

POLICIA E SOCIEDADE: de como a dicotomia civil-militar incapacita os organismos políticos na proposição de soluções factíveis ao aprimoramento da Segurança Pública no Brasil – a busca do Ciclo Completo de Polícia

Diogo Botelho Franco<sup>1</sup>

INTRODUÇÃO

A Segurança Pública e o desempenho da atividade policial são questões em voga no Brasil contemporâneo. A espetacularização midiática da violência hodierna torna diuturnamente o cidadão mais vulnerável a sentimentos de insegurança e medo – ao vislumbrar cotidianamente nos meios de comunicação de massa a escalada da violência que atinge indiscriminadamente a população brasileira como um todo, passasse a questionar a eficiência dos organismos policiais em cumprir seu mister constitucional.

No mesmo sentido, a recorrente divulgação de excessos policiais e violência contra o cidadão, aliados a uma tendência de julgamento prévio da opinião pública e dos meios de comunicação<sup>2</sup> a toda ação policial em que importe restrição de direitos e o uso da força, tem contribuído a todo o instante para que se indague: Que polícia nós queremos?

Nesse contexto a polícia administrativa – Polícia Militar – passou a ser vista por parte considerável do meio social e acadêmico como uma instituição incapaz de garantir a ordem pública e a paz social, com estribo na premissa que o adjetivo “militar” estaria atrelado a funções bélicas e de defesa externa.

Ante o exposto, a dicotomia no que tange a natureza da organização administrativa e gerencial do organismo policial brasileiro responsável pela atividade de polícia ostensiva em militar e civil, bem como a cisão do Ciclo de Polícia no Brasil resultante da divisão de atribuições entre a polícia judiciária (civil) e administrativa (militar) são a razão de ser do

---

<sup>1</sup> Capitão do Quadro de Oficiais do Estado Maior – Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul  
Especialista em Segurança Pública – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)  
Bacharel em Direito – Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

<sup>2</sup> No mês de fevereiro de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, o cinegrafista Santiago Andrade da rede Bandeirantes de televisão acabou sendo morto após ser atingido por um rojão disparado por um manifestante, na ocasião o repórter da Globo News Bernardo Menezes, afirmou que o projétil que provocou a morte de Santiago Andrade teria sido arremessado por policiais militares, porém quando a imprensa internacional divulgou imagens que permitiram a polícia identificar Fábio Raposo como autor do crime a Rede Globo de televisão foi obrigada a desmentir a versão do seu funcionário.

presente estudo, no intuito de avaliar uma discussão mais aprofundada do tema e propor soluções factíveis no aprimoramento do sistema de Segurança Pública brasileiro

## 1. Polícia e Sociedade – introito

Os seres humanos, desde o momento em que passaram a viver em grupos, nas mais rudimentares formas de organização societária, sempre tiveram como uma de suas principais preocupações a preservação de sua integridade corporal, a posse de sua propriedade e a salvaguarda de condições mínimas indispensáveis a uma existência tranquila e livre de ameaças externas.

Neste contexto, dos primórdios da humanidade, passando pela Grécia antiga com os guardiões da *polis*, o Império Romano e as primeiras policiais públicas, a Idade Média e as milícias privadas e guardas reais até a chegada dos Estados modernos, muitas foram às formas adotadas pelos governantes para a proteção da coletividade, a sustentação do regime político vigente e a defesa das fronteiras.

A evolução gregária da humanidade, o aparecimento do Estado moderno e a adoção de um contrato social<sup>3</sup> deram vida à figura jurídica denominada polícia<sup>4</sup>.

A evolução histórico-sociológica do termo polícia encontra-se bem apanhada em verbete do Grande Dicionário Etimológico-Prosódico da Língua Portuguesa:

“o termo polícia inicialmente designava a arte de governar os cidadãos e a ordem ou regulamento de governo para o bem público, posteriormente, passou a ser empregado no sentido de vigilância armada para a repressão de crimes e desmandos do povo.<sup>5</sup>”

---

<sup>3</sup> Contrato social (ou contratualismo social) indica uma classe bastante ampla de teorias que procuram explicar os caminhos que levaram as pessoas a formarem Estados e/ou manterem a ordem social. Essa noção de contrato traz implícito que as pessoas abrem mão de certos direitos para um governo ou outra autoridade a fim de obter as vantagens da ordem social e segurança coletiva. Os principais autores/obras que referenciaram as teorias do contrato social foram: Thomas Hobbes com a obra “O leviatã” (1675), John Locke e o “Tratado sobre direito civil” (1682) e Jean-Jacques Rousseau com “O contrato social” em 1712.

<sup>4</sup> Diferenciar polícia de poder de polícia

<sup>5</sup> BUENO, Francisco da Silveira. Grande dicionário etimológico-prosódico da Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Lisa S.A.,1988. P.3.104-3.105. v.6.

Modernamente, com base e Weber<sup>6</sup>, David H. Bayley conceitua polícia como “o conjunto de pessoas autorizadas pelo grupo para regular as relações interpessoais dentro de uma comunidade através da aplicação de força física.<sup>7</sup>”

No mesmo sentido, de forma mais ampla e consentânea ao período de pós-modernidade<sup>8</sup> em que vivemos Plácido e Silva refere a polícia:

“(…) por sua derivação, em amplo sentido, quer o vocábulo exprimir a ordem pública, a disciplina política, a segurança pública, instituídas, primariamente, como base política do próprio povo erigido em Estado. (...) Em sentido estrito, porém, quer o vocábulo designar o conjunto de instituições fundadas pelo Estado, para que, segundo as prescrições legais e regulamentares estabelecidas, exerçam a vigilância para que se mantenham a ordem pública, a moralidade, a saúde pública e se assegure o bem-estar coletivo, garantindo-se a propriedade e outros direitos individuais.<sup>9</sup>”

## 2. Polícia de manutenção da ordem pública no Brasil – de onde viemos?

No Brasil, desde o descobrimento, as instituições policiais têm passado por diversas transformações no que tange sua estrutura, objetivos e esfera de atribuições. As alterações mais significativas sempre estiveram atreladas ao sistema político e a realidade econômica vigente em cada período histórico do país, outrossim disputas de poder entre as unidades federadas e o poder central também acabaram por provocar alterações do sistema policial brasileiro.

A colonização portuguesa acabou por influenciar de sobremodo a organização da polícia de ordem pública em território nacional, a adoção do modelo napoleônico-militar, calcado na hierarquia e disciplina presente em Portugal, França, Itália, Espanha, Holanda, entre outros, acabou por induzir a criação das Policiais Militares Brasileiras. No estado de Minas Gerais, em 09 de junho de 1775 é criado o Regimento Regular de Cavalaria de Minas. O embrião da Polícia Militar mineira, tida como a mais antiga do Brasil. Nos anos que se seguiram, ainda no decorrer do período Imperial, foram criadas polícias militares em outras unidades federadas, sendo as principais: Rio de Janeiro em 13 de maio de 1809, Bahia em 17 de fevereiro de 1825, São Paulo em 15 de dezembro de 1831, Santa Catarina em 05 de maio de 1835 e Rio Grande do Sul em 18 de novembro de 1837.

Nesta seara, vislumbra-se que as principais milícias estaduais brasileiras foram criadas em período pretérito a proclamação da República, razão pela qual costuma-se dizer que a história das polícias militares confunde-se com a própria história do Brasil.

---

<sup>6</sup> Max Weber sociólogo alemão que cunhou a expressão “monopólio da violência” (*Gewaltmonopol des Staates* em alemão), segundo a qual o Estado é o detentor do monopólio da violência física legítima dentro de seu território no objetivo de impor a ordem. A política como vocação (1919).

<sup>7</sup> BAYLEY, David H. Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional. Tradução de René Alexandre Belmonte. São Paulo: EDUSP, 2001. p.20.

<sup>8</sup> Pós-modernismo, modernidade tardia, tardomodernidade ou modernidade líquida, são expressões derivadas do pensamento do sociólogo polonês Zygmunt Bauman segundo o qual nossa sociedade atravessa um momento marcado pelo descrédito, desinteresse ou justa desistência de muitas ambições características da era moderna.

<sup>9</sup> SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p.386-387.

Quando da proclamação da república em 15 de novembro de 1889, o adjetivo militar passou a fazer parte do designativo das polícias brasileiras de manutenção de ordem pública de modo uniforme, embora, com a promulgação da primeira Carta política republicana em 24 de fevereiro de 1891, a qual inspirada nos auspícios federalistas norte americanos que outorgavam grande autonomia aos estados membros da federação tenham surgido pequenas oscilações na nomenclatura dos corpos policiais, tendo, ao longo da primeira década do século XX se uniformizado como Polícias Militares<sup>10</sup>.

A profissionalização da polícia brasileira, caracterizada pela divisão de funções e pela busca do cientificismo, teve início por volta de 1907, ocasião em que houve a divisão entre polícia judiciária e administrativa ou preventiva, e tiveram início no Brasil o serviço médico-legal, de identificação e o corpo de investigação<sup>11</sup>.

O historiador Hélio Moro Mariante marca o ano de 1910 como um signo distintivo da nova estrutura administrativa da Polícia Militar do estado do Rio Grande do Sul (Brigada Militar), conferindo contornos organizacionais mais ou menos similares aos hodiernos, ou seja, jungido a defesa interna, manutenção da ordem pública e desempenho de atividades de policiamento ostensivo<sup>12</sup>.

Nos anos que seguiram as polícias militares brasileiras marcaram presença em inúmeros episódios marcantes da vida política brasileira: Guerra do Contestado (1912), Sedição de Juazeiro (1914), Revolta Tenentista (1922), Revolta de 1924, Coluna Prestes (1925), Revolução de 1930, Revolução Constitucionalista (1932), Intentona Comunista (1935) e Campanha da Legalidade (1961).

No aspecto de tutela Constitucional, na Carta Política de 1934, o Governo Federal do Presidente Getúlio Vargas, preocupado com a escalada no poderio bélico das forças de segurança pública de determinadas unidades federadas, no intuito de preservar a Federação e debelar eventuais movimentos insurgentes ou separatistas, elevou as polícias militares a categoria de forças reservas do exército brasileiro, no intuito não só de aumentar o controle central sob os estados como, também de aumentar a capacidade de mobilização e capilaridade territorial das forças de defesa contra ameaças internas ou externas.

“Art.167 – As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas quando mobilizadas ou a serviço da União<sup>13</sup>.”

Neste contexto reafirma a necessidade de contenção e controle das forças policiais estaduais a doutrina de Martha K. Huggins:

“Para Vargas, isso significou agir rapidamente contra qualquer governador de estado que pudesse fortalecer as forças policiais estaduais e ameaçar o poder de seu próprio governo central. Assim, um dos primeiros atos de Vargas foi limitar os orçamentos dos governos

---

<sup>10</sup> A Polícia Militar do Rio Grande do Sul passou a usar o designativo “Brigada Militar” o qual ostenta até os dias atuais, fato que refuta a afirmação de Arthur Andrade Costa de que todas as polícias brasileiras haviam se uniformizado sob o *nomen iuris* de Polícia Militar em 1907.

<sup>11</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p.92.

<sup>12</sup> MARIANTE, Hélio Moro. Crônicas da Brigada Militar gaúcha. Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1972. p.45.

<sup>13</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/34.htm). Acesso em 05 set. 2014.

estaduais para a polícia, tomando medidas especiais contra a poderosa Força Pública de São Paulo, com a nacionalização de sua unidade aérea<sup>14</sup>.”

Em 1946, as polícias militares como instituições garantidoras da ordem pública, passaram a ter sua esfera de atribuição tutelada constitucionalmente:

“Art. 183 – **As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal**, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército<sup>15</sup>.”(sem grifo no original)

Ainda no que refere-se a tutela constitucional das policias militares estaduais, a Carta de 1967, promulgada sob a égide do regime militar, manteve tecnicamente inalterado o comando legislativo relativo às forças de segurança pública nos estados membros, mantendo *in totum* o disposto na Constituição democrática de 1946:

“Art. 13 (...)  
VIII – (...)  
§4º - As **polícias militares instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna no Estados, nos Territórios e no Distrito Federal**, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior a fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas, por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, caso existentes<sup>16</sup>.” (sem grifo no original)

Do cotejo da “carta democrática” de 1946, com a “carta autoritária” de 1967 podemos gizar, no que tange a organização das polícias militares, que as únicas inovações introduzidas pelo regime militar foram: a elevação dos corpos de bombeiros militares a categoria de forças auxiliares, reserva do exército, em simetria ao que já acontecia com as polícias militares desde 1937; a proibição de servidores das polícias e corpos de bombeiros militares receberem soldo ou remuneração superior aos congêneres em idêntica situação funcional das Forças Armadas.

De bom alvitre grifar que, em relação à esfera de atribuições e competências, o regime de exceção manteve inalterado o funcionamento e a atuação das policiais militares.

Por fim, com a redemocratização do país, e a promulgação da Carta Cidadã de 1988, o Poder Constituinte originário, sob o pálio de uma renovada e moderna democracia, entendeu por lastrear a atuação das policias militares sob duas vigorosas pilastras – a polícia ostensiva e a manutenção da ordem pública.

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a **preservação da ordem**

---

<sup>14</sup> HIGGINS, Martha K. Polícia e política: Relações Estados Unidos/América Latina. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez,1998. p.50.

<sup>15</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/contituicao/46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/contituicao/46.htm). Acesso em 05 set. 2014.

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/contituicao/67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/contituicao/67.htm). Acesso em 05 set. 2014.

**pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio**, através dos seguintes órgãos:

(...)

V - polícias militares e corpos de bombeiros 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<sup>17</sup>.” (sem grifo no original)

A esfera de atribuições das polícias militares restou de sobremodo ampliada pelo legislador constituinte, concluíram que, sob o manto de um regime amplamente democrático, as forças militares estaduais são indispensáveis para a manutenção do equilíbrio social e a realização da justiça.

O novel termo “polícia ostensiva” foi aplicado pela primeira vez na carta democrática de 1988 para estabelecer a atribuição específica das polícias militares, expandindo a sua atribuição, que antes se restringia ao policiamento ostensivo, espraiando as atribuições de fiscalização das polícias militares também para as demais fases em que o Estado exerce o seu poder de polícia<sup>18</sup>: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia.

De outra banda, segundo expressa disposição constitucional constante no art.144, §5º, é atribuição exclusiva das polícias militares, além da atividade de polícia ostensiva, a manutenção da ordem pública.

Nesse viés o insigne administrativista DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO preleciona ser, a ordem pública, a disposição pacífica e harmoniosa da convivência pública e afirma que o referencial ordinatório não é apenas a lei, nem se satisfaz com os princípios democráticos: ao ver do eminente publicista, a ordem pública tem uma dimensão moral, esta diretamente referida às vigências sociais, aos princípios éticos vigentes na sociedade, próprios de cada grupo social e, em síntese, a ordem pública deve ser legal, legítima e moral<sup>19</sup>.

Todavia, para espancar de dúvidas a seara de atribuições constitucionais das polícias militares, no que tange o termo de difícil conceituação “ordem pública”, de bom alvitre referir a cristalina lição de José Cretella Júnior e do jurista francês Louis Rolland *apud* Álvaro Lazzarini na magistral obra *Direito Administrativo e Ordem Pública*:

‘a noção de ordem pública é básica em direito administrativo, sendo constituída por um mínimo de condições essenciais a uma vida social

<sup>17</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/88.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/88.htm). Acesso em 05 set. 2014.

<sup>18</sup> Poder de Polícia Conceito Legal: Código Tributário Nacional (Lei Federal nº 5.172 de 25 de Outubro de 1966) - Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 28.12.1966).

<sup>19</sup> MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. *A Segurança Pública na Constituição*. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175847/000453860.pdf?sequence=1>. Acesso em 05 set. 2014.

conveniente. A segurança dos bens e das pessoas, a salubridade e a tranquilidade formam-lhe o fundamento. A ordem pública reveste-se também de aspectos económicos (luta contra o monopólio, o açambarcamento, a carestia) e também estéticos (proteção de lugares e monumentos).

(...)

a polícia tem por objeto assegurar a boa ordem, isto é, a **tranquilidade pública**, a **segurança pública**, a **salubridade pública**, concluído então, por asseverar que, assegurar a ordem pública é em suma, assegurar estas três coisas, pois a ordem pública é tudo aquilo, nada mais do que aquilo<sup>20</sup>: (sem grifo no original)

### 3. Militarismo<sup>21</sup> e falsas premissas – um viés político ideológico

No Brasil, na última década, muitas vezes tem se levantado em favor da desmilitarização das policiais estaduais de manutenção da ordem pública. Todavia, da miríade de argumentos ordinariamente arregimentados no intuito de defender a tese em apreço, percebe-se, em sua totalidade, a total falta de solidez e base doutrinária e argumentativa dos neófitos civilistas, bem como o exacerbado teor político ideológico de suas premissas.

Os argumentos ordinariamente utilizados são de lastro exclusivamente empíricos ou completamente falaciosos.

No quesito falsidade, vislumbram-se as seguintes premissas: que a polícia militar é fruto do regime ditatorial que se instalou no Brasil da década de 60; de que só existe polícia militar no Brasil

Em primeiro plano, como já demonstrado anteriormente, a história do Brasil Império e do Brasil República quase se confunde com a história das policiais militares, logo, no aspecto eminentemente temporal, impossível correlacionar os termos polícia militar/ditadura militar como faces de uma mesma moeda. Outrossim, no aspecto político do regime de exceção instalado no Brasil em 1964, insta salientar a existência dos seguintes órgãos de

---

<sup>20</sup> LAZZARINI, Álvaro et al. Direito Administrativo da Ordem Pública. 2ªed.Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.10 e 11.

<sup>21</sup> A militarização das instituições policiais é uma prática que remonta a época do Império Romano. AMARAL, Luiz Otávio de. Poder de Polícia. Revista Jurídica Consulex. Brasília, v.5 n.110,p.13, 2001. “Militar” é termo oriundo do latim *militaris*, de *miles* (soldado). SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p.188.

<sup>21</sup> Arma dos Carabineiros (Arma dei carabinieri), constitui uma das quatro forças armadas da Itália, tem como competência o desempenho de atividades de polícia militar de segurança pública e polícia judiciária. Atuam em ciclo completo de polícia realizando atividades de polícia ostensiva e de investigação criminal, no ano de 2005 a rede de televisão italiana “Canale 5” estreou a série R.I.S. , que retrata de forma ficcional a rotina do Grupo de Investigação Científica dos Carabinieri.

repressão política: DOI (Destacamento de Operações de Informações)/CODI (Centro de Operações de Defesa Interna), ambos vinculados ao exército brasileiro e dos DOPS (Departamento de Ordem Política e Social) vinculados a polícia federal e as polícias civis<sup>22</sup> dos estados. Nesse viés, os organismos policiais de repressão policial do regime (DOPS) eram vinculados ou as policiais civis dos estados ou a polícia federal (ambas de natureza civil). Os mecanismos de controle político na esfera militar (DOI-CODI) eram vinculados ao exército brasileiro. Exatamente por esta razão é que nos anos que se seguiram a abertura política e, recentemente com a criação da Comissão Nacional da Verdade<sup>23</sup>, não se vislumbrou nenhuma acusação de elevado rumor social de violação a direitos civis atrelada a conduta de policiais militares no decorrer do regime de exceção, principalmente quando se coteja esta premissa com a atuação de autoridades de polícia civil acusadas de tortura<sup>24</sup>.

Outro argumento de cunho estritamente ideológico tende a inferir que: “o militar é formado para a guerra”, sendo impossível a execução de qualquer atividade de natureza civil por “militares”, porque os militares “veem o cidadão como inimigo”. Indubitavelmente os defensores desta tese desconsideram que as atividades de saúde pública em Hospitais Militares são desempenhadas ordinariamente por médicos militares, que em Colégios Militares<sup>25</sup> a administração (Direção) é executada por militares, sendo muitos militares, inclusive, professores nestes estabelecimentos de ensino. Ademais, o Controle de Tráfego Aéreo<sup>26</sup> é outra atividade de natureza civil executada por militares. Por fim, oportuno gizar

---

<sup>22</sup> No estado do Rio Grande do Sul, o Patrono da Polícia Civil gaúcha, delegado Plínio Brasil Milano foi o chefe da primeira Delegacia de Ordem Política e Social (DOPS) do Rio Grande do Sul, em 1937.

<sup>23</sup> Instituída pela Lei nº 12.528 de 2011 a Comissão Nacional da Verdade tem por objetivo investigar violações de direitos humanos consideradas graves e ocorridas entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988 no Brasil por agentes do Estado.

<sup>24</sup> Considerado um dos principais agentes a serviço do regime ditatorial o delegado de polícia do DOPS de São Paulo Sérgio Fernando Paranhos Fleury, sofreu diversas acusações formais do Ministério Público pela contumácia na prática de crimes de tortura e de homicídio de opositores do regime, outrossim foi o principal responsável pela tentativa de captura e morte de Carlos Marighella – ícone da extrema-esquerda – foi apontado como participante da Chacina da Lapa (1976) e de mais uma série de casos envolvendo combate e morte de opositores da ditadura. No mesmo sentido o delegado de polícia Dirceu Gravina de Presidente Prudente, o delegado de polícia Pedro Seelig de Porto Alegre, são dois dentre inúmeros outros agentes públicos de polícia civil acusados de violação de direitos humanos no decorrer dos anos 60 e 70 no Brasil.

<sup>25</sup> O índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), do Ministério da Educação, apontou em 2011-2012, que os colégios militares ficaram na frente de 99,8% das demais escolas públicas do Brasil. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/militares-se-destacam-no-ensino-estao-no-topo-do-ranking-do-ideb-6177638>. Acesso em: 09/09/2014.

<sup>26</sup> No Brasil os controladores de tráfego aéreo podem ser civis ou militares, são formados, portanto, em dois locais: os controladores civis são formados na cidade de São José dos Campos, no ICEA - Instituto de Controle do Espaço Aéreo e os militares são formados na cidade de Guaratinguetá na EEAR - Escola de Especialistas da Aeronáutica. Ambas as instituições são da área de ensino da Força Aérea Brasileira.

que a atividade de bombeiros<sup>27</sup>, a qual é estritamente civil, é desempenhada por militares. Não há que se olvidar que as atividades ora reportadas, todas de natureza civil são executadas com reconhecida excelência por militares. A organização gerencial e administrativa militar destes órgãos não guarda qualquer correlação com a função bélica-militar das forças armadas, logo, é perfeitamente possível que atividades de natureza civil sejam geridas e administradas por militares, sem que isso importe em qualquer sorte de prejuízo a população, que implique na restrição de direitos fundamentais ou macule os princípios democráticos do Estado.

Importante ainda trazer à baila o mais falso de todos os argumentos voltados à desmilitarização das polícias nacionais – o de que só no Brasil existe Polícia Militar.

A presente assertiva é completamente despida de veracidade, como já referido outrora o modelo brasileiro de polícia militar foi importado de Portugal, ainda no tempo do Brasil Colônia, sendo sua origem o modelo de polícia napoleônico-francês.

Conforme assevera Claudio Beato:

“uma polícia militar não coaduna-se com a realidade democrática das sociedades modernas. Exposto dessa forma crua, sem qualificações, o argumento não tem respaldo empírico: a Itália ainda dispõe dos *Carabinieri*, a Espanha da *Guardia Civil*, e a Holanda da *Rijkspolitie*<sup>28</sup>.”

Assim, evidencia-se que diversos países europeus possuem policiais militares, como v.g. França, Espanha, Portugal, Itália, Holanda, etc.

Porém o nível de militarismo em cada órgão policial é variável, todavia a quase totalidade das polícias do mundo possuem algum grau de militarização em sua cultura institucional. Corroborar a presente assertiva a ensinança de Alaor Silva Brandão, *apud* Álvaro Lazzarini:

“as instituições policiais na Europa e Américas, nos denominados *países desenvolvidos*, tidos como berço da civilização moderna, enfim nos *países civilizados*, ou são militares ou altamente militarizadas (quando do status de civil que gozam os seus integrantes). Elas de um modo geral, exercem indistintamente as atividades próprias de polícia administrativa (preventiva) e de polícia judiciária (repressiva)<sup>29</sup>.”

---

<sup>27</sup> Ao contrário do que podem pensar alguns a atividade de bombeiro militar não é exclusiva do Brasil. O maior Corpo de Bombeiros da Europa, o *Sapeur Pompier* de Paris, é uma organização militar composta por mais de oito mil bombeiros militares, subordinada ao Ministério da Defesa e ligada diretamente ao Armée de Terre (exército Francês).

<sup>28</sup> BEATO. Claudio C. Ação e Estratégia das Organizações Policiais. Disponível em: [http://www.mpba.mp.br/atuacao/ceosp/artigos/Claudio\\_Beato\\_acao\\_estrategia\\_organizacoes\\_policiais.pdf](http://www.mpba.mp.br/atuacao/ceosp/artigos/Claudio_Beato_acao_estrategia_organizacoes_policiais.pdf). Acesso em 09 set. 2014.

<sup>29</sup> LAZZARINI, Álvaro et al. Direito Administrativo da Ordem Pública. 2ªed.Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.30.

Doutrinariamente é possível classificar as instituições que atuam armadas, no cenário social em: militares (*stricto sensu*), de investidura militar, de estética militar, paramilitares e civis (*stricto sensu*), como se propõe no quadro sinótico a seguir alinhavado:

Instituições	Regime Jurídico	Base da Cultura organizacional	Vínculo Estatal	Jurisdição	Regulamento Disciplinar	Vínculo Funcional	Exemplos principais
Militares ( <i>stricto sensu</i> )	Público	Ética, deveres e valores morais	Ministério da Defesa	Militar	Especial	Tributo de sangue	Exército, Marinha, Aeronáutica, Arma dos Carabineiros <sup>28</sup> (Itália), Gendarmeria Nacional <sup>29</sup> (França)
Investidura Militar	Público	Ética, deveres e valores morais	Ministério ou Secretarias	Militar	Especial	Tributo de sangue	Polícia Militar (Brasil), Guarda de Finanças <sup>30</sup> (Itália), Guarda Nacional Republicana <sup>31</sup> (Portugal), Guarda Civil <sup>32</sup> (Espanha)
Estética Militar	Público	Objetivos Institucionais	Ministérios e Secretarias	Civil	Comum	Tributo de sangue	Polícias Estaduais <sup>33</sup> (Estados Unidos), Landespolizei <sup>34</sup> (Alemanha), etc.
Paramilitares	Privado	Objetivos Institucionais	Nenhum	Civil	Especial	Tributo de sangue	Farc <sup>35</sup> (Colômbia), Hezbollah (Líbano), Al-Qaeda (Global)
Civis ( <i>stricto sensu</i> )	Público	Objetivos Institucionais	Ministérios e Secretarias	Civil	Comum	Dever funcional	Polícia Civil <sup>36</sup> (Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau)

Referências<sup>303132333435363738</sup>

<sup>30</sup> Arma dos Carabineiros (em italiano: *Arma dei carabinieri*) constitui uma das quatro forças armadas da Itália e uma das cinco forças de segurança do país: Carabineiros, Polícia do Estado, Guarda de Finanças, Corpo Florestal do Estado e Corpo da Polícia Penitenciária, constituem uma polícia militar de ciclo completo de polícia e suas atribuições são: a defesa nacional e polícia ostensiva, segurança pública e polícia judiciária.

<sup>31</sup> Gendarmeria Nacional (em francês: *Gendarmerie nationale*) é uma força policial militar subordinada ao Ministério da Defesa francês para as missões militares e sob a tutela do Ministério do Interior para as missões de policiamento. Os efetivos são referidos como *Gendarmes*. Embora constituam, administrativamente, uma parte das Forças Armadas Francesas — e consequentemente sob a alçada do Ministério da Defesa —, está operacionalmente interligada com o Ministério do Interior nas suas missões em território francês, e investigações criminais conduzidas sob a supervisão de juizes. Os membros deste Corpo operam em uniforme e, excepcionalmente, à paisana.

<sup>32</sup> Guarda de Finanças (em italiano *Guardia di Finanza*) é uma polícia especial da Itália subordinada diretamente ao ministro de Economia e das Finanças. As atribuições e competências são: a defesa nacional de fronteiras, polícia ostensiva,

Com base no quadro ora apresentado, pode-se perceber *ab initio*, que um dos traços mais marcantes das instituições mais militarizadas, é que a sua cultura organizacional é lastreada não por objetivos institucionais, mas pelo trinômio ÉTICA-DEVERES-VALORES MORAIS.

O Exército Brasileiro, instituição militar *strictu sensu*, nos termos da Portaria n.º156 de 23 de abril de 2002 norteia sua atuação sob os seguintes princípios:

VALORES MILITARES	DEVERES MILITARES	ÉTICA MILITAR
Patriotismo	Dedicação e fidelidade à Pátria	Sentimento do Dever
Civismo	Respeito aos Símbolos Nacionais	Honra Pessoal
Fé na missão do Exército	Probidade e lealdade	Pundonor Militar
Amor à profissão	Disciplina e respeito à hierarquia	Decoro da Classe
Espírito de corpo	Rigorous cumprimento dos deveres e ordens	
Aprimoramento técnico-profissional	Trato do subordinado com dignidade	

No mesmo sentido, a Polícia Militar do Rio Grande do Sul – Brigada Militar – instituição de investidura militar, com base em seu estatuto, Lei Complementar n.º10.990 de 18 de agosto de 1997<sup>39</sup>, também lastreia a base de sua cultura organizacional sob o trinômio: ética, dever e valor.

---

segurança pública, polícia judiciária relativa à sua competência específica, contraterrorismo, polícia de alfândegas e de fronteiras, antidroga e polícia econômica e financeiras

<sup>33</sup> Guarda Nacional Republicana é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa, com jurisdição em todo o território nacional e no mar territorial. tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e protecção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei.

<sup>34</sup> Guardia Civil (em espanhol: Guardia Civil, é uma instituição de policiamento ostensivo e de investigações que faz parte das Forças e Corpos de Segurança de Espanha. a missão primordial de proteger o livre exercício dos direitos e liberdades dos cidadãos espanhóis e garantir a segurança dos cidadãos, Subordinada ao Ministério do Interior (colocar jurisprudência).

<sup>35</sup> Dos cinquenta estados norte-americanos 49 possuem departamentos de polícia estadual (Havaí é a exceção), em todos estes estados os órgãos policiais realizam o ciclo completo de polícia através de organização funcional baseada na estética militar.

<sup>36</sup> Landespolizei é a polícia estadual da Alemanha, com estatuto funcional civil e estética militar, são dezesseis corporações responsáveis pelo policiamento ostensivo e polícia judiciária dos 16 estados do país:

<sup>37</sup> Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (em espanhol: *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* é uma organização de inspiração comunista, auto-proclamada guerrilha revolucionária marxista-leninista, que opera mediante táticas de guerrilha. Lutam pela implantação do socialismo na Colômbia

<sup>38</sup> Polícia Civil brasileira, de Cabo Verde e de Guiné Bissau, também conhecidas como polícia judiciária pode ser consideradas civis em sentido estrito, atuam exclusivamente de forma repressiva na investigação de crimes, não realizam o ciclo completo de polícia.

<sup>39</sup> DO VALOR POLICIAL-MILITAR

Art. 24 - São manifestações essenciais do valor policial-militar:

I - a dedicação ao serviço policial para preservação da segurança da comunidade e das prerrogativas da cidadania, o permanente zelo ao patrimônio público e às instituições democráticas, mesmo com o risco da própria vida;

II - a fé na elevada missão da Brigada Militar;

III - o espírito de corpo, orgulho do servidor militar pela organização onde serve;

As instituições militares *strictu sensu* e as de investidura militar, em uníssono possuem como núcleo duro de sua formação institucional e de seus profissionais o respeito a princípios. Nesse viés, seu ethos<sup>40</sup> é estribado em valores morais, deveres funcionais e ética profissional. O respeito ao próximo, pela coletividade, pelos direitos humanos, a postura, a retidão de caráter, o senso de justiça, o amor à verdade são amalgamados no servidor militar como valores intrínsecos a sua personalidade.

Todavia, insta salientar que cada instituição de segurança pública ao redor do mundo possui um maior ou menor grau de militarismo em sua formação institucional.

---

IV - o amor à profissão policial-militar e o entusiasmo com que é exercida; e

V - o aprimoramento técnico profissional.

#### DA ÉTICA POLICIAL-MILITAR

Art. 25 - O sentimento do dever, a dignidade militar, o brio e o decoro de classe impõem, a cada um dos integrantes da Brigada Militar, conduta moral e profissional irrepreensíveis, com a observância dos seguintes preceitos de ética do servidor militar:

I - amar a verdade e a responsabilidade como fundamento da dignidade pessoal;

II - exercer com autoridade, eficiência e probidade as funções que lhe couberem em decorrência do cargo;

III - respeitar a dignidade da pessoa humana;

IV - acatar as autoridades civis;

V - cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos, as instruções e as ordens das autoridades competentes;

VI - ser justo e imparcial no julgamento dos atos e na apreciação do mérito dos subordinados;

VII - zelar pelo preparo moral, intelectual e físico, próprio e dos subordinados, tendo em vista o cumprimento da missão comum;

VIII - empregar as suas energias em benefício do serviço;

IX - praticar a camaradagem e desenvolver permanentemente o espírito de cooperação;

X - ser discreto em suas atitudes, maneiras e em sua linguagem escrita e falada;

XI - abster-se de tratar, fora do âmbito apropriado, de matéria sigilosa de que tenha conhecimento em virtude do cargo ou da função;

XII - cumprir seus deveres de cidadão;

XIII - proceder de maneira ilibada na vida pública e na particular;

XIV - observar as normas da boa educação;

XV - abster-se de fazer uso do posto ou da graduação para obter facilidades pessoais de qualquer natureza ou para encaminhar negócios particulares ou de terceiros;

XVI - conduzir-se, mesmo fora do serviço ou na inatividade, de modo a que não sejam prejudicados os princípios da disciplina, do respeito e decoro;

XVII - zelar pelo bom nome da Brigada Militar e de cada um dos seus integrantes, obedecendo aos preceitos da ética do servidor militar.

#### DOS DEVERES POLICIAIS-MILITARES

Art. 29 - Os deveres policiais-militares emanam do conjunto de vínculos que ligam o servidor militar à sua corporação e ao serviço que a mesma presta à comunidade, e compreendem:

I - a dedicação ao serviço policial-militar e a fidelidade à Pátria e à comunidade, cuja honra, segurança, instituições e integridade devem ser defendidas, mesmo com o sacrifício da própria vida;

II - o culto aos símbolos nacionais e estaduais;

III - a probidade e a lealdade em todas as circunstâncias;

IV - a disciplina e o respeito à hierarquia;

V - o rigoroso cumprimento das obrigações e das ordens;

VI - a obrigação de tratar o subordinado dignamente e com urbanidade.

<sup>40</sup> Na Sociologia, ethos é uma espécie de síntese dos costumes de um povo ou grupo social. O termo indica quais os traços característicos de um grupo humano qualquer que o diferenciam de outros grupos sob os pontos de vista social e cultural. Portanto, trata-se da identidade social de um grupo.

Por exemplo a Gendarmeria Nacional francesa possui duplo vínculo estatal, tanto com o Ministério do Interior para atividades de polícia ostensiva e polícia judiciária, quando para com o Ministério da Defesa para missões de guarda de fronteiras. A Guarda Civil espanhola, embora possua o adjetivo “civil” em seu nome, é uma instituição de natureza militar, conforme já decidiu o Tribunal Supremo espanhol<sup>41</sup>.

“Uma polícia organizada com fundamento na estética militar não adota necessariamente métodos bélicos para o controle do crime. Se isso fosse verdade, o que dizer de países como a França, Espanha e Itália, além de outros do bloco continental europeu, onde a polícia é também exército. A Gendarmerie, por exemplo, é uma arma do exército francês. Por outro lado, como se observa em outros países que adotam a polícia organizada, com fundamento em valores e estética civis, optam por métodos militares no combate ao crime. Nos Estados Unidos, onde a organização policial, além de civil, é local, isto é, descentralizada, também se criticam os métodos militares adotados pela polícia. Observa-se no Brasil que grupos da Polícia Civil, tidos como especiais, a exemplo do GARRA, COPE e GRUPO TIGRE, apenas para citar estes, além de fardados, são organizados para o emprego “em força”, cujas características são próprias de organizações militares, tornando-os inúteis para operações veladas.

À vista do que foi explicado, reafirmo que o modelo policial brasileiro não é exótico e, de forma semelhante, funciona bem nos demais países: cada um com suas peculiaridades. Os ataques que se fazem hoje à investidura militar da polícia brasileira têm na verdade dois objetivos: primeiro, afastá-las - e aos Corpos de Bombeiros, também militares - do nosso Exército. Aí temos interesses de grupos internos, ideológicos, que temem intervenções militares no poder político. Pensam, portanto, ser-lhes útil enfraquecer tudo que for militar, crescendo-se a possibilidade de sindicalizar a polícia, colocando-a como massa de manobra partidária. Coincidentemente, isso é bom aos países do primeiro mundo que vêm com simpatia todo e qualquer enfraquecimento do já combalido sistema de defesa brasileiro, do qual se integram como forças auxiliares as Polícias e os Corpos de Bombeiros Militares. Não nos esqueçamos de que algum dia eles poderão entender de vir cobrar as nossas dívidas usando a força.

O segundo objetivo, que move civilistas desinformados, grupos avessos ao primado da ordem e alguns que vêm na polícia, não como um mister deontológico, mas apenas uma profissão qualquer, é destruir a disciplina que de alguma forma lhes desagrada. A disciplina rígida, ou seja, coercitiva e ágil, que de fato não existe na administração pública civil, somente será desnecessária à polícia na medida em que a autodisciplina ou a disciplina consciente possa substituí-la. Basta olhar a nossa realidade social para constatar que estamos muito longe disto. Tanto no passado como no presente, não vejo como manter o poder de polícia, sem uma disciplina rígida. Aliás, atribuo a maioria dos excessos policiais justamente à queda da disciplina. Notem os defensores dos direitos humanos, entre os quais me incluo, que, quanto mais frouxa a disciplina na polícia, maiores serão os abusos. Pergunto: pode alguém acreditar

---

<sup>41</sup> “*La naturaleza militar de la Guardia Civil le debe ser reconocida en todas sus funciones (también en las que realiza como cuerpo de seguridad)*” Decisão do Tribunal Supremo Espanhol em 13 de fevereiro de 2012, nos autos do processo STS 923/2012. Disponível em: <http://www.ayjabogados.com/wp-content/DESCARGAS/sentencia%20guardia%20civil%20militar.pdf>. Acesso em 10 de set. de 2014.

que, se utilizarmos a prática de arranjos florais usada no treinamento policial japonês, poderemos, diante da atual conjuntura brasileira, resolver o problema da prepotência de nossa polícia e combater a criminalidade que aí está<sup>42</sup>.”

Nos termos da avalizada doutrina ora apresentada é possível perceber que, tecnicamente em todo o mundo, as instituições policiais responsáveis pela atividade de polícia ostensiva e de manutenção da ordem pública gozam pelo menos de uma estética militar em sua organização institucional.

Somente é possível conceber a existência de polícias integralmente civis quando as mesmas efetuam apenas as atividades de polícia judiciária e, mesmo assim, apenas Cabo Verde e Guiné Bissau adotam esta vertente além do Brasil.

No que tange as atividades de uma polícia integralmente civil e sua esfera de atribuições Álvaro Lazzarini leciona:

“uma Polícia Civil, à qual tem sido atribuída a só parte burocrática de elaboração de uma peça meramente informativa que é o inquérito policial, com eventual investigação complementar àquelas cujos elementos foram trazidos pelos policiais-militares, que cuidaram da ocorrência policial, logo após a prática do ilícito penal.<sup>43</sup>”

“... o policial militar faz todo o ciclo da polícia preventiva e da polícia repressiva, só levando a ocorrência policial à autoridade policial civil, para que esta ultime a atividade repressiva da polícia, fazendo a sua parte cartorária e, eventualmente, investigatória, consubstanciada na peça meramente informativa a que se denomina de inquérito policial.<sup>44</sup>”

“A natureza militar de um corpo policial não impede que ele participe nas atividades de polícia criminal. Na França, a Gendarmeria nacional tem, aliás, sob a etiqueta de ‘brigada de seção de investigações’, equipes de investigadores que trabalham à paisana e laboratórios científicos tão eficientes quanto os de seus colegas da polícia civil. Na Itália, os carabinieri dispõem das *Squadriglie*, unidades especializadas orientadas para a luta contra o crime organizado, em especial à máfia. Outras unidades são especializadas na luta contra o tráfico de drogas, o roubo e a receptação de objetos de arte, o terrorismo...”

#### 4. Polícia Militar – a mantenedora da ordem pública por excelência

No Brasil, a polícia militar, como já referido outrora, com o advento da Carta Política de 88 teve seu leque de atuação ampliado. Se outrora era responsável pela atividade de policiamento ostensivo, agora, sob a égide de um regime democrático, passa a exercer com exclusividade a atividade de polícia ostensiva e manutenção da ordem pública.

---

<sup>42</sup> LAZZARINI, Álvaro. A Segurança Pública e o Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil. Revista a Força Policial, n.º5. São Paulo, jan-mar, de 1995.p.44

<sup>43</sup> LAZZARINI, Álvaro et al. Direito Administrativo da Ordem Pública. 2ºed.Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.52.

<sup>44</sup> LAZZARINI, Álvaro et al. Direito Administrativo da Ordem Pública. 2ºed.Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.63.

Importante mencionar, para desvelar qualquer mal entendido, a completa diferenciação entre “policamento ostensivo” e “polícia ostensiva”, termos muitas vezes tidos, erroneamente, como sinônimos.

A Polícia Militar, nos termos do Decreto-Lei n.º667 de 02 de julho de 1969 compete:

“ Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

a) **executar com exclusividade**, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o **policamento ostensivo, fardado**, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos<sup>45</sup>”

Policamento ostensivo, nos termos do Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 é:

Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública<sup>46</sup>.

A Carta Política por seu turno alarga este conceito:

“Art. 144. (...)

§ 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.<sup>47</sup>”

Polícia ostensiva, por outro lado, como bem assevera Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

“A **polícia ostensiva**, afirmo, é uma expressão nova, não só no texto constitucional, como na nomenclatura da especialidade. Foi adotada por dois motivos: o primeiro, já aludido, de estabelecer a **exclusividade constitucional** e, o segundo, para marcar **a expansão da competência policial dos policiais militares**, além do ‘policamento’ ostensivo. Para bem entender esse segundo aspecto, é mister ter presente que o **policamento é apenas uma fase da atividade de polícia**. A atuação do Estado, no exercício de seu poder de polícia, se desenvolve em

<sup>45</sup> BRASIL. Decreto-Lei n.º667 de 02 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm). Acesso em: 10 de set. 2014

<sup>46</sup> BRASIL. do Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm). Acesso em: 10 de set. 2014

<sup>47</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/contituicao/88.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/contituicao/88.htm). Acesso em 05 set. 2014.

**quatro fases: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia.** A **Ordem de Polícia** se contém num preceito que, necessariamente nasce da lei, pois se trata de uma reserva legal (art.5º,II), e pode ser enriquecido discricionariamente, consoante as circunstâncias pela Administração. Tanto pode ser um preceito negativo absoluto quanto um preceito negativo relativo. Nesta segunda hipótese, o legislador admitirá, satisfeitas certas condições, que se outorgue um consentimento administrativo. O **consentimento de polícia**, quando couber, será a anuência, vinculada ou discricionária, do Estado com a atividade submetida ao preceito vedativo relativo, sempre que satisfeitos os condicionamentos exigidos. Se as exigências condicionais estão todas na lei, temos um consentimento vinculado: a licença; se estão parcialmente na lei e parcialmente no ato administrativo, temos um consentimento discricionário: a autorização. A **fiscalização de polícia** é uma forma ordinária e inafastável de atuação administrativa, através da qual se verifica o cumprimento da ordem de polícia ou a regularidade da atividade já consentida por uma licença ou uma autorização. A fiscalização pode ser *ex officio* ou provocada. No caso específico de atuação da polícia de preservação da ordem pública, é que toma o nome de policiamento. Finalmente, a **sanção de polícia** é a atuação administrativa auto-executória que se destina a repressão da infração. No caso de infração à ordem pública, a atividade administrativa auto-executória, no exercício do poder de polícia, se esgota no constrangimento pessoal, direto e imediato, na justa medida para restabelece-la.<sup>48</sup>

Insta salientar que a avalizada doutrina retro reportada resta avalizada pelo parecer GM-25 da Advocacia Geral da União, encomendado no ano de 2001 pelo então Presidente da república Fernando Henrique Cardoso no intuito de que fosse esmiuçada a missão da Forças Armadas sua atuação, emergencial, temporária, na preservação da ordem pública, bem como os aspectos relevantes e norteadores de tal atuação. Na ocasião o então Advogado Geral da União Gilmar Mendes aprovou o referido parecer, o qual após a homologação do Presidente da República foi publicado no Diário Oficial da União em 13 de agosto de 2001, ocasião em que ingressou no ordenamento jurídico pátrio. Em apertada síntese pode-se referir que o parecer aduz peremptoriamente que:

*“polícia ostensiva, é uma expressão nova, não só no texto constitucional como na nomenclatura da especialidade. Foi adotada por dois motivos: o primeiro, de estabelecer a **exclusividade** constitucional e, o segundo, para marcar a **expansão** da competência policial dos policiais militares, além do ‘policiamento’ ostensivo.”<sup>49</sup>*

Indubitável concluir então que a atividade de polícia ostensiva difere e é mais ampla que a atividade de policiamento ostensivo e, que ambas são de atribuição exclusiva das policiais militares.

---

<sup>48</sup> MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. A Segurança Pública na Constituição. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175847/000453860.pdf?sequence=1>. Acesso em 05 set. 2014.

<sup>49</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer GM-25. Publicado no diário Oficial de 13/08/2001. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8417>. Acesso em 15 Set. 2014.

## 5. Ciclo Completo de Polícia – o que realmente difere o Brasil do resto do mundo civilizado

Como já referenciado anteriormente, em quase todo o mundo os órgãos policiais executam suas atividades em ciclo completo de polícia, ademais, as poucas exceções apresentadas (Brasil, Guiné Bissau e Cabo Verde) não devem *a priori* ser referenciadas como parâmetros de excelência.

Sinala-se que, segundo a avalizada doutrina de Álvaro Lazzarini a não execução do ciclo completo pelas polícias brasileiras talvez seja o maior signo de ineficiência da atividade policial em nosso país:

“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<sup>50</sup>”

Importante mencionar ainda que com o advento da Lei n.º9099/95, a Polícia Militar passou a executar o ciclo completo de polícia em todas as infrações de menor potencial ofensivo, dando origem então a uma nova atuação qualificada no atendimento das infrações penais de menor potencial ofensivo. Ocasão esta, em que as polícias militares passaram a realizar *in loco* o exame de situações fáticas complexas que demandam soluções concretas e imediatas, em face da norma jurídica abstrata – ou seja, a subsunção das situações de fato na descrição normativa – realizando assim, nestes tipos específicos de infração penal o ciclo completo de polícia, sendo o único elo da cadeia estatal a unir o cidadão ao Poder Judiciário<sup>51</sup>.

A problemática em tela, já engendrou uma série de debates e ações constitucionais em um pretérito recente, todavia, atualmente, o tema já se encontra superado.

---

<sup>50</sup> LAZZARINI, Álvaro et al. Direito Administrativo da Ordem Pública. 2ªed.Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.69.

<sup>51</sup> O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 2862 manifestou posição no sentido de inexistir mácula a Constituição Federal no ato do Poder Executivo Estadual que outorga atribuição a polícia militar para a lavratura de Termos Circunstanciados por policiais militares, realidade presente em vários estados brasileiros como: São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Pernambuco, Alagoas, Mato Grosso do Sul e Acre.

Hodiernamente, a doutrina autorizada<sup>52</sup> e os precedentes do STJ<sup>53</sup> e do STF<sup>54</sup>, são uníssonos em interpretar a expressão “autoridade policial”, prevista na Lei n.º9099/95, de forma a se admitir a validade da lavratura do “termo circunstanciado pela Polícia Militar, na conformidade do procedimento oral e sumarássimo, programado no art.98, I, da Constituição Federal.

O fato de existir ciclo completo de polícia no Brasil apenas para tutelar crimes de menor potencial ofensivo já foi alvo de contundente crítica doutrinária:

“Não é crível que, para causas de pequeno valor patrimonial, seja dado acesso imediato ao Poder Judiciário, enquanto que, para a grande causa que é a liberdade do homem, a sua dignidade, o homem tenha vedado esse acesso direto e imediato, que fica condicionado a tudo aquilo que a ele possa ocorrer em uma Delegacia de Polícia, após o policial-militar o apresentar a quem o atenda nessa repartição cartorária da Polícia Judiciária.<sup>55</sup>”

Avulta em importância então a Proposta de Emenda Constitucional n.º423/2014, na qual, com estribo em proposições recebidas na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em 2009 em Brasília estipula o ciclo completo de polícia como uma meta a ser alcançado a todas as policiais brasileiras através da inclusão de um novo parágrafo no art.144 da Constituição Federal:

“§ 10. Além das competências específicas, os órgãos e instituições policiais previstos nos incisos do caput deste artigo, realizarão a polícia única, consistente no **ciclo completo** de ação policial na persecução penal, exercendo cumulativamente as polícias administrativa, ostensiva, preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo as atividades investigativas, na ação penal pública, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público,<sup>56</sup>” (Sem grifo no original)

---

<sup>52</sup> Essa é a posição de Damásio de Jesus, Ada Pellegrini Grinover, Antonio Magalhães Gomes Filho, Antonio Scarance Fernandes e Luis Flávio Gomes. Estes ilustres doutrinadores publicam que: "Qualquer autoridade policial poderá ter conhecimento do fato que poderia configurar, em tese infração penal. Não somente a polícia federal e civil, que têm função institucional de polícia judiciária da União e dos Estados (art.144, § 1º. IV, e § 4º), mas também a polícia militar".

<sup>53</sup> H C 7199/PR. Relator Min. Vicente Leal, DJ de 28/09/1998.

<sup>54</sup> ADI 2862/SP. Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ de 25/03/2008.

<sup>55</sup> LAZZARINI, Álvaro et al. Direito Administrativo da Ordem Pública. 2ºed.Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.83.

<sup>56</sup> BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n.º423/2014. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=93A519BDB32DF8EE2869FD5C6238E79B.proposicoesWeb1?codteor=1270494&filename=PEC+423/2014](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=93A519BDB32DF8EE2869FD5C6238E79B.proposicoesWeb1?codteor=1270494&filename=PEC+423/2014). Acesso em:15 Set.2014.

Não obstante algumas outras proposições constantes na PEC n.º423/2014 não serem consenso entre alguns setores da sociedade civil organizada, não há que se olvidar que a adoção do ciclo completo de polícia no Brasil é uma necessidade emergente, não há mais espaço para o país ficar refém de um sistema policial anacrônico que guarda como paradigmas Guiné Bissau e Cabo Verde.

A importância do ciclo completo resta reforçada pela força da doutrina de Álvaro Lazzarini:

“Pensamos que os policias-militares, como integrantes da Polícia de Manutenção da Ordem pública, não só devem atender a ocorrência policial-criminal, como também, ao invés de levar as partes e o que mais possa interessar à distribuição da Justiça Criminal a um órgão policial intermediário para elaboração de uma mera peça informativa, de pouco valor jurídico-processual, deve ir, diretamente, à Justiça Criminal, tudo isso levando.<sup>57</sup>”

## CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, calha lembrar que a criminalidade é um fato social deveras complexo, tendo sido sempre necessário o seu enfrentamento nas mais diversas orbes, independentemente do momento histórico ou político do país.

Nesse contexto a Polícia Militar, estribada no modelo francês de segurança pública, tem contribuído desde o remoto Brasil colonial para a manutenção da ordem pública em nosso país.

Importante gizar, outrossim, que os organismos policiais ao redor do mundo, em sua quase totalidade possuem algum grau de militarização em sua cultura organizacional e, que a discussão no Brasil acerca de uma eventual “desmilitarização” das forças de segurança pública acaba por retirar o foco da primordial questão a ser debatida: “O Ciclo Completo de Polícia”

Assim, ao mantermos em funcionamento no Brasil polícias de “meio ciclo”, ao revés do que acontece na maioria dos demais Estados-Nação, nos colocamos em simetria com Cabo Verde e Guiné Bissau como modelos de polícia de baixa eficiência.

---

<sup>57</sup> LAZZARINI, Álvaro et al. Direito Administrativo da Ordem Pública. 2ªed.Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.70.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAYLEY, David H. Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional. Tradução de René Alexandre Belmonte. São Paulo: EDUSP, 2001.

BEATO. Claudio C. Ação e Estratégia das Organizações Policiais. Disponível em: [http://www.mpba.mp.br/atuacao/ceosp/artigos/Claudio\\_Beato\\_acao\\_estrategia\\_organizacoes\\_policiais.pdf](http://www.mpba.mp.br/atuacao/ceosp/artigos/Claudio_Beato_acao_estrategia_organizacoes_policiais.pdf). Acesso em 09 set. 2014.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n.º423/2014. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=93A519BDB32DF8EE2869FD5C6238E79B.proposicoesWeb1?codteor=1270494&filename=PEC+423/2014](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=93A519BDB32DF8EE2869FD5C6238E79B.proposicoesWeb1?codteor=1270494&filename=PEC+423/2014). Acesso em:15 Set.2014.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer GM-25. Publicado no diário Oficial de 13/08/2001. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8417>. Acesso em 15 Set. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei n.º667 de 02 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm). Acesso em: 10 de set. 2014

BRASIL. do Decreto n° 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm). Acesso em: 10 de set. 2014

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/contituicao/88.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/contituicao/88.htm). Acesso em 05 set. 2014.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/contituicao/46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/contituicao/46.htm). Acesso em 05 set. 2014.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/contituicao/67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/contituicao/67.htm). Acesso em 05 set. 2014.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/contituicao/34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/contituicao/34.htm). Acesso em 05 set. 2014.

BUENO, Francisco da Silveira. Grande dicionário etimológico-prosódico da Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Lisa S.A.,1988. P.3.104-3.105. v.6.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

HIGGINS, Martha K. Polícia e política: Relações Estados Unidos/América Latina. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez,1998. p.50.

LAZZARINI, Álvaro et al. Direito Administrativo da Ordem Pública. 2ªed.Rio de Janeiro: Forense, 1987

LAZZARINI, Álvaro. A Segurança Pública e o Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil. Revista a Força Policial, n.º5. São Paulo, jan-mar, de 1995.

MARIANTE, Hélio Moro. Crônicas da Brigada Militar gaúcha. Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1972. p.45.

MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. A Segurança Pública na Constituição. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175847/000453860.pdf?sequence=1>. Acesso em 05 set. 2014

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p.386-387.