das balizas conversadoras daquele país. **Era preciso ter uma burocracia policial de natureza civil que, mantida a desejada neutralidade, assegurasse a ordem – inclusive das demais forças policiais – com base em sua autoridade racional.**<sup>8</sup>

Temendo que os militares, cujas fileiras eram preenchidas pelo recrutamento nas classes perigosas, pudessem ficar do lado das massas urbanas e virar-se contra as elites dominantes do momento, o Parlamento Inglês criou em Londres uma polícia civil cuja neutralidade política, em caso de desordem civil, estava garantida.<sup>9</sup>

Retomando a situação brasileira, mesmo sabendo dessa cronologia, a Polícia Militar foi idealizada para ter um quadro de

7. MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 2002, p. 51-52.

8. Essa mesma lógica foi seguida pela Polícia Chinesa. A referida corporação, que foi nitidamente influenciada pelo modelo inglês, é uniformizada, desmilitarizada e prevalentemente desarmada. Às Forças Armadas cabem unicamente a defesa da soberania nacional.

9. REISS JR., Albert J. *Organização da Polícia no século XX*. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). *Policamento moderno*. São Paulo: Edusp, 2003, p. 84.

integrantes maior do que o da Polícia Civil. Isso parece lógico, à medida que a Polícia Militar, por exercer um papel essencialmente preventivo, precisa possuir um maior número de policiais para se apresentarem ostensivamente nas ruas, ainda que dotados de mais modesta qualificação acadêmica, com vistas a baratear os custos totais desse quadro mais numeroso.<sup>10</sup>

E o Brasil internalizou tais vetores de proteção social ao instituir um modelo mais voltado para o **controle administrativo-burocrático das polícias ostensivo-preventivas**, principalmente das forças militarizadas estaduais. Tal decisão está em consonância com o **princípio da assimetria estrutural-democrática**.<sup>11</sup> Exemplifica-se isso pelo procedimento de prisão em flagrante. O procedimento escalonado, previsto no art. 304 do Código de Processo Penal, existe para evitar que o agente da autoridade seja o responsável pela realização de todo o ato prisional, principalmente pelo fato de a captura em flagrante ocorrer costumeiramente em circunstâncias de má visibilidade social, ou seja, sem possibilidade de conhecer todas as nuances da ocorrência da prisão.

E o mais surpreendente é que a maior parte do poder discricionário está nas mãos dos policiais de menor patente do sistema e que a maioria dessas decisões arbitrárias não são sujeitas a relatórios. Esses poderes discricionários de policiamento nas mãos de patrulheiros limitam, efetivamente, o poder burocrático da polícia.<sup>12</sup>

Nesse sentido, as polícias civis e a Polícia Federal se conectam ao sistema de polícia preventiva, porquanto **recebem e depuram a carga de trabalho dessas corporações**, analisando a sua **adequação técnico-jurídica**.

Em sede de sistemas de segurança, em especial o sistema adotado pelo Brasil, esta divisão de atribuições representa um formato

10. Como demonstramos nas representações gráficas 24 e 25 contidas no item 6.5.2.

11. Raciocínio explicado em detalhes no tópico 6.5.2.

12. REISS JR., Albert J. *Organização da Polícia no século XX*. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). *Policamento moderno*. São Paulo: Edusp, 2003, p. 90.

diferenciado. (...) O sistema imediatamente apresenta um modelo de **contrapesos**, ou seja, o **organismo militar** (a força) precisa se submeter a uma **análise de legalidade de seus atos por outro organismo** (jurídico), onde são processadas as informações trazidas, chegando-se a uma opinião técnica/jurídica de um profissional preparado para isso e sem qualquer vínculo com o outro, garantindo-lhe total isenção em suas decisões. Essa função é exercida pelo Delegado de Polícia que, por força constitucional, é o dirigente responsável pelas Polícias Cíveis e Federal.<sup>13</sup>

Exercem as polícias judiciárias outra função ainda mais importante no âmbito da persecução penal, pois suas **investigações embasam a persecução criminal em juízo** e definem a sua sorte, guarnecendo os trabalhos do Poder Judiciário, da defesa (Defensoria Pública ou advogados vinculados à Ordem dos Advogados do Brasil) e da acusação (posição dada prevalentemente ao Ministério Público). Com efeito, cumpre às polícias investigativas fornecerem às autoridades judiciárias as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos, realizando as diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público e cumprindo os mandados expedidos pelas autoridades judiciárias, no que a legislação e parte da doutrina denominam de função de polícia judiciária (art. 144, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal).

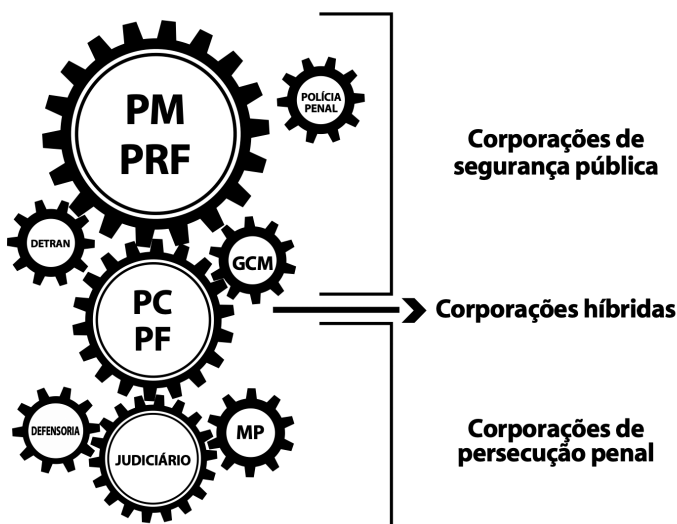
Enfim, no bloco da engrenagem vinculado às **funções processuais** dá-se papel de relevo ao **Poder Judiciário**, ao qual compete o controle e julgamento dos processos de persecução penal, dentre os quais os decorrentes da atividade da Polícia Judiciária e da dialética constante entre defesa e Ministério Público. **Tudo deságua no Judiciário, pois é o único Poder do sistema, o que indica que todas as demais corporações agem em favor, direta ou indiretamente, da prestação jurisdicional.** E isso só poderá

13. PINHEIRO, Marilda. Ciclo completo da Polícia Militar versus Estado Democrático de Direito. In: *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 10, Suplemento Especial, Fev/Mar 2016, p. 47.

ocorrer adequadamente se um volume deglutível de contendas chegar ao referido Poder.

Mencione-se que o sistema prisional (que passou a se chamar Polícia Penal) encontra-se inserido no contexto da engrenagem da segurança pública, devido ao seu papel de evitar infrações nos estabelecimentos penais e também, no cenário da persecução penal, por cuidar a Administração Penitenciária do cumprimento da pena do condenado. Conjecturamos que tal coroa, inclusive, é uma das possíveis responsáveis pela falência do sistema como um todo. Tal força administrativa deveria agir fiscalizando os custodiados e prevenindo infrações nos estabelecimentos carcerários, bem como apurando e punindo ilícitos administrativos praticados por presos – como braço do Poder Judiciário no que tange à execução das penas.

REPRESENTAÇÃO GRÁFICA 1:  
PEÇAS E ENGRENAGENS DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DE PERSECUÇÃO PENAL



O primeiro ponto a ser sublinhado é que cada uma dessas coroas do sistema é impulsionada por uma força motriz autônoma, a qual julgamos ser **o estímulo ao cumprimento da sua vocação**