

JOSÉ ROSA NETO

Doutorando e Mestrando em Direito pela Universidade Autônoma de Lisboa; Especialista em Políticas e Gestão em Segurança Pública; Professor de Direito Penal e Processo Penal da Universidade Cândido Mendes; Palestrante. E-mail: decadepol@gmail.com

RESUMO

O presente artigo traz uma discussão a respeito do modelo dicotomizado de polícia no Brasil adotado nos Estados Federados e os reflexos de paradigmas jurídicos que juntamente com outros interesses existentes, mantêm esse modelo em detrimento da eficiência e promoção de políticas públicas eficazes na Segurança Pública.

Palavras-chave: Agências Policiais – Modelo Dicotomizado – Segurança Pública.

A DICOTOMIA DE POLÍCIA NO BRASIL: Um Anacronismo que precisa ser pensado.

INTRODUÇÃO

A proteção dos cidadãos é reflexo direto do modelo policial que um país adota. Sabe-se que a violência e a criminalidade é produto de uma série de fatores de ordem social e que por essa razão não se pode fazer atribuição às forças policiais. Entretanto, é o modelo de gestão adotado no Estado que condiciona e define a eficiência no combate a criminalidade. Não há mais atualmente possibilidade de admissão de paradigmas ultrapassados ou ensaios

num modelo moderno de administração gerencial os quais tratam problemas novos com métodos do passado.

Modelos policiais variados existem em todo o mundo. Assim, na Alemanha, Brasil, Espanha, França, Itália e Portugal, existem várias agências policiais; nos Estados Unidos existem agências policiais municipais ao lado de outras estaduais e federais; na Dinamarca existe apenas uma agência policial. Entretanto, com modelo dicotomizado só existe no Brasil e em outros raríssimos países.

Assim, este artigo visa tecer uma discussão sobre esse anacrônico modelo de Polícia. Desta forma no primeiro capítulo será abordado a origem da dicotomia e seus reflexos em nossas agências policiais. No segundo capítulo será feito um estudo sobre o modelo de polícia utilizado no Brasil, apontando as atribuições de cada uma de suas agências e tecendo comentários sobre o equivocado ciclo incompleto de polícia oferecido à sociedade. E por fim, no terceiro capítulo faremos uma crítica ao modelo dicotomizado de polícia oferecido pelos estados federados para garantir a segurança da população, o qual precisa ser readequado a realidade do país que exige urgentemente a adoção de um *ciclo completo de polícia*.

1. AS BASES DOUTRINÁRIAS SOBRE A DICOTOMIA

O conceito de “polícia” não é recente. Segundo CRUZ (1914), polícia era uma atividade administrativa com fins preventivos, que se utilizando dos meios coercitivos, controlava e mantinha a ordem pública interna, promovendo a defesa contra os perigos e as ameaças que surgiam. Neste contexto, o autor falava da subdivisão em “polícia administrativa” e “polícia judiciária” oriundas da literatura alemã onde a polícia judiciária não faz parte do direito administrativo e sim do direito penal, entendimento pelo qual o autor vem a concordar se for levado em conta o seu caráter jurisdicional. Já com referência a polícia administrativa considera outras inúmeras subdivisões que se resumem em “polícia administrativa em sentido estrito” e a “polícia de segurança”.

Com visão distinta, MARQUES (1980), aduz que é no “*Code d’Instruction Criminelle*” francês que tem origem o termo “polícia judiciária”, época em que o Ministério Público e o Juízo de Instrução eram abrangidos por aquela polícia. Afirma ainda que o termo “polícia judiciária” no Brasil deve ser reparado uma vez que embora tenha esse nome, trata-se na verdade de uma atividade administrativa.

Não obstante, a elucidação das raízes da dicotomia policial na linha de conclusão de DIEU (2002) decorre da dicotomia da jurisdição. Assim, com o modelo do contencioso administrativo surgiu a concepção de um modelo policial dicotômico para justificar a força pública em nome do Estado tanto na jurisdição administrativa como na jurisdição comum, tendo cada uma delas força pública distinta, desenvolvendo-se doutrinariamente funções de polícia administrativa e funções de polícia judiciária, também distintas e separadas, ainda que o órgão público fosse o mesmo.

Neste contexto vemos que a dicotomia “polícia judiciária” e “polícia administrativa” teve a sua origem na França pós revolução, quando foi estabelecida a distinção entre os poderes executivo e judiciário e adotado a dupla jurisdição ou judicial/administrativa, que de forma independente solucionam conflitos com decisões vinculantes ou *stare decisis et non quieta movere*. Cumpre ressaltar que no sistema do contencioso administrativo não há submissão ao controle do Poder Judiciário dos magistrados dos Tribunais administrativos. Também as atividades dos órgãos são distintas, ficando ligadas à magistratura judiciária as atividades de polícia judiciária e a jurisdição administrativa as atividades de polícia administrativa, por possuírem suportes jurídicos diferentes. Hoje possuem o sistema da dupla jurisdição Portugal, Espanha, Alemanha, Itália e França.

Atualmente a França, Bélgica e os demais países influenciados, procuram fundamentação dessa sutil e dificultosa distinção de polícia administrativa e polícia judiciária (mesmo reconhecendo a equivalência das duas funções), argumentando que ela se manifesta da autoridade onde os atos de polícia parte e se destinam. Assim, têm-se ações de polícia administrativa se os atos provieram de autoridade administrativa, de outra forma, se os atos são de polícia

judiciária é porque provieram de autoridades judiciárias. Logo, podemos verificar com clareza que não há como fundamentar o exercício da atividade repressiva ou preventiva para justificar a dicotomia policial existente na atividade de polícia judiciária e polícia administrativa no Brasil. (FRANCHIMONT,2007);

O Brasil adotou o sistema do controle judiciário ou da jurisdição única, repudiando o contencioso administrativo, tendo-se breves momentos de Tribunais Administrativos. Desta feita, submete ao controle judicial os atos administrativos e, de forma paradoxal, mantém a dicotomia nas atividades policiais, o que se traduz como um verdadeiro contrassenso: faz importação do molde de jurisdição única Americana no início da República, mantendo-se o Direito Administrativo da tradição francesa, disso argumentando que há distinção absoluta entre as atividades de polícia judiciária e administrativa, acentuando paradigmaticamente que o policiamento ostensivo, a polícia de prevenção de ilícitos e a polícia de segurança caiba na polícia administrativa.

Ressalta-se que mesmo a França, que foi o país onde se originou a fundamentação da dicotomia judicial e policial, bem como a Alemanha, Espanha, Itália e Portugal, o desempenho das forças de segurança civil e militar é simultâneo e possuem um paralelo com as funções de polícia judiciária e administrativa.

Ressaltamos que o objetivo principal do desenvolvimento dessa comparação entre países é a de reafirmar a posição de que são equivalentes as atividades de polícias e que mesmo na doutrina que as criou essa divisão cartesiana não encontra espaço algum. Nosso sistema jurídico é produto de uma construção histórica francesa impossível de ser comparado, “importando” modelos estrangeiros acreditando serem os melhores, mas que na verdade não têm condições de serem aplicados no Brasil.

2. O MODELO POLICIAL BRASILEIRO

Em nosso país, o *ciclo incompleto* das duas corporações policiais estaduais vem disposto no artigo 144 da Constituição Federal, mais precisamente nos parágrafos 4º e 5º do inciso IV, onde estabelece que aos

policiais militares cabem a função de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, e ao policiais civis, o exercício da polícia judiciária. Diante dessa realidade, os trabalhos das duas polícias acontecem isoladamente, só estabelecendo contato na ocasião em que a polícia militar se dirige à delegacia como condutores para que se proceda a devida investigação, se for o caso.

Observe que ao se referir as expressões função de ‘polícia judiciária’ e ‘atividade de apuração de infrações penais’, o dispositivo constitucional não os confundiu, já que a primeira engloba a segunda, embora uma não se exaure na outra. Isto faz sentido uma vez que derivam do poder judiciário outras atividades que os auxiliam e que não tem relação com apuração de ilícitos penais, tais como o cumprimento de mandado de prisão, de busca e apreensão, registro de termo circunstanciado, uso da força requisitada pelos juízes e auto de prisão em flagrante. Em todas essas hipóteses o poder judiciário recebe auxílio, mas não é apurado ou investigado em Inquérito Policial.

Assim, a “apuração de infrações penais” é espécie da atividade gênero, “polícia judiciária”. Onde se conclui que a atividade de polícia judiciária *não* é privativa da polícia civil no que diz respeito a apuração das infrações penais, uma vez que os militares e a polícia federal, constitucionalmente, a ela concorrem. Assim, quando afastados os casos de crimes militares e de apuração pela polícia federal, a apuração das infrações penais caberá residualmente e privativamente às polícias civis. A ratificação desta tese vem no Código de Processo Penal em seu artigo 4º. § único. Logo, a ‘apuração de infrações penais’ e ‘atividade de polícia judiciária’ são atividades distintas.

Há tempos é objeto de discussão em nosso país esse modelo de polícia utilizado; com características por natureza *sui generis* o seu remodelamento vem se fazendo necessário. Com um ciclo de polícia dicotomizado, o Brasil é um dos poucos países no mundo a adotá-lo. Assim, a polícia militar, a rodoviária federal e a ferroviária federal, são instituições policiais de policiamento ostensivo com fardas, tendo como fim somente a realização de prisões e a consequente condução à delegacia. Por outro lado, a polícia federal e a polícia civil, pertencentes a outras instituições, efetuam com exclusividade, a apuração dos referidos crimes. Desta forma, o objetivo inicial que era o de

complementariedade das polícias, com o decorrer dos anos se transformou institucionalmente em uma verdadeira dicotomia.

Se uma mesma corporação policial exercesse as atribuições de prevenção aos delitos e manutenção da ordem pública de forma ostensiva e uniformizada, cumulativamente com atividades de polícia judiciária ou investigação criminal, teríamos o que se chama de *'ciclo completo de polícia'* que seria muito bom para os problemas no nosso país. Ressalta-se que “excetuando-se Cabo verde, Guiné-Bissau e Brasil, todos os demais países adotam esta modalidade policial, ou seja, ciclo completo de polícia.” E mais, além do ciclo completo de polícia, Portugal, Chile e México possuem corporação de polícia judiciária independente (de ciclo incompleto) e especializada.

3. A DICOTOMIA DO MODELO POLICIAL BRASILEIRO

No dicionário de AURÉLIO (2010) *'dicotomia'* significa a divisão de um conceito em dois elementos contrários. Em termos de modelos policiais, dicotomia no Brasil significa que exceto a União e os Municípios, a Segurança Pública é oferecida pelos Estados Federados por meio de duas agências policiais, que são a polícia militar e a polícia civil, que em tese se completam, mas que acabam por agirem de *per si*.

Não podemos olvidar que mais de uma agência de polícia também existem em outros países; entretanto, nestes nem se cogita falar em dicotomia. É justamente o fato de uma agência policial ir até certo ponto em sua atividade, e deste ponto em diante outra agência assumir essa mesma a atividade, é que faz o nosso modelo ser dicotomizado. Fala-se, então, em uma polícia judiciária que é exercida pelas policiais civis, que investiga; e numa polícia de preservação da ordem pública exercida pela polícia militar, que previne a criminalidade, as quais não se completam.

Pesquisadores chamam nosso modelo de polícia de isomorfismo mimético; ou seja, acaba por se assemelhar em forma a uma instituição que tende a se aproximar de outra. Nesse contexto, enquanto a polícia ostensiva

como “meras” polícias buscam prerrogativas estatais, a polícia judiciária busca identificação com o poder judiciário, são “quase juízes” nesse processo.

Infelizmente é somente no nosso país que os adjetivos “civil” ou “militar” são considerados mais importantes que o substantivo “polícia”.

Noutro giro, uma dupla adequação do atual modelo policial seria atribuir um ciclo completo de polícia mais restrito. Em nosso país essa experiência/modelo já vem sendo adotada em algumas unidades da federação, como Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Alagoas e Minas Gerais, numa fase embrionária do ciclo completo, que é a atuação da polícia militar nos termos circunstanciados dos crimes de menor potencial ofensivo e contravenções penais, os quais podem ser confeccionados na rua pelo policial de serviço e encaminhado ao Juizado Especial.

Com o ciclo completo de polícia não mais se teriam longas horas perdidas pelos policiais militares em delegacias confeccionando registros de ocorrência, tendo eles mais liberdades para o patrulhamento ostensivo. Medida como essa capilarizaria a força de trabalho no varejo criminal, além de desonerar mais a polícia civil, guindando-a a uma polícia especializada nas criminalidades mais complexas.

Destarte, numa interpretação em termos jurídicos pode-se relacionar eficiência e legalidade agregando a polícia militar aos termos circunstanciados de ocorrência criminais (Lei 9099/95), as contravenções penais, bem com aquelas infrações que não necessitem serem investigadas posteriormente, ficando os demais crimes como os médios, graves e gravíssimos potenciais ofensivos para serem apurados com exclusividade pela polícia civil. Desta forma e de acordo com a modernidade, o *ciclo completo de polícia* restará adotado em nosso país.

Todavia o Brasil insiste inovar a polícia geralmente se restringindo a pedir mais juízes para os fóruns, mais polícias, mais viaturas e computadores, salários mais elevados – tendendo ao “eficientismo” exacerbado e à ideologia da “maximização de resultados”. Ou seja, insistem em resolver os casos

rapidamente, encher cadeias e esvaziar varas criminais, segundo modelos organizacionais e padrões “acima do valor da justiça”. (REALE JUNIOR, 1997).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nosso país, o modelo de polícia praticado pela Segurança Pública recentemente não está de acordo com a expectativa da sociedade que clama por segurança. Ao mesmo tempo em que reivindica providências pelo fato de serem contra à violência, a população toma posição diametralmente oposta a qualquer iniciativa da polícia que venha a resultar em alteração na rotina da cidade, seja através de danos material e moral ou mortes. Solicitam providências e correções, sem admitir perdas.

As autoridades com suas agências policiais ultrapassadas vêm sendo alertadas por especialistas sobre a urgência em readequar-se a um novo modelo de polícia, inclusive sobre a melhoria no processo seletivo, treinamento, dentre outros. Outrossim, especialistas assinalaram para o uso mais eficiente de polícia ostensiva, por mais crimes elucidados, bem como um sistema carcerário mais estruturado e humano. Entretanto o poder público ignora solenemente estas justas e pertinentes reivindicações por estarem em desacordo com os programas dos partidos políticos.

É evidente que se nada for feito a estrutura policial pode sofrer um colapso, uma vez que chegamos a um estágio em que a demanda criminal é bem maior do que a possibilidade de se dar proteção. O que mais nos parece é que a dissuasão ao cometimento de ações criminosas e a eficácia da sanção não atinge mais o cidadão de bem que se sente desprotegido pela lei que não cumpre sua finalidade quando violada. O que observamos no dia a dia são menores protagonizando atos não sociais recebendo salvo-conduto e sendo usados por criminosos mais experientes. Acresce-se a isso, uma lei de execução penal que favorece os delinquentes com encarceramento reduzido, regimes progressivos e apenados remunerados, dentre outras vantagens.

Diante desse cenário qual será nosso caminho a seguir com essa violência em escalada? Na realidade atual não seria melhor medidas de longo

prazo com planejamento e integração das instituições policiais em ciclo completo ao invés de apostarmos em medidas de curto prazo com uma polícia dividida? Eis a reflexão!

REFERÊNCIAS

1. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1956.
2. CRUZ, Alcides. **Direito Administrativo Brasileiro**, 2ª ed., 1914, p. 160).
3. DIEU, Francois. **La Gendarmerie, secrets d'uncorps**. Bruxelles: Editions Complexe, 2002.
4. FRANCHIMONT, Michel; JACOBS, Ann; MASSET, Adrien. **Manuel de procédure pénale**. 2. Bruxelles :EditionsLarcier, 2007.
5. MARQUES, José Frederico. **Tratado de Direito Processual Penal**. São Paulo: Saraiva, 1980, v. 1.
6. PIETRO, Maria S. Zaneladi – **Direito Administrativo**. 20. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.
7. SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da – **Segurança Pública, Estrutura e Relações Institucionais: um “Exercício Arqueológico” em Busca das Origens da Dicotomia Policial**” Revista Científica, ano 2017. Acesso em: 08 out 2019. Disponível em: <http://revistacientifica.pm.mt.gov.br/ojs/index.php/semanal/article/view/375/pdf>

8. SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da – **Modelos Policiais e o Risco Brasil** – ASSOFEPAR, ano 2015. Acesso em: 10 out 2019. Disponível em: <https://www.assofepar.org.br/modelos-policiais-e-o-risco-brasil-20>

9. STORANI, Paulo – **‘Segurança Pública: qual o ponto de inflexão?’**, Extra on-line. Ano 2017. Acesso em: 08 out 2019. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/artigo-seguranca-publica-qual-ponto-de-inflexao-por-paulo-storani-21777934.html>