

FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO  
GRANDE DO SUL

Ademir Henz

**POLÍCIA INTEGRAL: A REFORMULAÇÃO DO MODELO DE POLÍCIA  
BRASILEIRA COMO MEDIDA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SEGURANÇA  
PÚBLICA**

Porto Alegre

2018

Ademir Henz

**POLÍCIA INTEGRAL: A REFORMULAÇÃO DO MODELO DE POLÍCIA  
BRASILEIRA COMO MEDIDA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À  
SEGURANÇA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação strictu sensu em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Tutelas à efetivação de direitos indisponíveis.

Linha de pesquisa: Tutelas à efetivação de Direitos Públicos Incondicionados.

Orientador: Dr. André Machado Maya

Porto Alegre  
2018.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Paulo Pinto de Carvalho e setor de Tecnologia da Informação, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Henz, Ademir

Polícia integral: a reformulação do modelo de polícia brasileira como medida de efetivação do direito fundamental à segurança pública / Ademir Henz. -- Porto Alegre 2018. 173 f.

Orientador: Andre Machado Maya.

Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Direitos Fundamentais; Estado Democrático de Direito ; Polícia; Polícia Integral; Segurança Pública;. I. Maya, Andre Machado, orient. II. Título.

Ademir Henz

**POLÍCIA INTEGRAL: A REFORMULAÇÃO DO MODELO DE POLÍCIA  
BRASILEIRA COMO MEDIDA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À  
SEGURANÇA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Tutelas à efetivação de direitos indisponíveis.

Linha de pesquisa: Tutelas à efetivação de Direitos Públicos Incondicionados.

Porto Alegre, 28 de novembro de 2018

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador - Dr. André Machado Maya  
Fundação Escola Superior do Ministério Público - RS

---

Prof. Dr. Bruno Heringer Júnior  
Fundação Escola Superior do Ministério Público - RS

---

Prof. Dr. Draiton Gonzaga de Souza  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

O valor primário para o homem é a vida, e a única finalidade para qual o Estado foi constituído é a de suprir o estado de natureza, onde a vida está continuamente ameaçada pela guerra universal. O indivíduo aceita a dura disciplina do Estado para salvar a vida, o que o leva a renunciar a todos os direitos que possui no estado de natureza, com exceção do direito à vida: portanto, quando o Estado colocar sua vida em perigo, ele não estará mais vinculado ao pacto de obediência. (BOBBIO, 1991, p. 122).

Entre as instituições do governo moderno, a polícia ocupa uma posição que desperta um interesse especial: ela é, ao mesmo tempo, a mais conhecida e a menos compreendida de todas elas (BITTNER, 2003, p. 219).

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pela dádiva da vida.

Ao meu orientador, Doutor André Machado Maya, meus sinceros agradecimentos pelas constantes lições acadêmicas, profissionais e de vida. Professor, obrigado por compartilhar o seu conhecimento comigo em nossos encontros e por ter me levado a refletir mais sobre a questão da liberdade e da segurança sob a ótica do Estado Democrático de Direito.

Francine Nogueira dos Santos, mulher da minha vida, meu sincero agradecimento pela parceria, companheirismo, incentivo e, especialmente, por estar sempre me apoiando em todos os sentidos. Sem palavras para te agradecer!

Aos meus pais, tios e irmãos minha gratidão pela educação e pelo constante incentivo.

A todos os policiais o meu reconhecimento, pois estes desempenham a sua função com o risco da própria vida e, por vezes, não recebem o devido reconhecimento.

Ao meu amigo Jorge Luís Engster o meu agradecimento por discutir constantemente comigo o tema e colaborar com ideias para tornar viável este trabalho.

Minha gratidão a todos os instrutores e colaboradores da Fundação do Mion.

Minha gratidão aos integrantes do júri por aceitarem o desafio de lerem e contribuírem com a minha pesquisa.

## RESUMO

No Brasil, em decorrência dos altos índices de criminalidade e da ineficiência do sistema policial há diversas discussões sobre a segurança pública, as quais buscam soluções para essa temática. Baseando-se nessa perspectiva esta pesquisa foi desenvolvida na tentativa de identificar o modelo de polícia mais adequado para a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente o direito fundamental à segurança no Estado Democrático brasileiro. Partindo desse problema adotou-se o método dedutivo, empregando a revisão bibliográfica qualitativa, jurisprudencial e legislativa, tanto nacional quanto estrangeira. A pesquisa foi estruturada em 5 seções, sendo a segunda destinada à análise do Estado e dos Direitos Fundamentais, identificando o papel do Estado Democrático de Direito e a afirmação do direito fundamental à segurança. A terceira destinada à conceituação da polícia e à identificação das funções da polícia e dos modelos policiais, fazendo um estudo comparado entre Portugal e Brasil. E a quarta seção é destinada à análise da eficiência do atual modelo de polícia brasileira, o qual apresenta-se ineficiente frente os resultados e as garantias constitucionais e processuais. Diante da ineficiência do atual modelo faz-se uma propositura de um modelo de polícia integral como medida de efetivação do direito fundamental à segurança no Brasil.

**Palavras-chave:** Direitos fundamentais. Estado Democrático de Direito. Polícia. Polícia integral. Segurança pública.

## ABSTRACT

In Brazil, due to the high incidence of crimes and to the inefficiency of the police system, there are several discussions about public safety, which seek solutions to this issue. Based on this, this research was developed in an attempt to identify the most appropriate police model for the realization of fundamental rights, especially the fundamental right to security in the Brazilian Democratic State. The deductive method was used in this work, using qualitative, jurisprudential and legislative bibliographical revision, both national and foreign. The research was structured in 5 different sections. The second one, after the introduction, aimed at analysing the State and the Fundamental Rights, identifying the role of the Democratic State and the fundamental right to security. The third one aimed at conceptualizing the police, identifying the functions and the models of the Brazilian police, and comparing the systems in Portugal and Brazil. The fourth section aimed at analyzing the efficiency of the current Brazilian police model, which is inefficient when considering the results and the constitutional and procedural rights. Faced with the inefficiency of the current model, an integral police model is proposed as a measure for the realization of the fundamental right to security in Brazil.

**Keywords:** Fundamental rights. Democratic state. Police. Integral police. Public security.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BM** –Brigada Militar
- CEERGS** –Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul
- CPPB** – Código de Processo Penal Brasileiro
- CPPP** – Código de Processo Penal Português
- CRFB** – Constituição da República Federativa do Brasil
- CRP** – Constituição da República Portuguesa
- DUDH** – Declaração Universal dos Direitos do Homem
- FS** – Forças de Segurança
- FSS** – Forças e Serviços de Segurança
- GM** – Guarda Municipal
- GNR** – Guarda Nacional Republicana
- LSI** – Lei da Segurança Interna
- LOIC** – Lei de Organização da Investigação Criminal
- MP** – Ministério Público
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PJ** – Polícia Judiciária
- PM** - Polícia militar
- PSP** – Polícia de Segurança Pública
- SI** –Segurança Interna
- SIRP** – Sistema de Informações da República Portuguesa
- SIS** – Sistema de Informações de Segurança
- STF** – Supremo Tribunal Federal
- STJ** – Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>ESTADO E DIREITOS FUNDAMENTAIS.....</b>	<b>15</b>
2.1	ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: EVOLUÇÃO, CONCEITO, ELEMENTOS E O BEM-ESTAR SOCIAL COMO SEU OBJETIVO .....	15
2.2	DIREITOS FUNDAMENTAIS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E PERSPECTIVAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....	25
2.3	A FACE OBJETIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O DEVER DE PROTEÇÃO QUE INCUMBE AO ESTADO .....	38
2.4	A SEGURANÇA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO VIGENTE ..	47
<b>3</b>	<b>ATRIBUIÇÕES DA POLÍCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO..</b>	<b>54</b>
3.1	CONCEITO DE POLÍCIA .....	54
3.2	EVOLUÇÃO DA POLÍCIA NA PERSPECTIVA HISTÓRICA .....	56
3.3	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍCIA NO BRASIL .....	63
3.4	FUNÇÃO DA POLÍCIA NA ATUAL CONSTITUIÇÃO DEMOCRÁTICA DE PORTUGAL E DO BRASIL.....	67
3.5	MODELO DE POLÍCIA BRASILEIRA: POLÍCIA ADMINISTRATIVA E JUDICIÁRIA .....	80
<b>4</b>	<b>POLÍCIA INTEGRAL: PROPOSTA DE MODELO DE POLÍCIA PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA</b>	<b>91</b>
4.1	CICLO POLICIAL: EVOLUÇÃO, CONCEITO E PRINCIPAIS CONCEPÇÕES NO BRASIL .....	92
4.1.1	<b>Ciclo completo de polícia com o total das atribuições inerentes a um mesmo órgão policial .....</b>	<b>96</b>
4.1.2	<b>Ciclo completo de polícia vinculado ao ciclo de polícia administrativa.....</b>	<b>98</b>
4.1.3	<b>Ciclo da persecução criminal e o ciclo de polícia organizado de forma integrada e sistêmica .....</b>	<b>100</b>
4.1.4	<b>Ciclo completo de polícia “mitigado”: limitado às ocorrências de menor potencial ofensivo.....</b>	<b>101</b>
4.1.5	<b>Ciclo completo de polícia a partir da ocorrência do fato delituoso.....</b>	<b>101</b>

4.2	O PAPEL DA POLÍCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, NA GARANTIA E DEFESA DA SEGURANÇA PÚBLICA, SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA AFETO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	102
4.2.1	<b>Procedimentalidade .....</b>	<b>107</b>
4.2.2	<b>Variação da criminalidade no Brasil e Rio Grande do Sul.....</b>	<b>112</b>
4.2.3	<b>Investigação e elucidação dos delitos no Brasil e Rio Grande do Sul .....</b>	<b>115</b>
4.2.3	<b>Estimativas de custos econômicos da criminalidade no Brasil.....</b>	<b>118</b>
4.3	<b>MODELO DE POLÍCIA: DIREITO COMPARADO ENTRE BRASIL E PORTUGAL.....</b>	<b>121</b>
4.3.1	<b>Modelo de Polícia Brasileiro .....</b>	<b>121</b>
4.4	IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE POLÍCIA INTEGRAL NO BRASIL COMO MEDIDA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA.....	134
4.4.1	<b>Polícia Integral: conceito e proposta para implementação no Brasil .....</b>	<b>136</b>
4.4.1.1	Emenda constitucional dotando todas as polícias de poder de polícia preventivo e investigativo.....	142
4.4.1.2	Elaboração de uma lei federal de organização da prevenção e investigação criminal .. .....	144
4.4.1.3	Alteração do Código de Processo Penal estabelecendo integração do Ministério Público e das agências policiais quando atuam na investigação criminal .....	145
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>150</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>157</b>

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente estudo tem como problemática central de investigação o modelo de polícia mais adequado para a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente o direito fundamental à segurança no Estado Democrático brasileiro. Com base nisso, surgem questões complementares, tais como: qual é a natureza da segurança no Estado Democrático de Direito; qual é o papel do Estado na atual ordem constitucional; e qual é a função da polícia no Estado Democrático de Direito?

A efetivação dos direitos fundamentais, em especial o da segurança, tem diversas variáveis, tendo o presente trabalho a pretensão de examinar, exclusivamente, o modelo de polícia que possa ser o mais adequado na atual conjuntura social para atender as demandas da sociedade brasileira e dar maior efetividade àqueles direitos, em especial os relacionados aos temas policiais, tais como as liberdades e a segurança.

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a efetividade do direito fundamental à segurança, perseguindo a busca pelo modelo de polícia mais eficiente na efetivação dos direitos fundamentais, especialmente a segurança, visto que o Estado tem o dever de promover esses direitos.

Como metodologia de pesquisa utiliza-se a revisão bibliográfica qualitativa, sendo o método hipotético dedutivo. Neste, são analisadas doutrinas nacional e estrangeira, legislação, obras literárias, textos, doutrina e trabalhos de conclusão na área. Um plano de trabalho por meio do qual se objetiva abordar três grandes temas foi traçado: Estado e direitos fundamentais; funções da polícia no Estado Democrático de Direito; e polícia integral, o modelo ideal de polícia para efetivação do direito fundamental à segurança pública.

Na segunda seção, Estado e Direitos Fundamentais, far-se-á uma análise histórica do Estado, de seu papel, sua evolução, seus elementos integradores, bem como a sua transição até o Estado Democrático de Direito. Também, buscar-se-á identificar o papel do Estado numa concepção de proteção dos indivíduos, com base na teoria do contrato social e do entendimento da doutrina analisada, a qual sustenta que o papel do Estado Democrático de Direito Constitucional reside na distribuição e nos mecanismos institucionais de controle do poder político, os quais devem ser submetidos aos interesses do seu destinatário principal: o povo.

Com a conceituação de um Estado Democrático de Direito, partir-se-á para a uma análise da transição histórica dos direitos humanos e a afirmação dos direitos fundamentais,

por meio da qual identificar-se-ão os elementos históricos e a evolução dos direitos fundamentais, buscando compreender os seus papéis ante o Estado e a sua forma de atuação.

Historicamente, o Estado foi um violador dos direitos dos indivíduos. Os direitos fundamentais, à medida que foram surgindo, tiveram como papel essencial restringir e limitar o poder estatal, sendo identificados como liberdades negativas. Entretanto, na sociedade contemporânea, especialmente nos Estados constitucionais, os direitos fundamentais passaram a ter uma atribuição de dever de proteção, passando o Estado a ter a atribuição de adotar medidas para a efetivação dos direitos fundamentais individuais e sociais, essencialmente o direito fundamental à segurança.

Diante da categorização dos direitos fundamentais analisar-se-á sua face objetiva, bem como o dever de proteção incumbido ao Estado Democrático de Direito, estabelecendo as diretrizes gerais de proteção dos indivíduos contra agressões estatais e de terceiros. A partir dessa ótica ou interpretação dos direitos fundamentais é que Estado passa a ter a obrigação de adotar medidas eficientes para promoção dos direitos fundamentais. Apesar do Estado ter um dever de não intervenção nas liberdades públicas, ou seja, de abstenção, atualmente, esses direitos somente são efetivados caso o Estado assegure a segurança, pois a liberdade de ir e vir, bem como outros direitos fundamentais, estão intimamente ligados com o direito à segurança.

Nesse contexto será analisado o conceito de liberdade, de segurança e as suas funções no Estado Democrático de Direito. No tocante à segurança, verificar-se-á se é um direito fundamental ou não, bem como se é uma garantia para a efetivação dos demais direitos fundamentais, já a análise da segurança identificará seu tratamento na ordem jurídica constitucional do Brasil de 1988. A grande questão é identificar se o direito à segurança é um direito fundamental garantidor dos demais direitos e, especialmente, o da liberdade, bem como de que forma o Estado atua para assegurar os direitos fundamentais.

Em suma, na segunda parte desta pesquisa, analisar-se-á a evolução do Estado, identificando os seus elementos integradores; a afirmação e evolução dos direitos humanos nos sistemas jurídicos por meio dos direitos fundamentais; e o dever de proteção incumbido ao Estado frente ao direito fundamental à segurança sob a ótica vigente no Brasil.

Na terceira seção, a pesquisa é dedicada ao estudo das funções da polícia no Estado Democrático de Direito, com uma análise conceitual e histórica desta. Para compreender a função da polícia na atualidade requer-se uma compreensão do seu passado e, para tanto, buscar-se-á compreender as peculiaridades e atribuições da força policial nos contextos

históricos e culturais do passado, verificando a influência deste no desempenho das funções das instituições policiais do presente ordenamento jurídico luso-brasileiro.

Outro aspecto a ser abordado é a função da polícia nas atuais Constituições de Portugal e do Brasil, nas quais nota-se uma preocupação do legislador originário em atribuir as funções da polícia como fator determinante para o desempenho das atividades policiais, em ambos os países. Apesar de o Brasil seguir uma concepção de segurança diversa de Portugal, usando o termo segurança pública, considera-se que ambos os ordenamentos jurídicos têm elevada preocupação com a efetivação dos direitos fundamentais do cidadão, bem como com outras atribuições que se verificarão.

No intuito de compreender as funções da polícia no Estado Democrático de Direito, faz-se necessário compreender o atual modelo da polícia brasileira, que é estruturado essencialmente em um sistema de segmentação das atribuições da polícia em atribuições de polícia administrativa e polícia judiciária.

A quarta seção é dedicada à análise da necessidade da reformulação do modelo policial brasileiro como medida de efetivação do direito fundamental à segurança pública, o qual é um direito garantidor dos demais direitos fundamentais. Neste desafio, faz-se uma análise detalhada do ciclo policial, perpassando por sua conceituação e suas principais concepções. Nessa mesma senda, verificar-se-á o papel da polícia brasileira sob a ótica do princípio constitucional da eficiência por meio de análise de indicadores de prevenção e repressão criminal, no âmbito nacional e estadual, considerando o Rio Grande do Sul.

A partir dessa breve análise é possível constatar a ineficiência do atual modelo de polícia brasileira frente aos resultados criminais apresentados e à análise de outros modelos policiais, especialmente o de Portugal, numa análise do direito comparado.

Por fim, analisar-se-á o modelo de polícia integral e a possibilidade da sua implementação no Brasil como medida para tornar as atuais instituições policiais brasileiras mais eficientes no desempenho das suas funções constitucionais, especialmente na efetivação do direito fundamental à segurança pública, seja em relação aos resultados ou às garantias constitucionais e processuais.

Frisa-se que a segurança relaciona-se com direitos, liberdades e garantias inerentes a todos os cidadãos. Assim sendo, cabe ao Estado institucionalizar uma força coletiva jurídica e funcionalmente (VALENTE, 2014, p. 105), ou seja, uma polícia que tenha como objetivo a realização dos interesses gerais e dos princípios socialmente aceitos de forma eficiente e que

seja compatível com a complexidade das demandas da sociedade na qual atua e da ordem constitucional que lhe rege.

A presente pesquisa justifica-se pela necessidade de aprofundamento no debate sobre o tema da segurança pública e, especialmente, sobre o modelo de polícia adotado no Brasil, face à ausência ou falta de profundidade de discussões no campo das ciências jurídicas e sociais, posto que trata-se de um tema diretamente ligado ao campo do Direito.

Sob essa estruturação lógica e sistêmica desenvolver-se-á o trabalho a seguir e apresentar-se-á o modelo de polícia integral como uma proposta adequada a ser implementada no Brasil

## 2 ESTADO E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Na primeira seção analisar-se-á a evolução do Estado, identificando os seus elementos integradores e a sua transição até o Estado Democrático de Direito. Do mesmo modo, far-se-á o estudo dos direitos fundamentais, buscando compreender os direitos humanos, a transição para os direitos fundamentais nas ordens constitucionais, a evolução e as dimensões destes, bem como a sua função na ordem jurídica constitucional de direito, a sua dimensão objetiva e o seu dever de proteção que incumbe ao Estado. Sendo assim, baseando-se nisso, analisar-se-á a natureza constitucional do direito à segurança na Constituição Federal vigente no Brasil.

### 2.1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: EVOLUÇÃO, CONCEITO, ELEMENTOS E O BEM-ESTAR SOCIAL COMO SEU OBJETIVO

O homem não se realiza só, uma característica da natureza humana é conviver em sociedade. Na linha de Aristóteles, que sustenta que o homem é um animal político, a sociedade é o modo natural de o ser humano coexistir, uma vez que no *estado de natureza* este não consegue cumprir e alcançar suas finalidades, pois os indivíduos têm necessidades que somente podem ser supridas pela atividade conjunta. Tais atividades conjuntas não só obedecem a uma ordem, como também perseguem um fim, porque, substancialmente, só existem indivíduos. Então, toda vez que ocorrer a “conjunção desses elementos – o elemento humano mais a existência de um objetivo comum – estaremos à frente de uma modalidade qualquer de sociedade” (DALLARI, 2003, p. 67). Essas sociedades podem ter qualquer finalidade, como, por exemplo, fins comerciais ou religiosos, porém existe uma entre elas que tem como “finalidade um espectro extremamente amplo de objetivos, que, globalmente considerados, formam o *bem comum*, dando-se o nome de Estado” (DALLARI, 2003, p. 67).

O Estado é um fenômeno político que decorre de um processo histórico de experiência em diversos povos do mundo e que, no fundo, trata-se de uma sociedade que é a mais abrangente de todas. Esta visa propiciar condições para que o homem viva com outros homens, com fins variáveis, sempre voltados ao bem-estar de todos.

Diversas teorias tentam explicar a origem do Estado. Segundo Maluf (1998, p. 43), todas elas contradizem-se em suas premissas e conclusões porque a ciência não dispõe de elementos seguros para reconstituir a história e os meios de vida das primeiras associações humanas, razão pela qual as teorias são baseadas em meras hipóteses. Por isso, o autor resume as teorias dizendo que estas são resultantes de raciocínios hipotéticos, pelo ponto de vista

histórico-sociológico, em teorias de origens familiar (patriarcal e matriarcal), patrimonial e de teorias da força.

Para ele, a teoria da origem familiar patriarcal sustenta que o Estado deriva de um núcleo familiar cuja autoridade suprema pertenceria ao ascendente varão mais velho, citando os exemplos da Grécia e de Roma, segundo a tradição, e de Israel, conforme o relato bíblico, sendo o Estado uma ampliação da família patriarcal. Essa teoria tem como defensores Summer Maine, Westrmack e Starke. A teoria matriarcal é baseada na autoridade da mãe, sendo seus principais divulgadores Morgan Grosse, Köhler e Durkheim (MALUF, 1998).

Na teoria da origem patrimonial, ainda, o autor diz que o Estado origina-se da união das profissões econômicas, baseado na filosofia de Platão, conforme teria admitido em sua obra *A República*. O Estado explica-se como uma organização destinada a proteger a propriedade e regulamentar as relações de ordem patrimonial. O Estado feudal, da Idade Média, ajustava-se perfeitamente a essa concepção.

Na teoria da força, segundo Maluf (1998, p. 45), a organização política do Estado resulta do poder de dominação dos mais fortes sobre os mais fracos. Aquela seria resultante de lutas entre indivíduos, sendo o poder público uma instituição que surge com a finalidade de regulamentar a dominação dos vencedores e a submissão dos vencidos. Integram essa teoria Oppenheimer, Glumplowicz, Tomas Hobbes e Jellinek.

Nesse sentido e seguindo a linha dos ensinamentos de Fustel de Coulanges, Maluf considera que “as gerações modernas, em suas ideias sobre formação de governos, são levadas a crer, ora que são resultantes exclusivamente da força e da violência, ora que são uma criação da razão” (1998). Trata-se de um duplo erro, pois a origem das instituições sociais não deve ser procurada tão alta nem tão baixa.

A força bruta não poderia estabelecê-las; as regras da razão são impotentes para criá-las. Entre a violência e as vãs utopias, na região média em que o homem se move e vive, encontram-se os interesses. São eles que fazem as instituições e que decidem sobre a maneira pela qual uma comunidade se organiza politicamente. (MALUF, 1998, p. 57).

A palavra Estado começou a ser utilizada na Renascença, por Maquiavel, em *O Príncipe*, como destaca Serpa (MAQUIAVEL, 2004, p. 29 apud SERPA, 2002, p. 38): “Todos os Estados, todos os domínios, que tiveram ou têm poder sobre os homens, são estados e são repúblicas ou principados”. O autor assevera, ainda, que Bobbio já chamava a atenção para o fato de que, quando Maquiavel utilizou a expressão Estado, esta já era bastante utilizada na fase quatrocentista.

O homem é um animal político que não pode viver senão em sociedade, afirmava Aristóteles (1973, p. 49), ou seja, ele deve estar associado a outras pessoas. Sendo assim, o homem convive em grupos sociais desde a família, e o Estado nada mais é do que a organização desse convívio, porém com subordinação das pessoas. No entanto, na visão de Weber (apud. SERPA, 2002, p. 52), o Estado age com dominação, detendo o monopólio do uso legítimo da violência física, a qual o caracteriza. Conclui Serpa que, analisando o contexto histórico, o Estado é produto social, como “instituição que deriva de um processo natural de interação social, começando com a família, passando pelo clã, pela tribo, até chegar à instituição mais sofisticada” (2002, p. 52).

Nesta seara, Bastos (2002, p. 49) diz que o Estado é a mais complexa das organizações criadas pelo homem. Pode-se até mesmo dizer que, segundo o autor, o Estado é sinal de um alto estágio de civilização. A palavra estado deriva do latim *status*, que significa estado, posição, ordem. Ela “surgiu na Renascença com o significado com que hoje a utilizamos, assim isolada e no sentido de nomear, sob feição gramatical, alguma coisa em sua substância [...]. Deve-se a Nicolau Maquiavel a inclusão desse termo na literatura política [...]” (MENEZES, 1998, p. 41-42).

Refere Bastos (2002, p. 51) que, em seu sentido ontológico, Estado significa um organismo próprio, dotado de funções próprias, ou seja, o modo de ser da sociedade politicamente organizada, uma das formas de manifestação do poder. Por sua vez, para Gasparini (2005, p. 46), o Estado, por ser uma entidade criada pelo Direito, não tem vontade nem ação próprias. Estas são qualidades das pessoas físicas. Mesmo assim, o autor reconhece que os atributos de querer e agir constituem-se pela vontade e atuação dos agentes públicos.

Estado é uma instituição organizada politicamente, socialmente e juridicamente que ocupa um território definido onde, normalmente, a lei máxima é uma Constituição escrita. Aquele é dirigido por um governo que possui soberania reconhecida tanto internamente como externamente (ARAÚJO, 2005, p. 49). Da obra de Serpa são extraídos alguns conceitos de Estado, sendo de destaque o que o conceitua como sendo “uma comunidade de homens fixada sobre um território próprio e que possui uma organização da qual resulta para o grupo considerado em sua relação com seus membros, uma potestade superior de ação, de mando e coerção” (2002, p. 42).

Na mesma linha, Meirelles, seguindo um prisma constitucional, apresenta o Estado como uma

peessoa jurídica territorial soberana (*Biscaretti di Ruffia*); na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art. 14, I). Como ente

personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo de Direito Público como no de Direito Privado, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada (MEIRELLES, 2001, p. 55).

O Estado é composto basicamente de três elementos essenciais, conforme os ensinamentos de Accioly e Silva (2002, p. 57): é uma ordem soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território. Daí, pode-se dizer que, tradicionalmente, o Estado é constituído pelos elementos povo, território e governo soberano.

O território, confirma Bastos, é a base geográfica onde o Estado exerce sua jurisdição, ou seja,

[...] é a base geográfica do Estado. É dizer, aquela parcela do globo terrestre que se encontra sob sua jurisdição. É elemento material, sem dúvida, essencial ao Estado onde ele exerce a sua soberania. Não se conhece nenhum ente estatal sem território. O inverso também é verdadeiro. A parte sólida do globo terrestre está ocupada por Estados, com exceção tão-somente da Antártida. (BASTOS, 2002, p. 69).

Na concepção de Accioly e Silva (2002, p. 58), o território fixa os limites de uma jurisdição, isto é, são nada mais que linhas políticas.

O princípio da territorialidade advém desse propósito, pois, em um dado território, somente vige uma ordem jurídica. Já se foi o tempo, anterior à consolidação do Estado, quando, em uma mesma área geográfica, conviviam pessoas leais a diferentes ordens jurídicas. Hoje, o ente estatal submete todos os que se encontrem no seu território ao seu próprio direito. Isso não quer dizer que ele não sujeite mais acentuadamente uns do que outros. É o que se dá, por exemplo, com a distinção entre nacionais e estrangeiros (BASTOS, 2002, p. 69).

Para Bastos (2002, p. 70), *povo* é o conjunto de pessoas que fazem parte de um Estado. Se o *território* é o elemento material do Estado, o *povo* é o seu substrato humano. O que determina se alguém faz ou não parte de um povo é o Direito. Daí a razão de ser a nacionalidade um vínculo jurídico. Dallari, em sua análise do tema, apresenta e conceitua o povo como o conjunto de indivíduos que constituem o Estado. Entende, assim, que o povo se assume como

[...] o elemento que dá condições ao Estado para formar e externar uma vontade. [...] conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado”, e, por essa via, estabelece “um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano. (DALLARI, 2003, p. 84).

Dias, em sua obra sobre os elementos do Estado, faz o alerta de que o povo, como elemento constitutivo do Estado, não deve ser confundido com população, que é “um termo associado à demografia” (2008). Sendo “o conjunto de pessoas que habita um espaço geográfico” (DIAS, 2008, p. 97), o vínculo total da população é um dado objetivo, mas que

tem relevância quando relacionado com outros dados – como distribuição geográfica, sexo, idade, etc. – que determinam o estado da população. Assim sendo, o conceito de povo, na concepção do referido autor, faz referência ao conjunto de pessoas que formam um aglomerado único, diferenciado. O povo de um Estado são aqueles indivíduos cuja conduta está regulada por uma ordem jurídica nacional.

Müller, acerca do elemento povo, vai além e afirma que este deve ser compreendido como legitimador da democracia, a qual deriva etimologicamente da noção de povo, *demo*=povo e *cracia*=poder, e que, classicamente, é compreendida como o poder do povo. O grande desafio é compreender a dimensão do povo que será capaz de legitimar a democracia. O autor alerta, ainda, que “povo não é um conceito simples nem um conceito empírico; povo é um conceito artificial, composto, valorativo; mais ainda, é e sempre foi um conceito de combate” (MÜLLER, 2009, p. 94).

Nessa perspectiva, Comparato (1999, p. 214) refere que a primeira utilização, nos tempos modernos, do conceito de povo como titular da soberania democrática ocorre com os norte-americanos, por meio da elaboração do projeto da Constituição de Virgínia (1776), na qual Thomas Jefferson atribui ao povo um papel preeminente na constitucionalização do país, propondo que essa lei suprema, após declarar caduca a realeza britânica, fosse promulgada “pela autoridade do povo” (MÜLLER, 2009).

Müller busca compreender o conceito de povo considerando quatro divisões: a) povo como povo ativo, entende-se como “formado por titulares da nacionalidade e que elegem livremente seus representantes”; b) povo como instância global de atribuição de legitimidade, a qual “dá legitimidade àqueles que podem participar da vida política de um determinado Estado e aos cidadãos do respectivo país”; c) povo como ícone, partindo “da ideia de um povo intocável, uma imagem abstrata e discursivamente construída como uma e indivisível. Não diz respeito a nenhum cidadão ou grupo de pessoas. Pelo contrário, é um povo que ‘não existe’ na vida real”; e d) povo como destinatário das prestações civilizatórias do Estado, que deve ser compreendido como “todos os habitantes do território, bem como os titulares de outras nacionalidades, e mesmo os que não têm nacionalidade, como os apátridas, assim como aqueles que atravessam o território do Estado, estando ainda com restrições jurídicas” (MÜLLER, 2009, p. 50-59). Percebe-se que essa ideia é mais ampla, pois ninguém está legitimamente excluído do povo-destinatário.

Portanto, a função do povo que um Estado invoca, consiste sempre em legitimá-lo. A democracia é dispositivo de normas especialmente exigentes que dizem respeito a todas as

pessoas no seu âmbito de *demos*, de categorias (povo ativo, povo como instância de atribuição ou ainda povo-destinatário) e graus distintos. Assim, o autor ainda refere que a função dos juristas é a de “buscar a igualdade de todos na qualidade de seres humanos, detentores de dignidade e direitos fundamentais, o que implica que o conceito de povo seja visto de modo alargado, de modo a concebê-lo como ‘todos’, como todas as pessoas (inclusive as excluídas socialmente), destinatárias das prestações positivas e negativas do Estado” (MULLER, 2009, p. 71). Logo, a “legitimidade do sistema democrático não está somente na busca de uma conceituação jurídico-política de povo, mas principalmente em levar o povo a sério; povo este considerado como uma realidade viva em um mundo concreto” (MULLER, 2009, p. 72).

Outro aspecto a ser considerado é o poder soberano, que é algo intrínseco a todas as formas de organização social, ou melhor, que é fruto de todas as formas de organização. Conforme Bastos (2002, p. 72), ele exerce uma função de coordenação e de coesão entre integrantes de uma sociedade. Ainda, idealiza o autor, o poder é indispensável para a vida em sociedade e para a organização do Estado.

Accioly e Silva (2002, p. 67) dizem que a doutrina coincide em atribuir duas características à soberania: o poder de ordenar todos os poderes do Estado, ou seja, estabelecer a quem compete e o que lhe compete, e o aspecto da supremacia, isto é, a inexistência de qualquer instância de poder acima do Estado no território nacional.

Na ótica de Rosseau (2014, p. 36), Governo é o elemento diretor do Estado que se expressa por um conjunto de órgãos e agentes por meio dos quais são exercidas as funções estatais. Entretanto, Serpa (2002, p. 59) assevera que Governo implica investidura mediante mandato, seja na forma monárquica ou na forma republicana e, ainda, na divisão de poderes nas três funções clássicas: legislativa, executiva e judicial. A exemplo disso, no caso brasileiro, foi outorgado na Constituição Federal de 1988, pelo art. 2º que “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988).

A ideia de Estado tem origem na constatação da necessidade de disciplinar o comportamento humano em comunidade, objetivando assegurar a coexistência pacífica dos indivíduos e restringindo a liberdade integral de ação em favor de algum comando coordenador da respectiva coletividade, desde os primórdios da civilização. A ideia de Estado como ente abstrato foi criada pelo próprio homem para disciplinar a vida dos indivíduos no interesse geral e, com isso, munir a defesa dos interesses comuns, inclusive contra inimigos

externos, assegurar o progresso e o bem-estar da coletividade e atuar como meio para atingir seus fins (ARAÚJO, 2005, p. 56).

O Estado não dispõe de consciência e vontade próprias, pois ele somente existe na consciência, na vontade e nas interações recíprocas de seus integrantes, os quais conformam a instituição estatal. Logo, tem-se que o “Estado constitui uma organização que busca impulsionar, desenvolver e coordenar as atividades humanas para o bem comum” (DIAS, 2008, p. 90). Portanto, para atingir esse objetivo, deve atuar sobre o fundamento do direito e na forma do direito. E para tanto é

[...] necessário que todos os cidadãos participem na elaboração das leis, diretamente ou através dos representantes, segundo um sistema que leve em conta, na medida do possível, a capacidade diversificada das pessoas, ficando claro que, de nenhum modo, nem na forma da lei, poderão ser abolidos os direitos essenciais da pessoa humana. (DIAS, 2008, p. 90).

Para Dias (2008, p. 91), o termo *bem comum* tem origem na teologia católica, em particular com Santo Tomás de Aquino (1227 – 1274). De acordo com essa origem, a expressão significa um status por meio do qual se alcança a satisfação de todos os desejos da comunidade e de seus membros. Corroborando com essa concepção temos a lição de Mello (2008, p. 25), o qual sustenta que a função do Estado é pública e que, no Estado Democrático de Direito, é exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica.

O bem-estar social é o bem comum, o bem do povo ou as necessidades vitais da sociedade, “o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias”, incluindo as exigências materiais e espirituais dos indivíduos coletivamente considerados. Afirma Meirelles que “são as necessidades vitais da comunidade, dos grupos, das classes que compõem a sociedade” (1988, p. 498).

Considera Bastos (2002, p. 73) que, ao discorrer sobre as funções do Estado, é necessário levar em conta que ele, além de ser a instituição social mais importante que existe, é também uma instituição jurídica. Por ser uma instituição jurídica tem o poder de editar normas, ou seja, legislar. Outra função é a de executar essas normas, de dizer e fazer com que elas sejam cumpridas em todo seu território. Além de legislar e pôr em execução essas normas, cabe ao Estado julgar as infrações contra ele praticadas.

O Estado também adquire uma função administrativa que se desdobra em várias outras, quais sejam, comunicação, transporte, saúde, educação, cultura, economia, comércio, segurança, habitação, previdência social, entre outras. Ainda, para o mesmo doutrinador,

isoladamente o homem não se basta a si próprio. Na procura da felicidade, ele envida um esforço permanente no sentido de satisfazer os seus interesses (BASTOS, 2002).

Nesse contexto, Lessa (1996, p. 49) considera que o Estado, esse ente abstrato, necessita de pessoas (naturais e jurídicas) para a consecução de seus objetivos – o bem-estar social. Na ideia do autor, em uma primeira análise, o fim do Estado é a realização do bem comum, sendo um meio para o homem alcançar os seus interesses e se desenvolver.

Na concepção de Ranieri (2013, p. 39), a evolução do Estado moderno pode ser estudada de diferentes perspectivas: histórica, cultural, econômica, jurídico-política, entre outras. Sob a perspectiva jurídico-política, que reconduz as análises acerca de seu desenvolvimento aos problemas de legitimação e legalidade do poder estatal, identificam-se, em linhas gerais, três tipos de Estado moderno: o estamental, o absolutista e o constitucional, este último com expressivas variantes.

A evolução do modelo de Estado e sua exportação para diversas partes do mundo não podem ser desvinculadas da expansão marítima e colonial, da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e do desenvolvimento da tecnologia de informação e comunicação. Todos esses eventos contribuíram, de diferentes maneiras, para a universalização do modelo estatal europeu.

O Estado estamental ou da monarquia limitada apresenta-se como forma de organização política intermediária entre o Estado medieval e o absolutista. Seus traços distintivos, notados a partir do século 13 em grande parte do território europeu, são: ser mais institucionalizado que o Estado medieval; ter referência territorial; e dispor de um sistema de governo dualista, fundado sobre dois centros de poder distintos e mutuamente reconhecidos – o do monarca e o da comunidade política integrada por estados, cortes ou estamentos (RANIERI, 2013, p. 40).

No Estado absolutista, governar é um ofício que se exerce mediante a máxima concentração e centralização de poder no soberano. Desse pressuposto resultam a produção da lei pelo soberano e não mais pelo acordo entre os estamentos; a normatização uniforme de várias matérias em âmbito nacional; e a existência de sistema judiciário próprio. A lei torna-se, portanto, um instrumento de autoridade e, de modo geral, para o indivíduo, não há como reivindicar direitos perante o Estado. Além disso, o governante é *legibus solutus*, isto é, não está vinculado nem limitado pela lei, a qual é produto de seu poder absoluto (RANIERI, 2013, p. 42).

Já o Estado constitucional é aquele no qual o poder e o governo encontram-se regulados pelo Direito, com respeito à pessoa humana e a seus direitos. A sua pedra angular é a limitação do poder e a instauração e manutenção da ordem por meio de constituições. São garantias institucionais do Estado constitucional a proteção das liberdades públicas (limitação negativa do poder), a tripartição de Poderes (limitação constitucional do poder) e a centralidade de instituições representativas (em geral, concretizada no Parlamento). Assim, fala-nos do “Estado representativo, no sentido de que constitui a forma pela qual os cidadãos, dotados de direitos políticos, fazem-se representar no governo, direta ou indiretamente” (RANIERI, 2013, p. 47), tendo uma evolução coincidente com o “alargamento dos direitos políticos, até o sufrágio universal, do qual derivam a constituição de partidos políticos organizados, a elaboração de sistemas eleitorais, de representação majoritária ou minoritária, (etc)” (RANIERI, 2013, p. 47).

O Estado constitucional é produto das revoluções burguesas (a inglesa, a francesa e a americana). Para Dallari (2012, p. 146), nesta primeira fase, é “o Estado que se organiza para ser democrático”. Esse tipo de Estado afirmou-se durante os séculos 19 e 20 por meio de uma sucessão de novos tipos, os quais conservam as suas premissas fundamentais com gradual alargamento do Estado de Direito e das noções de liberdade, igualdade e solidariedade, os quais delinearão-se para que se chegasse ao atual Estado Democrático de Direito.

Segundo Reale, a Revolução Francesa afirmou o princípio da igualdade de todos perante a lei, o qual traduz-se, violentamente, na unificação do sistema do Direito Positivo e no primado interno do Direito estatal. Não se respeitam mais distinções de classe, nem privilégios seculares. O Direito do Estado, assegurando a integração nacional realizada, estende-se igualmente sobre tudo e todos. Um só Direito prima inteiramente porque há uma só soberania, um só poder que dita a supremacia legal e

[...] desde a Revolução Francesa, o Estado não tem feito outra coisa senão afirmar cada vez mais a validade objetiva e genérica de seu Direito, de sorte que a integração jurídico-social hoje se realiza de maneira precipuamente estatal, embora sem exclusão de outras fontes de Direito. (REALE, 2000, p. 207-208).

Sob esse ideário, o Estado Democrático de Direito é o sistema político-constitucional e internacional de direito que tem “o objetivo de promover e assegurar a mais ampla proteção dos direitos fundamentais tem na dignidade humana o seu elemento nuclear e na soberania popular, na democracia e na justiça social os seus fundamentos” (RANIERI, 2013, p. 51). Nessa definição, a democracia acentua, por sua própria dinâmica (o exercício da soberania popular), a atualização do Estado. O Direito, de outra parte, representa o seu elemento

conservador, de tal forma que os fins e objetivos estatais, assim como a sua forma de realização, são determinados pela via do livre processo político sob a ordem jurídica.

Esse processo necessita cidadãos ativos, capazes de formular e expressar suas preferências individualmente e coletivamente, dado que as suas preferências são os elementos direcionadores de políticas e ações governamentais. “Essa concepção de democracia – que é correlata ao conceito de Estado de Direito em sentido amplo – supõe o pluralismo, o multipartidarismo e as garantias efetivas de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais” (RANIERI, 2013, p. 52-53).

Na tentativa de explicar o conceito de Estado Democrático de Direito, variados aspectos são elencados pelos cientistas políticos e juristas, considerados por eles como necessários para a sua definição. Loewenstein (1976)<sup>1</sup> afirma que a classificação de um sistema político como democrático constitucional depende da existência e ocorrência de instituições efetivas, por meio das quais o exercício do poder político é distribuído entre os detedores do poder e os detedores do poder são submetidos ao controle dos destinatários do poder, constituídos como detentores supremo do poder.

No entendimento de Loewenstein (1976, p. 152), o aspecto principal do Estado Democrático Constitucional reside na distribuição e nos mecanismos institucionais de controle do poder político, fazendo com que este seja efetivamente submetido aos seus destinatários, isto é, ao povo. O autor também destaca a importância da Constituição na formulação e formalização da ordem fundamental da sociedade estatal, com um indispensável aspecto material em seu elemento fundamental para alcançar-se o controle do poder.

Na evolução do Estado de Direito, a primeira mudança de paradigma do direito, em direção ao Estado constitucional de direito, exprimiu-se com a afirmação do princípio da legalidade e da onipotência do legislador. A segunda mudança, mais recente, deu-se com a afirmação da supremacia da Constituição sobre a lei, que a esta deve ser subordinada (RANIERI, 2013, p. 57). Nesse sentido, faz-se necessário dizer que o Estado Democrático de Direito somente realiza-se ao constatar-se que ele propicia uma real proteção e garantia efetiva dos direitos humanos em seu seio. O Estado Democrático de Direito deve realizar a institucionalização do poder popular, por meio de um processo de convivência social pacífico, em uma sociedade livre, justa, solidária e fundada na dignidade da pessoa humana. Silva sustenta que a democracia deve conter três elementos essenciais, quais sejam: “a soberania do

---

<sup>1</sup> “La clasificación de un sistema político como democrático constitucional depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los detentadores del poder, y por medio de las cuales los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos en detentadores supremos del poder” (LOEWENSTEIN, 1976, p. 149).

povo, o reconhecimento dos princípios naturais do Direito Natural e o culto a liberdade” (2005, p. 91).

Sob esta ótica de que o Estado Democrático de Direito ocorre com a efetiva proteção e garantia dos *direitos humanos*<sup>2</sup>, o Estado é dotado de legitimidade e responsabilidade para efetivá-los, sendo as instituições policiais instrumentos visíveis para preservação das garantias fundamentais, tais como liberdade, segurança, entre outras. Nesse aspecto, a polícia, por força da Constituição, encontra-se subordinada ao Direito, devendo este ser autolimitador, para que seja interpretado e aplicado na construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária. Assim, a tutela da vida e dos demais valores só é possível em um Estado de direito material social democrático sob a condução de um Direito dotado de poder (VALENTE, 2014, p. 116).

Será a Polícia, portanto, no seu sentido mais amplo, uma força coletiva organizada juridicamente e funcionalmente com o fim de realizar os interesses gerais e os princípios socialmente aceitos, capazes de afirmar o Direito como poder, no fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Diante da estruturação do Estado Democrático de Direito, far-se-á uma análise dos Direitos Humanos e formalização desses direitos na perspectiva constitucional.

## 2.2 DIREITOS FUNDAMENTAIS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E PERSPECTIVAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O tema dos direitos fundamentais está intimamente ligado aos direitos humanos, os quais remontam aos tempos antigos e vêm acompanhados de grandes discussões, não tendo marco definidor. Apesar de haver uma definição recente do tema, entretanto, sua concepção remete à própria existência do homem.

Os direitos humanos que, no passado, eram conhecidos como direitos do homem, não são estáticos, apesar de positivados, em especial, na Declaração Universal proclamada em 1948. Portanto estes não foram estabilizados, continuaram e continuam sendo elaborados e construídos no processo dialético da História (HERKENHOFF, 1997, p. 12). Bobbio sustenta que “os Direitos Humanos não nascem todos de uma vez, nem de uma vez por todas” (2004, p. 32), eles são uma invenção humana que está em processo constante de construção e reconstrução.

O termo *direitos humanos* é uma expressão moderna, mas o princípio que invoca é tão antigo quanto a própria humanidade. Sustenta-se que determinados direitos e liberdades são

---

<sup>2</sup> Artigos 2º, 16º, 17º e 18º da CRP/1976; Artigos 1º, 4º, II, 5º, §3º da CFRB/1988.

fundamentais para a existência humana. Os direitos e as liberdades não são “privilégios, tão pouco presentes oferecidos conforme o capricho de governantes e governados”, como também “não podem ser retirados por nenhum poder arbitrário” nem “negados” nem “perdidos se o indivíduo cometer algum delito ou violar alguma lei” (SILVA, 2012, p. 163-164).

Nessa seara, falar em direitos humanos requer uma análise mais aprofundada da concepção histórica e da sua evolução ao longo da história. Segundo Höffe (2003, p. 84), há uma concepção recorrente e muito difundida que sustenta que os direitos humanos se fundamentam em ideias específicas da revelação judaico-cristã e do pensamento da Antiguidade Greco-Romana. Entretanto tal afirmação não é exclusiva, pois, na realidade, a história transcorreu de modo mais complexo, tendo em outras culturas módulos tão reconhecíveis que foram fundamentais para a construção e fundamentação do que há atualmente de teoria dos direitos humanos.

Nesse sentido, pode mencionar-se o primeiro módulo, contido no direito penal, no qual quase todas as culturas tutelam certos direitos de dignidade em termos de direitos humanos. Em outra concepção, ou módulo, ainda existem diversos registros históricos que dão conta da limitação do poder estatal, por meio dos quais se exige do governante proteção do seu povo com todos os meios, a exemplo:

Um outro módulo pode ser visualizado naquela crítica ao governo injusto, que remonta aos primórdios da história, e.g., até o poema épico *Gilgamesch* (por volta de 2000 a.C.) o qual exorta o personagem principal, o rei de Urduk, a não abusar do seu poder, o poema épico nacional da Índia, o *Mahabharata* - séc XVI a.C, que exige do governante proteção do seu povo de todos os meios. [...] Além disso, o *Alcorão* (Sura, 2, 257) afirma contra o perigo da intolerância religiosa: na religião não deverá ser exercida nenhuma coação. (HÖFFE, 2003, p. 85).

De outra banda, é inegável a influência da religião no avanço dos direitos do homem, tendo por base o cristianismo,

[...] com Moisés no Antigo Testamento, em que sobe ao alto do monte de Sinai e retorna com Decálogo (livro dos 10 mandamentos) e ou, do outro lado, no oriente, em que surge a mensagem de Buda (500 a.C), que busca basicamente assegurar a todos os homens direitos mínimos, essencialmente fundamentando a igualdade de todos os homens. (SILVA, 2012b, p. 166-167).

Há no Cristianismo uma influência mais forte, já que este sustenta que o homem é imagem e semelhança de Deus.

Silva (2012, p. 169) destaca que a legislação mosaica superou todas as anteriores, tendo, inclusive, introduzido princípios de Direito Constitucional e Internacional em regras gerais, como: não matarás; não furtarás; não dirás falso testemunho contra o teu próximo, etc. Além disso, aquela criou novas normas processuais, tratou de limites de propriedades, da

impenhorabilidade, da inviolabilidade do domicílio, do adultério, do divórcio, entres outros temas, tendo revelado uma moral diferente das civilizações antigas. Trata-se de um avanço e um passo fundamental para a positivação dos direitos do homem.

Nota-se que, desde o início, essas afirmações não tinham uma base jurídica e, em vez disso, eram consideradas como afirmações morais. Na Antiguidade, a referência desses valores era feita a um Direito Superior, não estabelecido pelos homens, mas dado a estes por deuses (SODER, 1960, p. 15). Este pensamento passou por diversas escolas, tendo por base filósofos ou juristas como Sócrates, Platão, Aristóteles, Santo Tomás de Aquino, Zenão, Crisipo, Cícero, Hobbes, Kant, entre tantos outros autores que debruçaram-se sobre os direitos do homem nas mais diversas épocas, desde a história antiga<sup>3</sup>, passando pela Idade Média até chegar nos tempos modernos.

Evidenciaram-se as considerações desses precedentes filosóficos e jurídicos a metafísica dos direitos do homem. Está provado que tais direitos possuem existência intangível, independentemente das instituições políticas e sociais das organizações humanas. Assim sendo, neste plano, não se pode falar em evolução dos direitos do homem, ou seja, eles constituem uma realidade inseparável do próprio ente humano. Dessa forma, é inegável que eles tenham surgido com o próprio homem e só desaparecerão com o ocaso da humanidade.

Na história do ordenamento jurídico, nota-se que o tema dos direitos humanos, no passado, não tinha base e fundamentação jurídica. Eles eram tratados como pressupostos e afirmações morais. Entretanto, com o passar do tempo, esses direitos foram formalmente reconhecidos e protegidos pela lei. Assim, com a evolução da temática, passando pelo jusnaturalismo, pelo positivismo e por outras escolas doutrinárias, passou-se a sustentar que o núcleo do conceito de direitos humanos encontra-se no reconhecimento da dignidade da pessoa humana.

Para Moraes (1997, p. 25), já na antiga Grécia havia uma preocupação com a dignidade da pessoa humana, claro que com outra concepção, não nos mesmos moldes da atualidade, mas há registros de estudos sobre a igualdade e a liberdade do homem realizados naquela época. O sistema jurídico vigente nos tempos da Grécia antiga é uma das principais fontes históricas dos direitos da Europa ocidental.

Apesar da pouca influência no âmbito jurídico, os gregos são reconhecidos historicamente como grandes filósofos e políticos. Eles, no início do século 6 a.C., já

---

<sup>3</sup> Neste passo cabe a citação habitual à Antígona, de Sófocles, em que isso é, literalmente, exposto em termos invioláveis. A mesma ideia, com tratamento sistemático, acha-se no diálogo *De legibus*, de Cícero. “A lei é a razão suprema, gravada em nossa natureza, que prescreve o que se deve fazer e proíbe o que não se deve fazer” (FERREIRA FILHO, 2011, p. 54).

estabeleciam leis democraticamente, distintamente das demais leis da Antiguidade. Estas eram resultado da vontade popular, não sendo decretadas pelos governantes, pois eram estabelecidas livremente pelo povo em Assembleia. Entretanto, nessa concepção filosófica, não estavam estabelecidas garantias dos indivíduos contra o Estado ou contra os governantes, porque a violação da personalidade do cidadão merecia a reprovação da *pólis*, por força de um julgamento ético e político, o que não era não juridicamente institucionalizado (GUERRA, 2012, p. 44).

Guerra leciona que, com o Cristianismo, que tem por doutrina que “o homem foi criado à imagem de Deus” (2012, p. 45), foi deflagrada a compreensão dos direitos das pessoas na organização política, estabelecendo-se um vínculo entre o indivíduo e a divindade e superando a concepção do Estado como única unidade perfeita, de forma que o homem cidadão foi substituído pelo homem pessoa.

Segundo Comparato (1999, p. 33), foi na Baixa Idade Média, entre os séculos 12 e 13, que surgiu explicitamente a estruturação dos direitos humanos. Iniciou-se, a partir de então, o movimento para a instituição de limites ao poder dos governantes, o que representou um grande avanço histórico, pois este foi um dos primeiros passos em direção ao consenso de que havia um rol de direitos comuns a todos os indivíduos, independentemente da sua posição social.

Para outros pesquisadores e doutrinadores do tema, os direitos humanos tiveram seu marco inicial estabelecido na Magna Carta outorgada pelo rei inglês João Sem Terra, em 1215, conforme demonstra Silva ao escrever que a Magna Carta (*Magna Charta Libertatum*), assinada em 15 de julho de 1215, na Inglaterra, “firmou 67 cláusulas que, pela primeira vez, afrontavam o poder de um soberano, sendo que ao menos 12 delas beneficiavam diretamente o povo, embora não criasse nenhum direito novo” (2012, p. 224).

Guerra (2012, p. 47) destaca que a Magna Carta do João Sem Terra foi uma convenção firmada entre o monarca e os barões feudais, por meio da qual foram estabelecidos certos foros. Para o autor, ela valeu para que as pessoas lessem o texto como fixador de princípios mais gerais de obediência à legalidade e da existência de direitos da comunidade que o próprio rei devia respeitar. Também foram destacadas outras garantias aos indivíduos, como a previsão do devido processo legal, o livre acesso à justiça, a liberdade de locomoção, as restrições tributárias e a proporcionalidade entre delito e sanção, entre outras.

A busca pelo reconhecimento e o respeito aos direitos humanos é uma luta que se verifica, também, no século 7. Nessa perspectiva, Carvalho (1998, p. 51) diz que “os

Concílios V, VI e VIII, de Toledo, nos anos 636, 638 e 653, manifestaram interesse pelos direitos congênitos do homem”. Entretanto, formalmente, a luta pelos direitos humanos tomou corpo com o advento da Declaração de Direitos do Estado de Virgínia em 1776 e, na França, em 1789, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Para Comparato (1999, p. 89), foi no ano 1776, com a Declaração de Independência Norte-Americana (Declaração de Virgínia), que foi inaugurada uma nova etapa para a proteção do indivíduo. O documento foi o primeiro a afirmar princípios democráticos na história política moderna. Assim, pode-se afirmar que a Declaração de Virgínia foi a primeira declaração de direitos fundamentais, em sentido moderno, comprometida e preocupada com a estrutura de um governo democrático e com a limitação do poder estatal, em que os

[...] governos são instituídos entre os homens para garantir seus direitos naturais, de tal forma que seus poderes legítimos derivam do consentimento dos governados, e toda vez que alguma forma de governo torna-se destrutiva (dos fins naturais da vida em sociedade), é direito do povo alterá-la ou aboli-la, e instituir uma nova forma de Governo. (COMPARATO, 1999, p. 89).

O texto norte-americano foi o primeiro documento de natureza política a reconhecer a soberania popular, a existência de direitos que se aplicam a todas as pessoas, sem que haja distinção de sexo, cor ou qualquer outra manifestação social (GUERRA, 2012, p. 50).

A Revolução Francesa de 1789, sob forte influência norte-americana, marcou de forma profunda a história da humanidade, resultando, com grande destaque, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade foram os vetores da Revolução Francesa e desencadearam um novo sentimento entre as pessoas que não o haviam experimentado até então, ou seja, a supressão de todas as desigualdades entre os indivíduos e grupos sociais. Dessa forma, não restam dúvidas sobre a importância desse momento político que teve grande repercussão na estruturação e na fundamentação dos direitos humanos. A declaração de 1789 é uma das declarações mais conhecidas e ainda está em vigor nos dias atuais na França (BELTRAMELLI NETO, 2014, p. 53).

O ideário da Revolução Francesa, com base na tríade da liberdade, da igualdade e da fraternidade, sustentado por um valor geral que se sobrepõe ao indivíduo, acabou substituindo o individualismo, em detrimento da liberdade dos indivíduos, mas não mencionava a liberdade de reunião de associação. Foi esse o documento primordial para as declarações constitucionais de direito do século 19 e 20 (GUERRA, 2012, p. 51).

O final da Primeira Guerra Mundial impôs à Alemanha a assinatura do Tratado de Versalhes, o qual fez surgir a Constituição alemã de 1919, a chamada Constituição de Weimar, aprofundando o que se chama de constitucionalismo social por enfatizar o rol dos

direitos sociais, inaugurando o período das constituições econômicas. Tais direitos exigem atuação estatal, o que assegurou grandes avanços à proteção dos direitos fundamentais, tendo acrescido de forma explícita os direitos sociais às liberdades individuais. Destaca-se que a Constituição de Weimar teve vigência exígua, até a ascensão do nazismo de Hitler de 1933 (BELTRAMELLI NETO, 2014, p. 54-55).

Foi no entre guerras que surgiu o primeiro mecanismo de proteção internacional dos direitos humanos, em especial em 1919, quando foi criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT), fruto do crescimento da importância dos direitos sociais, a qual é considerada, por alguns doutrinadores, a antecessora da internacionalização dos direitos humanos (BELTRAMELLI NETO, 2014, p. 54).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) é que se deu o maior desenvolvimento dos direitos humanos. Os Estados aliados, frente a frente com as atrocidades do Holocausto e com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, começaram a intensificar esforços no sentido da proteção internacional de tais direitos (BELTRAMELLI NETO, 2014, p. 54-55).

Entretanto, em 10 de dezembro de 1948, a ONU, em Assembleia Geral, proclamou a Declaração dos Direitos do Homem, em que “os Estados Membros comprometeram-se a promover, em cooperação com a Organização das Nações Unidas, o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais”. Essa declaração, que tinha como um ideal comum atingir todos os povos e todas as nações, relacionou os seguintes direitos: políticos, civis, sociais, econômicos e culturais (SILVA, 2012a, p. 15-16).

Após a Declaração de 1948, diversos pactos foram firmados, por intermédio da ONU ou da Organização dos Estados Americanos (OEA), no sentido de promoverem e protegerem os direitos humanos pelo mundo. Entre esses pactos, destacam-se os seguintes: convenção relativa ao estatuto dos refugiados (1951); regras mínimas para tratamento de prisioneiros (1957, 1977 e 1984); convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (1965); pacto internacional de direitos civis e políticos (1966); pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais (1966); declaração sobre asilo territorial (1967); código de conduta para os funcionários encarregados pela aplicação da lei (1979); convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (1979); convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (1984); convenção interamericana para prevenir a punir a tortura (1985); conjunto de princípios para a proteção de todas as pessoas sujeitas a qualquer forma de

detenção ou prisão (1988); convenção sobre os direitos da criança (1989); princípios básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei (1990); declaração sobre a proteção de todas as pessoas contra desaparecimentos forçados (1992); e convenção interamericana sobre o desaparecimento forçado de pessoas (1994).

As codificações, no âmbito internacional, em matéria de direitos humanos, em muito se deram porque o próprio Estado foi, e ainda é, um violador desses. Assim sendo, nota-se que a fase legislativa dos direitos humanos teve início sob a coordenação das Nações Unidas, sendo assim foi instituído um sistema de proteção dos direitos do indivíduo, buscando alcançar proteção e reconhecimento, em termos mundiais, da dignidade da pessoa humana.

O princípio da *dignidade da pessoa humana* consta como um dos princípios fundamentais da República Portuguesa, conforme consta no artigo 1º da Constituição de 1976. No Brasil, da mesma forma, com o advento da Constituição Cidadão de 1988, foi restabelecido o Estado Democrático de Direito, e o constituinte apresentou como fundamentos básicos, entre outros, a cidadania e o respeito à dignidade humana (art. 1º, II e III) e, entre seus objetivos, a promoção do bem de todos sem qualquer discriminação (art. 3º, IV).

Assim sendo, a *dignidade da pessoa humana* expressa um conjunto de valores e exerce uma função orientadora sobre a ordem jurídica porquanto estabelece o bom e o justo para o homem. Para Guerra (2012, p. 218), a expressão *Direitos Humanos* é uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana. Esses direitos são considerados fundamentais porque sem eles a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de desenvolver-se e participar plenamente da vida.

Os *direitos humanos* são os postulados básicos da condição humana, independentemente de uma previsão expressa. Eles são inerentes a qualquer ser humano, os quais são norteadores de qualquer ordenamento jurídico, apesar de não constarem expressamente na Carta Constitucional. Na medida em que os Estados começam a afirmar esses direitos basilares em seus ordenamentos jurídicos, eles passam a ser identificados como direitos fundamentais. As constituições democráticas foram gradualmente introduzindo em seu bojo esses preceitos, e isto fez com que os *direitos humanos* fundamentais fossem sendo gradualmente catalogados.

A teoria das gerações de *direitos humanos* é atribuída ao tcheco naturalizado francês, Karel Vasak, que a teria formulado sem maiores pretensões, valendo-se de uma relação meramente didática entre as etapas de reconhecimento deles e associadas à tríade do lema da

Revolução Francesa, *liberdade, igualdade e fraternidade* (BELTRAMELLI NETO, 2014, p. 70).

No final do século 17, aparece a primeira geração dos direitos fundamentais, ou seja, as liberdades públicas. No período Pós Primeira Guerra Mundial surgiram os direitos sociais, considerados os direitos de segunda geração. A terceira geração, ainda não plenamente reconhecida, é a dos direitos de solidariedades. Para Ferreira Filho, a afirmação dos direitos fundamentais é marcada por três etapas, ou momentos de conscientização: “A primeira é a do reconhecimento das liberdades que acompanham o nascimento do constitucionalismo. A outra é a consagração dos direitos sociais. A última, que é contemporânea, a dos direitos da solidariedade” (2011, p. 24). As três gerações são os grandes momentos de conscientização em que se reconhecem “famílias” de direitos (SARLET, 2007, p. 54)<sup>4</sup>.

Segundo Weis (1999, p. 38), a classificação mais comum é a que identifica três categorias distintas de direitos humanos. Estas têm características específicas decorrentes dos valores que inspiraram sua criação, com base nos momentos sucessivos da história. Entretanto a doutrina tradicional procura classificar, quanto à evolução dos *direitos humanos*, os direitos em gerações. Cada vez mais, ganha força a classificação em dimensões, considerando que, entre cada dimensão, não existe uma clara e consistente separação como a expressão *gerações* poderia dar ensejo (PIVA, 2009, p. 28).

A teoria das gerações sofre críticas pela doutrina por supostamente atentar contra a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e a inter-relação, características dos direitos humanos, as quais são essenciais para a sua efetividade, já que a terminologia de geração transmite a falsa ideia de sobreposição, de hierarquia e ou de compartimentação. Dessa forma, atualmente, há uma predileção pelo uso da expressão *dimensões* em substituição à ideia de gerações, uma vez que, segundo a doutrina mais recente, os direitos humanos são decorrentes de um processo de acumulação, sendo inter-relacionados e interdependentes (BELTRAMELLI NETO, 2014, p. 412).

De qualquer forma, a evolução dos direitos fundamentais aponta, atualmente, para quatro momentos históricos, que são os direitos de primeira, segunda, terceira e quarta dimensão, já havendo doutrinadores que falam em quinta dimensão. A seguir analisaremos cada uma delas.

---

<sup>4</sup> “Num primeiro momento, é de se ressaltarem as fundadas críticas que vêm sendo dirigidas contra o termo “gerações”. Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, [...] de tal sorte que o uso do termo geração denota a ideia de substituição gradativa de uma geração por outra, razão qual há quem prefira o termo *dimensões*” (SARLET, 2007, p. 54).

Os direitos fundamentais de primeira dimensão são as clássicas liberdades, reconhecidamente chamadas de negativas, pois impunham ao Estado um dever de abstenção, destacando-se a liberdade. Para Araújo, estes são “direitos de defesa do indivíduo perante o Estado”, tendo como preocupação a definição de uma “área de domínio do Poder Público, simultaneamente a outra de domínio individual, na qual estaria forjado um território absolutamente inóspito a qualquer inserção estatal” (2004, p. 39).

Esses direitos da primeira dimensão, também conhecidos como as liberdades públicas, são fruto da independência norte-americana e da Revolução Francesa. Para os doutrinadores são considerados o marco divisor e o núcleo fundamental dos direitos do homem. Dessa forma, por meio das liberdades públicas, criam-se direitos oponíveis ao Estado e, nesse sentido, mais do que nunca há uma forma de limitar a atuação estatal (OLIVEIRA, 2010, p. 71).

Para Sarlet (2007, p. 56), os direitos de primeira dimensão têm marca forte no cunho da individualidade, surgindo e afirmando-se como direitos individuais perante o Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção estatal e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder. O direito à vida, liberdade, propriedade e igualdade perante a lei e, posteriormente, às liberdades de expressão coletiva, tais como manifestação, imprensa, reunião, etc., são alguns dos direitos que fazem parte do rol dos direitos fundamentais desta dimensão.

Em suma, tratam-se dos chamados direitos civis e políticos que, em sua maioria, correspondem à fase inicial do constitucionalismo ocidental, mas que já se consolidaram em sua projeção universal formal, não havendo constituição que não os reconheça com toda essa extensão, conforme nos ensina Bonavides (2009, p. 562).

Os direitos de segunda dimensão, diferentemente dos da primeira, têm uma ação positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção estatal na esfera da liberdade individual, mas sim de propiciar um direito de participação do bem-estar social. Sarlet alerta que “não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim, de liberdade por intermédio do Estado” (2007, p. 56). Esses direitos fundamentais outorgam “ao indivíduo direito a prestações sociais estatais, tais como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc” (SARLET, 2007, p. 56), caracterizando-se como uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas. O Estado, portanto, toma a dianteira e assume a responsabilidade de implementar medidas e programas para garantir a efetivação dos direitos de segunda dimensão.

Nessa esteira, encontra-se o direito da garantia fundamental à segurança. O Estado, assim, passa a ter a responsabilidade de adotar medidas propositivas com o intuito de garantir a segurança, baseando-se “na noção de igualdade material (redução de desigualdades), no pressuposto de que não adianta possuir liberdade sem as condições mínimas (educação, saúde, segurança) para exercê-la”. Nesse caso, “exige-se do Estado que preste saúde, educação, segurança, etc” e tratam-se, portanto, de “direitos positivos (impõem ao Estado uma obrigação de fazer). Ex: saúde, educação, previdência social, lazer, segurança pública, moradia, direitos dos trabalhadores” (STF, *online*).

Os direitos de terceira dimensão são aqueles que englobam o direito ao meio ambiente, à qualidade de vida, à paz, à defesa do consumidor, entre outros direitos. Estes são entendidos como sendo de fraternidade, na medida em que o homem é inserido dentro de uma coletividade e passa a ter direitos dentro do grupo em que convive.

Sarlet defende que os

direitos fundamentais da *terceira dimensão*, também denominados de *fraternidade* ou de *solidariedade*, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, consequentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa. (SARLET, 2007, p. 58).

Para Weis (1999, p. 64), esses correspondem aos direitos concernentes a toda a humanidade, como superação do mundo separado entre Estados desenvolvidos e subdesenvolvidos. Tais direitos têm titularidade coletiva e o sujeito passivo é, muitas vezes, o Estado.

Os Estados também podem ser colocados como titulares desses direitos, ao terem a sua paz turbada por atitudes de outros sujeitos de direito internacional público. O avanço dessa nova dimensão de direito é relativamente recente, sendo facilmente percebida, essencialmente, no campo de proteção do meio ambiente (convenções internacionais que tratam do tema – Estocolmo 72, Rio 92 e Kyoto 98). Além disso, notadamente, o Direito Ambiental só alcançará a sua efetividade plena se for protegido em todos os países do mundo, haja vista os reflexos que um desastre ambiental pode acarretar. Daí ser cristalina a sua caracterização como direito de solidariedade, um direito de terceira dimensão (BELTRAMELLI NETO, 2014, p. 74-75).

Os direitos humanos de terceira dimensão agregam-se aos direitos de liberdade e igualdade, buscando estabelecer uma ideia de solidariedade e fraternidade provida de uma pretensão de não proteger especificamente os direitos individuais ou coletivos, mas tendo por destinatário o gênero humano.

Para Sarlet (2007), entre “os direitos fundamentais de *terceira dimensão* consensualmente mais citados”, tem-se “os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação”. Portanto, esses direitos, na verdade, são o

[...] resultado de novas reivindicações fundamentais do ser humano, geradas, entre outros fatores, pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes consequências, acarretando reflexos na esfera dos direitos humanos. (SARLET, 2007, p. 58-59).

Os direitos fundamentais de terceira dimensão são marcados pela alteração da sociedade por profundas mudanças na comunidade internacional, a qual vem sofrendo com o processo de produção em massa, o crescente desenvolvimento tecnológico e científico, bem como com todos os seus reflexos, identificando-se profundas alterações nas relações socioeconômicas (LENZA, 2014, p. 1058). Portanto tratam-se de direitos transindividuais, ou seja, direitos que vão além dos interesses do indivíduo, pois destinam-se à proteção do gênero humano, com altíssimo teor de humanismo e universalidade.

Na doutrina, há quem defenda a ideia de uma quarta e uma quinta dimensão de direitos fundamentais, os quais, segundo Sarlet (2007, p. 60), apesar da sustentação por diversos autores, ainda aguardam sua consagração na esfera do direito internacional e das ordens constitucionais internas.

Bonavides é um dos defensores da existência de uma *quarta dimensão* dos direitos fundamentais, ao sustentar os direitos “à democracia, à informação e ao pluralismo” (2009), uma vez que deles “depende a concretização da sociedade aberta ao futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência” (BONAVIDES, 2009, p. 571).

O fundamento da quarta dimensão está amparado na globalização dos direitos fundamentais, baseado no pressuposto da universalização no plano institucional, a qual defende que haja um envolvimento de distintos estados, correspondendo à fase da institucionalização do Estado Social. A quarta dimensão é composta pelos direitos à democracia e à informação, segundo Bonavides (2009), assim como pelo direito ao pluralismo. Assim sendo, eles decorrem da globalização dos direitos fundamentais, o que significa universalizá-los no campo institucional (SARLET, 2007, p. 62-63).

A posição de Bonavides acerca da quarta dimensão, comparada com as posições que arrolam os direitos contra a manipulação genética, mudança de sexo, etc., oferece uma

enorme vantagem por constituir, de fato, uma nova fase no reconhecimento dos direitos fundamentais. Já as versões anteriores apenas revestem-se de uma roupagem nova de reivindicações deduzidas, em grande parte, dos clássicos direitos de liberdades (BONAVIDES, 2009 apud. LENZA, 2014, p. 1059).

Segundo o autor, a quarta dimensão dos direitos fundamentais foi introduzida com a globalização política, tendo na democracia globalizada o seu escopo e configurando o homem como a presença moral da cidadania. Este é a constante axiológica, o centro da gravidade, a corrente de convergência de todos os interesses do sistema. Destaca o autor, ainda, que os direitos de quarta dimensão compreendem o futuro da cidadania e o porvir da liberdade dos povos, e somente com eles será legítima e possível a globalização política (BONAVIDES, 2009, p. 572).

Por fim, o professor leciona que há uma quinta dimensão dos direitos fundamentais, que é o direito à paz. Entende a doutrina que esta deve ser tratada como uma dimensão autônoma, uma vez que a paz é o axioma da democracia participativa, ou ainda, supremo direito da humanidade (BONAVIDES, 2009 apud. LENZA, 2014, p. 1059). Para Bonavides, a quinta dimensão deve ser um reconhecimento universal da paz, que é o pressuposto qualitativo da convivência humana, essencial para a conservação da espécie e para a efetivação segura dos direitos.

Para que a paz seja reconhecida juridicamente com dignidade é preciso elevá-la em termos constitucionais, alçando-a de forma autônoma e paradigmática como quinta dimensão. O direito à paz sai da “invisibilidade em que o colocou o edificador da categoria dos direitos de terceira dimensão”, por meio das

[...] declarações de direitos, das cláusulas da Constituição (qual se fez no art 4º, VI, CF/88), da didática constitucional, até torná-lo, sem vacilação, positivo e normativo, e, uma vez elaborada a consciência de sua imprescindibilidade, estabelecê-lo por norma das normas dentre as que garantem a conservação do gênero humano sobre a face do planeta. (BONAVIDES, 2009, p. 584).

Em sua fundamentação ao direito da quinta dimensão, o autor, ainda, assevera que a guerra é um crime e que a paz é um direito. Essa premissa deverá estar gravada na consciência dos povos e na razão dos governantes, pois, do contrário, nunca se concretizará de forma efetiva a mais solene, importante e inderrogável cláusula do contrato social, qual seja, o direito à paz como um direito supremo da humanidade (BONAVIDES, 2009).

Uma das questões fundamentais aqui retratada é que os direitos humanos são cláusulas mínimas para que o indivíduo viva dignamente em sociedade. Porém, no contexto em que estamos inseridos se faz cada vez mais diferenciado, já que se confrontam a alegação da

universalidade contra a diversidade cultural e, por causa disso, surgem dificuldades para alcançar a vivência plena deles (SCHIRMER, 2010, p. 147).

Há muitos fatores que afetam a implementação dos direitos humanos, entretanto os Estados devem ser fortalecidos, para que possam proteger os direitos humanos e, por consequência, buscar alternativas para a efetivação deles. Nesse sentido, houve uma mudança de concepção que o Direito faz do ser humano, não sendo mais aquele abstrato e hipotético sujeito de direitos do Liberalismo, mas o homem e a mulher específicos, das mais diversas situações sociais, que requerem diferentes tratamentos e proteções (WEIS, 1999, p. 68).

Por fim, a preocupação com a implementação dos direitos humanos tem mostrado diversos avanços legislativos, os quais podem ser alcançados somente se houver uma ênfase ao núcleo dos necessitados de proteção, que são os grupos vulneráveis. Portanto, cada vez mais, se faz necessária a criação de mecanismos que garantam a eficácia dos direitos fundamentais humanos.

O filósofo e jurista Kant<sup>5</sup> exerceu grande influência nos fundamentos de diversas teorias sobre direitos. Quando estudamos o tema dos direitos humanos, recorrentemente, deparamo-nos com esta teoria, conforme nota-se:

Para Kant as pessoas, e em geral qualquer espécie racional, devem existir como fim em si mesmo e jamais como meio, a ser arbitrariamente usados para este ou aquele propósito. [...] Os seres racionais, ao revés, são chamados de pessoas, porque constituem um fim em si mesmo, tem um valor intrínseco absoluto, são insubstituíveis e únicos, não devendo ser tomadas meramente como meios. As pessoas são dotadas de dignidade, na medida em que possuem um valor intrínseco. Desse modo, trate a humanidade, na pessoa de cada ser, sempre como um fim mesmo, nunca como meio. A autonomia é a base da dignidade humana e de qualquer criatura racional. Lembra que a ideia de liberdade está intimamente conectada com a concepção de autonomia [...]. (PIOVESAN, 2012, p. 40).

Todo ser humano deve ter asseguradas, desde o nascimento, as condições mínimas necessárias para se tornar útil à humanidade, assim como ter a possibilidade de receber os benefícios que a vida em sociedade pode proporcionar. Esse conjunto de condições e possibilidades adquirido no processo histórico de civilização da humanidade, associado à capacidade natural de cada pessoa de organizar-se socialmente, dá-se o nome de direitos humanos (SILVA, 2012b, p. 218).

A primeira função dos direitos fundamentais, sobretudo direitos, liberdades e garantias, é a defesa da pessoa humana e da sua dignidade perante os poderes do Estado e outros esquemas políticos coactivos (CANOTILHO, 2003, p. 407). Os direitos fundamentais

---

<sup>5</sup> Teoria da Moral de Immanuel Kant.

cumprem a função de direitos de defesa das pessoas sob duas óticas, conforme leciona Canotilho:

a) constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; b) implicam, um plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa). (CANOTILHO, 2003, p. 407).

Dessa forma, no Estado Democrático de Direito, faz-se necessária uma constituição que estabeleça as diretrizes gerais de proteção dos indivíduos contra essas agressões estatais e de terceiros, destacando-se o dever de proteção que consta nas constituições de Portugal e do Brasil (FERREIRA FILHO, 2011, p. 121). Os direitos fundamentais surgem com as constituições, resultando de um acordo básico das mais diversas forças sociais obtido com base nas relações de tensão e esforços de cooperação dos mecanismos vivos daquela sociedade, os quais são inseridos no texto constitucional no processo constituinte.

Diferentemente dos direitos humanos, os quais são intrínsecos ao próprio indivíduo, os direitos fundamentais são colocados no texto constitucional de forma taxativa. Logo, eles são a exteriorização dos pressupostos do consenso sobre os quais desenvolve-se uma sociedade democrática (NUÑO, 2005, p. 21), ficando as ações do Estado vinculadas às suas diversas fisionomias de poder (FELDENS, 2012, p. 37).

Sob a ótica do papel dos direitos fundamentais far-se-á a análise da sua face objetiva e do dever de proteção que incumbe ao Estado de proteger os direitos fundamentais contra as ameaças do próprio poder estatal e ou de terceiros.

### 2.3 A FACE OBJETIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O DEVER DE PROTEÇÃO QUE INCUMBE AO ESTADO

A teoria dos direitos fundamentais individuais, tradicionalmente, é conhecida pela proposta do liberalismo, por meio do qual se prega um caráter negativo desses direitos, ou seja, o Estado os satisfaz por abster-se, por não atuar. Por exemplo, os direitos à liberdade, vida e propriedade devem ser preservados mediante uma não intervenção estatal. Sob esta perspectiva há uma repartição de competências entre o Estado e o indivíduo, e o Estado acaba por não intervir na esfera individual.

No começo, os direitos fundamentais eram compreendidos como direitos de defesa (*Abwehrrechte*), o que era identificado como uma dimensão de competências negativas do Poder Público (*negative Kompetenzestimmung*), visando essencialmente a proteção do direito

à liberdade, dentro das premissas do modelo político e econômico reconhecido por aquele Estado. Aos direitos de defesa foram-se acrescentando outros direitos, em especial, os que exigem uma atuação do Estado, os chamados direitos prestacionais (*Leistungsrechte*), baseados nas necessidades decorrente do Estado, o qual se convencionou chamar de Estado Social de Direito (MENDES, 1999, p. 37).

O rol de direitos fundamentais individuais, com caráter meramente negativo, não foi suficiente para garantir a plena liberdade do indivíduo. Atualmente, as liberdades públicas, ou direitos de abstenção do Estado, têm uma configuração muito mais complexa do que no fim do século 18. Inicialmente os direitos fundamentais eram concebidos sob uma ótica subjetiva, ou seja, tratava-se de uma limitação da atuação do poder estatal, conforme leciona o professor Jorge Miranda:

Por direitos fundamentais entendemos os direitos ou as posições jurídicas subjectivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material”. (MIRANDA, 1993, p. 7).

Em relação à conceituação formal, pode-se identificar aquele direito fundamental fixado no próprio texto da Constituição. Já a concepção material, esta amplia o espectro dos direitos fundamentais para além do texto normativo, resultando da “concepção de Constituição dominante, da ideia de Direito, do sentimento jurídico colectivo” (MIRANDA, 1993, p. 8-10). Portanto a enumeração constitucional não exaure o rol de direitos fundamentais.

A princípio, os direitos fundamentais eram concebidos no intuito de proteger os indivíduos da ação do próprio Estado, mas, com o passar do tempo, em especial, a partir da decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão (TCF), na análise do caso L<sup>ü</sup>th<sup>6</sup>, houve a compreensão de que eles também têm uma carga de proteção do indivíduo contra outros indivíduos e/ou grupos de indivíduos.

---

<sup>6</sup> O cidadão alemão Erich L<sup>ü</sup>th conclamou, no início da década de 1950 (à época crítico de cinema e diretor do Clube da Imprensa da Cidade Livre e Hanseática de Hamburgo), todos os distribuidores de filmes cinematográficos, bem como o público em geral, ao boicote do filme lançado à época por Veit Harlan, uma antiga celebridade do filme nazista e coresponsável pelo incitamento à violência praticada contra o povo judeu (principalmente por meio de seu filme “Jud Süß”, de 1941). Harlan e os parceiros comerciais do seu novo filme (produtora e distribuidora) ajuizaram uma ação cominatória contra L<sup>ü</sup>th, com base no § 826 BGB. O referido dispositivo da lei civil alemã obriga todo aquele que, por ação imoral, causar dano a outrem, a uma prestação negativa (deixar de fazer algo, no caso, a conclamação ao boicote), sob cominação de uma pena pecuniária. Esta ação foi julgada procedente pelo Tribunal Estadual de Hamburgo. Contra ela, ele interpôs um recurso de apelação junto ao Tribunal Superior de Hamburgo e, ao mesmo tempo, sua Reclamação Constitucional, alegando violação do seu direito fundamental à liberdade de expressão do pensamento, garantida pelo Art. 5 I 1 GG. O TCF julgou a Reclamação procedente e revogou a decisão do Tribunal Estadual. Trata-se, talvez, da decisão mais conhecida e citada da jurisprudência do TCF. Nela, foram lançadas as bases, não somente da dogmática do direito fundamental da liberdade de expressão e seus limites, como também de uma dogmática geral (Parte Geral) dos direitos fundamentais (FELDENS, 2012, p. 48).

Neste sentido, os direitos fundamentais possuem duplo caráter, ou seja, são direitos subjetivos e objetivos. A dimensão subjetiva reporta-se ao particular, constituindo “direitos de defesa” (HESSE, 1998, p. 235) contra os poderes estatais. Tal se verifica, por exemplo, na liberdade de expressão (CF, art. 5º, IX<sup>7</sup>), enquanto a dimensão objetiva está atrelada à ideia de uma ação propositiva do ente estatal, uma ação visando a promoção do direito fundamental e determinando os limites e o modo de cumprimento das tarefas estatais, pelo que se pode citar a promoção da segurança e da saúde, entre outros que estão preconizados no artigo artigo 6º da Constituição Federal.

Acerca da dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, Canotilho (1992, p. 544) leciona que ela gravita em torno da posição jurídica do indivíduo, consubstanciando-se na faculdade dele ser titular de um direito e dele poder exigir uma ação ou uma abstenção do Estado ou de outro indivíduo tendo em vista preservar a sua situação em particular. Logo, o direito subjetivo consagrado por uma norma de direito fundamental reconduz-se, assim, a uma relação trilateral entre o titular, o destinatário e o objeto do próprio direito.

Em relação aos direitos fundamentais, há um variado espectro de garantias, seja na esfera normativa, seja na esfera jurisdicional, já que ambas visam proteger o indivíduo e preservar sua integridade frente a qualquer forma de violação dos seus direitos e/ou agressão. Portanto, no Brasil, a Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, §1º, diz que terão aplicação imediata as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais. Em relação à aplicação imediata dos direitos fundamentais tem-se duas características, quais sejam, a justiciabilidade e a aplicabilidade direta, garantindo um tutela judicial efetiva aos direitos fundamentais<sup>8</sup>.

Acerca da dimensão subjetiva dos direitos fundamentais Feldens leciona que

A justiciabilidade é característica inerente a todos os direitos subjetivos, fundamentais ou não, consistindo na garantia do titular do direito de ver afastada, na via judicial, a restrição imposta ao seu exercício. Apenas por exemplo, sempre que o indivíduo sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder, tem direito à imediata proteção judicial, por meio do habeas corpus (art. 5º, inc. LXVIII, CF). (FELDENS, 2012, p. 39-40).

Neste sentido corrobora a lição de Silva (2001), que salienta ser o viés subjetivo dos direitos fundamentais a possibilidade de um titular fazer valer sua prerrogativa jurídica em relação a um direito que tenha sido ameaçado ou violado. Para a autora é importante destacar que, “ao se falar sobre direitos fundamentais subjetivos, faz-se referência à possibilidade que

---

<sup>7</sup> IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; (Brasil, 1988).

<sup>8</sup> Princípio do acesso ao Poder Judiciário – Art. 5º, XXXV – A lei não poderá excluir de apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito (BRASIL, 1988).

tem o seu titular – o indivíduo ou a coletividade a quem é atribuído – de fazer valer judicialmente os poderes, as liberdades, o direito à ação ou mesmo as ações negativas ou positivas” (SILVA, 2001, p. 49) que lhe foram outorgadas pela norma consagradora de direito fundamental em questão.

Logo, no tocante ao caráter subjetivo dos direitos fundamentais, há a aplicabilidade direta, o que indica que eles podem ser reivindicados perante o Poder Judiciário sem a necessidade de mediação ou intervenção legislativa. Portanto, pode-se afirmar a característica jurídico-positiva e não meramente programática dos preceitos relacionados aos direitos, às liberdades e às garantias, circunstância que permite dizer que esses concebidos como fundamentais tem juridicidade reforçada, e não somente existência jurídica por força da lei (FELDENS, 2012, p. 40).

Os direitos fundamentais previstos no capítulo I, do título I, da Carta Magna brasileira de 1988 têm as características da proteção judicial efetiva e da aplicabilidade imediata. Entretanto, no tocante aos direitos sociais, previstos nos artigos 6º e 7º da própria Constituição, há uma divergência sobre o caráter subjetivo, visto que sua exigibilidade depende da ação financeira do poder público, o que acaba levando em conta a discussão dos limites da justiciabilidade<sup>9</sup>.

Em relação à dimensão objetiva dos direitos fundamentais, pode-se dizer que ela se destina a organizar uma atividade que tenha influência coletiva, funcionando como programa diretor para a realização constitucional (BARROS, 2003, p. 132-134). Ademais, acerca do caráter objetivo dos direitos fundamentais, Canotilho (1992, p. 544), sustenta que, “uma norma vincula um sujeito em termos objectivos quando fundamenta deveres que não estão em relação com qualquer titular concreto”. Como elementos da ordem jurídica da coletividade, as normas determinam “o objetivo, os limites e o modo de cumprimento” (HESSE, 1998, p. 241) das tarefas estatais.

Neste sentido, cabe salientar que, no passado, havia o Estado Natural, no qual se convivia naturalmente com a barbárie e a violência, havendo a plena liberdade dos indivíduos. Porém em dado momento histórico os indivíduos abdicam do seu status natural de plena liberdade e conferem a um ente abstrato o poder sobre as suas vidas, com a clara intenção de

---

<sup>9</sup> A supremacia dos direitos fundamentais ainda é corroborada pela cláusula de aplicabilidade imediata e da necessária vinculatividade de suas disposições normativas. A constituição do Brasil, em seu artigo 5º, §1º determina que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. (...) há o reconhecimento de uma certa dispensabilidade da atuação legislativa, ou seja, há uma imediatividade entre a norma constitucional e o destinatário da norma, pois que seus efeitos concretos poderão ser imediatamente verificados no contexto cotidiano das relações pessoais, independente da intermediação legislativa para uma integração da norma constitucional (SILVA, 2016, p. 42-43).

lhes assegurar a segurança pessoal e do grupo social dos perigos em geral, dos quais não seriam capazes de proteger-se de forma isolada. O Estado, na concepção hobbesiana, assume a função de garantir a defesa das pessoas, proporcionando segurança para que possam se conduzir de forma livre, satisfeita e pacífica. Portanto os que firmam o contrato social conferem ao Estado e esperam dele o serviço da segurança, bem como os demais direitos e garantias pactuados nas constituições democráticas de direito (DA SILVA, 2016, p. 31).

Apesar da segurança ter sido uma das causas para o surgimento do Estado Moderno, após as revoluções do século 18, em especial, com a ruptura do modelo absolutista, na França, ressaltava-se a elevada liberdade individual e a abstenção do Estado. Entretanto, em virtude do crescimento dos índices de criminalidade, das guerras espalhadas pelo mundo, do aumento da considerável das incivilidades, do desapego aos valores do respeito ao próximo, do medo que está disseminado na sociedade líquida (BAUMAN, 2008, p. 19), ou seja, em virtude do século da insegurança, no Estado Moderno a segurança passa a ser uma diretriz fundamental, fazendo surgir um Estado-prestador, que necessita atuar para promover os direitos assegurados aos indivíduos.

Nesta concepção ocorre uma alteração o papel do Estado, tendo em vista que antes era exigida uma máxima abstenção e neste cenário de insegurança exige-se uma máxima participação do Estado na vida particular, pois somente por meio da efetiva atuação do Estado é que as pessoas terão o bem-estar social (SILVA, 2016, p. 31).

No contexto do estado de insegurança que a sociedade moderna se encontra faz-se necessário refletir acerca do sentido e alcance da segurança, bem como sua situação jurídica. Embora seja reconhecida como direito fundamental da pessoa humana, constantemente, aquela é tratada como um direito de menos importância, visto que o Estado, por intermédio da Administração Pública, em especial, do Estado Brasileiro, deixa de adotar medidas efetivas para efetivar este direito<sup>10</sup>.

A partir da evolução dogmática constitucional dos direitos fundamentais houve avanços em relação à dimensão subjetiva e objetiva, expandindo sua força garantista para além do abstencionismo estatal e exigindo do próprio Estado uma atuação proativa, ou seja, uma ação no sentido de promover a efetivação desses direitos. Dessa forma, o Estado detentor do monopólio da força passa a ter uma dupla função em relação aos direitos fundamentais,

---

<sup>10</sup> Muitas das inquietações que nos levaram a escrever o sobre o tema surgiram a partir da constatação das mazelas com que todos se deparam cotidianamente quando se tratam de prestações estatais no âmbito da segurança, notadamente a escassez de recursos financeiros, implicando em meios materiais postos à disposição do trabalho policial, bem como a falta de mecanismos operacionais e jurídicos para efetivação plena do direito fundamental à segurança. (SILVA, 2016, p. 35).

quando ocorrerem os contra ataques e/ou ameaças do indivíduo ou terceiros, quais sejam: 1º) não devem apenas respeitar os direitos fundamentais (perspectiva negativa); 2º) também devem promovê-los e protegê-los (perspectiva positiva). Sendo assim, essa dupla face dos direitos fundamentais atribuída ao Estado é o retrato da multifuncionalidade, agora vistos não apenas como direitos de defesa (resistência contra o Estado), mas também como imperativos de tutela (exigência de proteção por meio do Estado) (FELDENS, 2012, p. 44).

Acerca da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, leciona Martins que

A Função ou dimensão jurídico-objetiva dos direitos fundamentais encerra outras funções, algumas também já tornadas 'clássicas', como as garantias de organização. Como 'dimensão objetiva', define-se a dimensão dos direitos fundamentais, cuja percepção independe de seus titulares, vale dizer, dos sujeitos de direito. Os direitos fundamentais seriam, quando observados por essa dimensão objetiva, critérios de controle da ação estatal, que devem ser observados, independentemente de possíveis intervenções e violações concretas. Não é, destarte, equivocado afirmar que tenha, em geral, um caráter preventivo. A escolha do termo 'dimensão' por Horst Dreier foi, nesse sentido, bem consciente, pois a dimensão objetiva não afasta, muito menos reduz a importância da dimensão subjetiva. A terminologia da função, ao contrário, dá margem a uma possível hierarquização que não condiz com o conceito clássico (liberal) de direito fundamental. (MARTINS, 2005, p. 81).

Ressalta-se que na dimensão objetiva dos direitos fundamentais não há interdependência de titulares, ou seja, a perspectiva objetiva prescinde de sujeitos a demandar uma determinada prestação jurídica, visto que, para a sua efetivação, há um dever agir do Estado, o qual deve promover os referidos direitos. Tal aspecto é interessante pois a desnecessidade de sujeito ativo só ressalta a importância de uma atuação preventiva do próprio ente estatal.

O Tribunal Constitucional Federal Alemão, no exame do caso Lüth, tornou-se paradigma na análise dos direitos fundamentais individuais, posto que decidiu serem eles não apenas direitos subjetivos do indivíduo em face do Estado, mas também possuírem uma carga de valores objetivos. Logo, sua projeção estende-se por todos os campos do Direito (público e privado), conforme entendeu o Tribunal Constitucional Alemão, o qual, inclusive, entendeu que os direitos fundamentais na Constituição Alemã têm simultaneamente uma ordem objetiva de valores, os quais sustentam o livre desenvolvimento da dignidade humana no ambiente social.

A referida decisão de caráter jurídico constitucional fundamental passou a valer para todas as esferas, inclusive para o direito privado. Nesse sentido, o Tribunal Constitucional Alemão, referindo-se a um efeito de irradiação, considera necessário fazer valer para o direito privado o conteúdo axiológico dessa ordem objetiva de valores ditada pelos direitos fundamentais (FELDENS, 2012, p. 48). A partir da decisão do Tribunal Constitucional

Federal Alemão, ao analisar o caso Lüth, os direitos fundamentais individuais passaram a ser vistos sob duas óticas:

(i) primeira, de que essa categoria de normas não estava confinada à aplicação vertical, senão que seus efeitos têm potencialidade bastante para se projetarem frente a particulares (eficácia horizontal).

(ii) em segundo lugar, a de que os direitos fundamentais desencadeiam ‘uma ordem dirigida ao Estado no sentido de que a este incumbe a obrigação permanente de concretização e realização dos direitos fundamentais’, ostentando a eficácia dirigente. (FELDENS, 2012, p. 49).

A partir desta segunda ótica ou interpretação dos direitos fundamentais é que surge o dever de proteção que incumbe ao Estado a adoção de medidas para sua efetivação. Apesar do Estado ter um dever de não intervir nas liberdades públicas, um dever de abstenção, atualmente, esses direitos somente são efetivados caso o Estado assegure a segurança, visto que a liberdade de ir e vir é um direito fundamental que está intimamente ligado ao direito à segurança<sup>11</sup>. Qual o sentido da liberdade se o indivíduo não possui segurança para locomover-se e/ou usufruir dos demais direitos fundamentais que estão preconizados no ordenamento jurídico pátrio.

O professor José Afonso da Silva, acerca da liberdade, leciona que ao ser humano é conferido também o direito à liberdade, o que reporta a ideia de autonomia de vontade. Em suma, é a possibilidade de decidir e, com isto, autodeterminar-se, partindo da ideia da responsabilidade do indivíduo para consigo e para com a comunidade em que se encontra. Acerca deste tema, de forma expressa, o autor menciona que a liberdade

[...] é a possibilidade jurídica que se reconhece a todas as pessoas de serem senhoras de sua própria vontade e de locomoverem-se desembaraçadamente [...] Os franceses indicam, como conteúdo dessa liberdade, três prerrogativas: (a) liberdade de ir e vir; (b) **segurança individual**; (c) liberdade de intimidade. (SILVA, 2002, p. 236, grifo nosso).

O texto constitucional pátrio, no artigo 5º, *caput*, assegura o direito à liberdade e no artigo 3º da mesma Carta, no inciso I, fica estabelecido como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre. Porém, em virtude da extrema insegurança que se constata no país, nota-se uma restrição à liberdade das pessoas de modo geral. A violência<sup>12</sup> no Brasil é uma realidade constante e diária, a qual deixa as pessoas

---

<sup>11</sup> O Tribunal Constitucional Federal da Alemanha enfrentando de modo específico o tema da segurança, em 1978, decidiu que “A segurança do Estado como poder constitucional da paz e da ordem e a segurança a ser por ele assegurada ao seu povo são valores constitucionais que estão no mesmo nível de outros e são irrenunciáveis, porque deriva daí a legitimidade e justificação da instituição do Estado” (BALTAZAR JUNIOR, 2010, p. 198).

<sup>12</sup> Segundo estudos do mapa da violência, o Brasil, com sua taxa de 20,7 homicídios por arma de fogo por cada 100 mil habitantes, ocupa uma incômoda 10ª posição entre os 100 países analisados. Mais ainda, comparado com países tidos como civilizados. (WAISELFISZ, 2016).

extremamente sensibilizadas e com sensação de medo, fato que as tem feito sacrificar a liberdade em nome da segurança.

A insegurança ou sensação tem gerado uma restrição clara no exercício da liberdade, de modo que os indivíduos deixam de fazer aquilo que lhes é autorizado e garantido pelo ordenamento jurídico brasileiro. A pessoa tem assegurado o direito a liberdade na Carta Magna Brasileira de 1988, a qual tem dupla face, em consonância com as lições do professor José Afonso da Silva:

Liberdade interna (chamada de liberdade subjetiva, liberdade psicológica ou moral e especialmente liberdade de indiferença) é o livre arbítrio, como simples manifestação de vontade no mundo interior do homem. Por isso é chamada igualmente liberdade do querer. Significa que a decisão entre duas possibilidades opostas pertence exclusivamente, à vontade do indivíduo; vale dizer, é poder de escolha, de opção, entre fins contrários. E daí outro nome que se lhe dá: liberdade dos contrários. [...] A questão fundamental, contudo, é saber se se tem condições objetivas para atuar no sentido da escolha feita, e, aí, se põe a questão da liberdade externa. Esta que é também denominada liberdade objetiva, consiste na expressão externa do querer individual, e implica afastamento de obstáculos ou de coações, de modo que o homem possa agir livremente. Por isso é que também se fala em liberdade de fazer, 'poder de fazer tudo aquilo que se quer. (SILVA, 2002, p. 230-231).

No atual cenário brasileiro até está assegurado aos indivíduos a liberdade interna, entretanto, lhes carecem a liberdade externa, visto que falta o poder de executar o que se deseja, o que se pretende, na medida em que a insegurança inibe os indivíduos de exercerem a sua liberdade minimamente e sequer em plenitude. Pode-se tomar como exemplo as pessoas que gostariam de fazer caminhadas para exercitar-se à noite, depois do turno de trabalho. Estas, em determinadas localidades, não podem fazê-lo em virtude do elevado risco de assalto e/ou das mais variadas formas de violência, o que acaba gerando insegurança no cidadão. O medo, a incerteza e a insegurança fazem com que as pessoas passem a agir com cautela ao sair de suas casas e ao transitar, de carro e/ou a pé, pela cidade. O cuidado extrapola a normalidade e a população passa a trocar rotas que costuma utilizar e os horários destas, e, com o passar do tempo, os indivíduos começam a achar desgastante deixar a sua própria residência (POMIN, 2012, p. 122).

Neste sentido, sem ordem pública e segurança não há liberdade. Portanto, diante da ausência da liberdade, direito fundamental das pessoas, a soberania do Estado está ameaçada, pois um poder paralelo aterroriza os jurisdicionados e mostra-se mais forte, já que o ente estatal é impotente para realizar os seus próprios fins, ou seja, assegurar os direitos fundamentais aos indivíduos. Na concepção da teoria do contrato social há uma presunção de compensação, na qual o homem cede sua liberdade natural para gozar de uma liberdade jurídica.

Acerca desta restrição de liberdade imposta pela sensação e constante ausência de segurança, refere Benjamin Constant (apud. BELTRÃO, 2003, p. 100) que “todas as constituições francesas reconheciam a liberdade individual”. Contudo, esta nunca deixará de ser constantemente violada, “e isso porque uma simples declaração não basta; são necessárias salvaguardas positivas” (BELTRÃO, 2003, p. 100). Logo, a restrição do direito fundamental à liberdade, que decorre dos elevados índices de criminalidade e insegurança pública que atormentam a sociedade brasileira, priva o homem da possibilidade de orientar-se por seus desejos, de suas convicções e de outros direitos fundamentais.

Dessa forma, o Estado tem o dever de assumir a responsabilidade de efetivar o direito à segurança para implementar de forma eficaz os demais direitos intrínsecos do ser humano, os quais estão intimamente interligados, em especial, à liberdade no sentido mais amplo. O Tribunal Constitucional Federal alemão, sob essa ótica, decidiu que o Estado tem o dever de proteção da comunidade e de todos os cidadãos (*Schutz der Gemeinschaft aller Bürger*). Apesar de existir o direito à liberdade, cabe ao próprio ente estatal adotar medidas para efetivamente proteger os indivíduos, garantindo-lhes a segurança. O TCF, do mesmo modo, decidiu que a indeclinável “necessidade de uma eficaz luta contra o crime” (*bedurfnisse einer wirksamen Verbrechensbekämpfung*) foi reconhecida como tão importante para o Estado de Direito quanto a liberdade pessoal, ao tratar do tema da prisão preventiva. Na mesma linha, a admissão da possibilidade de internação de um doente mental para a garantia da sua segurança ou da segurança coletiva foi admitida, em detrimento da liberdade pessoal (BVerGE 22, 180) (BALTAZAR JUNIOR, 2010, p. 198).

Para Hobbes, o dever estatal de garantir a segurança dos cidadãos é um dos fundamentos da própria existência e legitimação do Estado, o qual deve

[...] tomar precauções para que não haja motivo para medo, pois a segurança é o fim pelo qual os homens se submetem a outros, e não é por supor que algum homem tenha se submetido a isso ou renunciado ao seu direito a todas as coisas, antes que tenha sido providenciada sua segurança. (HOBBS, 1997, p. 3-5).

Canotilho corrobora que a primeira função dos direitos fundamentais, sobretudo de direitos, liberdades e garantias, é a defesa da pessoa humana e da sua dignidade perante os poderes do Estado e outros esquemas políticos coactivos (CANOTILHO, 2003, p. 407). Os direitos fundamentais cumprem a função de direitos de defesa das pessoas sob duas óticas. A primeira estabelece que “constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual” (CANOTILHO, 2003, p. 407). A segunda sustenta que “implicam, num plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais

(liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa)” (CANOTILHO, 2003, p. 407).

Dessa forma, no Estado Democrático de Direito, faz-se necessário uma Constituição que estabeleça as diretrizes gerais de proteção dos indivíduos contra essas agressões estatais e que adote medidas para efetivar os direitos fundamentais que lhe asseguram. De nada adianta assegurar a liberdade no texto legal e não adotar medidas para efetivar tal direito, tanto na esfera da sua própria atuação, por intermédio das instituições policiais que devem estar preparadas para assegurar esta garantia fundamental individual quando da sua atuação, tanto na adoção de políticas públicas que possam dar efetividade a este direito de forma ampla.

Assim sendo, devido ao direito fundamental à segurança na esfera individual, cabe ao

Estado adotar medidas para efetivamente assegurar os direitos fundamentais, essencialmente, a liberdade individual, que está intimamente relacionado com a segurança. O desenvolvimento da sociedade e seu planejamento global (da sociedade) dependem, em grande parte, da segurança. Segurança em nível local e/ou municipal, estadual, nacional (e/ou federal, em nível da União) e internacional, na proteção e preservação dos interesses civis [...].(AZKOUL, 2015, p. 75-76).

Daí, no interesse da proteção e segurança do próprio regime democrático das liberdades individuais, da participação pessoal e popular, do diálogo entre as pessoas, do direito à livre manifestação de ideias e ideais, dos direitos humanos, entre os princípios constitucionais, entre outros (AZKOUL, 2015, p. 75-76).

A busca pela segurança sempre esteve presente na história da humanidade e na sociedade contemporânea ainda mais. Sob essa ótica, o próximo passo é analisar o seu tratamento no ordenamento jurídico brasileiro.

#### 2.4 A SEGURANÇA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO VIGENTE

O Brasil teve diversas constituições e atualmente é regido por uma constituição que estabelece um Estado Democrático de Direito, alcançando diversos direitos e garantias aos indivíduos. No ano de 1988, com a Carta Magna, foi institucionalizada a instauração de um regime político democrático no Brasil, situação que culminou em um avanço indiscutível na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores vulneráveis da sociedade brasileira. Destaque-se que foi a partir dela que os direitos humanos ganharam relevo extraordinário, sendo o documento mais abrangente e pormenorizado sobre direitos humanos até então adotado pelo Brasil, colocando-se entre as Constituições mais avançadas no que diz respeito à matéria de direitos humanos fundamentais (PIOVESAN, 2012, p. 80).

O poder constituinte originário de 1988 foi exercido por um colegiado extremamente eclético, tendo tutelado os interesses dos mais diversos segmentos, tais como agronegócio, indústria, bancos, igrejas, etc. e tendo uma intensa participação da sociedade civil. Os trabalhos realizados pelas assembleias comprovam, mesmo neste universo de interesses, o consenso possível em relação aos direitos fundamentais, tendo aderido, mesmo após o regime militar, ao protagonismo dos direitos humanos como escudo face às arbitrariedades estatais (BELTRAMELLI NETO, 2014, p. 95).

O Estado Democrático e Social de Direito foi consagrado na Constituição de 1988 pois sintetizou e harmonizou os conceitos de Estado Social e Liberal, uma vez que os direitos individuais encontram limites no Estado Social. Neste sentido, analisando a evolução social e mundial dos direitos humanos, nota-se que o Brasil inseriu em suas constituições, desde a sua Independência, regras atinentes aos direitos e às garantias fundamentais. Todavia, foi com o advento da Constituição Federal de 1988 que nosso sistema jurídico manifestou de forma extraordinária a garantia aos direitos humanos. Ela constitui o documento da transição democrática e o consequente reconhecimento dos direitos humanos, sendo denominada como a Constituição Cidadã (OLIVEIRA, 2010, p. 161-162).

Diante da previsão de diversas normas, esta estabelece direitos e garantias fundamentais, bem como direitos humanos, em especial o princípio da dignidade humana, a garantia à vida, à segurança e a outros direitos, surgindo, desse modo, a complexa missão do estado de gerenciar e buscar mecanismos para efetivá-los.

Sob esta ótica, o tema da segurança também ganhou relevo na esfera dos direitos fundamentais individuais, visto que foi colocado expressamente no *caput* do artigo 5º<sup>13</sup> (BRASIL, 1988), no qual constam os direitos fundamentais. Além disso, há um título que trata exclusivamente da segurança pública, das instituições responsáveis e de suas atribuições e competências na Carta Magna de 1988.

A partir da Constituição Federal de 1988 foi acolhido, no primeiro artigo, a concepção de Estado Democrático de Direito, passando este a vigorar em território brasileiro, onde se vive sob um regime de leis que regem para o bem-estar social. Para a efetivação deste modelo de Estado ganha relevo a segurança no seu sentido mais amplo. Em uma sociedade na qual a democracia é exercida plenamente, a segurança garante a proteção dos direitos individuais e assegura o pleno exercício da cidadania. Assim sendo, a segurança não se contrapõe à

---

<sup>13</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (Brasil, 1988).

liberdade, mas sim é condição para o seu exercício, fazendo parte de uma das inúmeras e complexas vias por onde trafega a qualidade de vida dos cidadãos.

O conceito de segurança envolve uma complexidade de condições, tais como perigo, contrastado com noções de garantia, certeza, continuidade e confiabilidade, entre outras. A Escola Superior de Guerra, em seu Manual Básico, ensina que “segurança é o sentimento de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza” (BRASIL, 2006, p. 58). Há diversas definições sobre o tema da segurança, mas a melhor forma de compreender o significado dela é analisando o conceito de violência.

Neste sentido, a violência contrasta com o conceito de segurança, sendo considerada uma das figuras reveladoras da desordem que ela ameaça introduzir. No caso do Brasil, sendo vista de forma expressiva, visto que o país está entre os 10 países mais violentos do mundo, a violência pode tomar forma de uma subversão contagiante que dificilmente será controlada, como se fosse uma doença da sociedade que aprisiona o indivíduo e, por extensão, a coletividade em um estado de total insegurança, o que acaba gerando uma sensação de medo (POMIN, 2012, p. 18), sentimento presente de forma ostensiva na sociedade brasileira em virtude de violência real e da sensação constante de insegurança.

A segurança, analisada sob o prisma constitucional, é um direito fundamental social que promove a segurança pessoal, física e mental do indivíduo enquanto ser dotado de liberdade pública, para que este possa exercer seus outros direitos constitucionalmente assegurados, como vida, integridade física e psíquica, inviolabilidade da intimidade, liberdade pessoal e dignidade. Logo, os direitos fundamentais, dentre os quais está assegurado o direito social à segurança pública, são a efetivação e concretização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (POMIN, 2012, p. 18).

No contexto da sociedade contemporânea, especialmente, na concepção de uma sociedade de riscos ou insegurança, ler, ouvir e falar de segurança, como regra, remete o pensamento à coação e/ou à restrição de direitos, liberdades e garantias fundamentais pessoais, sociais, culturais e econômicas. Entretanto, tal posição merece revisão, pois a segurança deve ser compreendida como um “direito garantia do exercício dos demais direitos, liberdade e garantias fundamentais” (VALENTE, 2014, p. 109). Ressalta-se, ainda, na linha de Canotilho (apud. VALENTE, 2014), que o direito à segurança deve ser compreendido como um direito à efetiva garantia de demais direitos, liberdades e garantias fundamentais pessoais.

Nessa concepção, tem-se a segurança como um direito fundamental que “é a garantia dos demais bens jurídicos fundamentais da vida humana, mas que jamais se sobrepõe ao direito e ao princípio da liberdade, pois a liberdade é a primeira das seguranças” (VALENTE, 2014, p. 109). Deve haver, portanto, um equilíbrio da vida humana em comunidade, defendendo-se a segurança como uma tarefa fundamental do Estado, o qual deve atuar nos limites e fins do Estado de Direito Democrático.

Isensee (2014, p. 8-9), no mesmo sentido, sustenta que com o Estado Democrático de Direito, na Alemanha, o Estado garante aos seus cidadãos liberdade e segurança, as quais desenvolvem-se ao mesmo tempo. O autor refere que, na concepção jurídica, a liberdade é a ausência da violência do Estado, e a segurança, contrariamente, a ausência da violência dos cidadãos. Ambas são delimitadas entre si pelo Estado Democrático de Direito, em que o Estado atende ao direito à liberdade dos cidadãos e proíbe o uso da violência física entre os particulares. Destaca ainda que, em virtude das experiências de regimes totalitários, prevalece o princípio da liberdade, por meio do qual os direitos fundamentais aplicam-se como um limite ao poder do Estado. Por sua vez, a segurança atua como uma garantia ao direito fundamental, tendo o dever de proteger a vida, liberdade, integridade física, propriedade e dignidade da pessoa humana, seja contra agressões de outros cidadãos e/ou do próprio Estado.

A insegurança não é privilégio dos brasileiros, Sanchez, ao analisar a realidade europeia, define a sociedade atual como “a sociedade da insegurança” ou a “sociedade do medo” (2011, p. 20), destacando que a principal característica das sociedades pós-industriais é a sensação geral de insegurança.

O Estado brasileiro, no artigo 5º da Constituição Federal, assume a responsabilidade de implementar medidas e assegurar que todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Dessa forma, no Estado Democrático e de Direito, o Estado assume para si o ônus de garantir a liberdade e segurança de seus cidadãos. Na esteira deste contrato social são estabelecidos mecanismos para que seja possível assegurar essas garantias aos indivíduos, as forças policiais fazendo parte desse sistema de segurança pública e tendo um papel fundamental no desenvolvimento das garantias individuais (MARCONATO, 2008, p. 156).

Na sociedade moderna, muito se fala em insegurança pública, eis que o conflito parece ser a regra. Torna-se imperioso verificar que entre as necessidades humanas encontra-se a segurança. A preservação da paz social antes era atribuída ao sistema de justiça criminal, mas

atualmente é atribuída ao Sistema de Segurança Pública. Dessa forma, este sistema deve ser concebido como um sistema jurídico que tenha como propósito a implementação eficaz do direito fundamental à segurança, não somente com uma função de garantia, mas com ações políticas que possibilitem a promoção da dignidade da pessoa humana, conforme estabelece a Carta Magna (GUERRA, 2012, p. 381).

Sob esta ótica escreveu Guerra, dizendo que

O sistema de segurança pública, diante de seu triplo caráter, deve otimizar as suas dimensões de direitos fundamentais, a partir da efetiva garantia dos direitos relacionados ao princípio da liberdade e da igualdade, sob pena de, em vez de alcançar os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, acabar por alimentar todas as ordens de exclusão e discriminação. (GUERRA, 2012, p. 381).

Ademais, o professor José Afonso da Silva (2012, p. 437-438) ensina que o direito à segurança, cujo objeto imediato é a segurança, é um direito da categoria dos direitos individuais, e não propriamente uma garantia individual. Dessa forma, é um dever do Estado implementar medidas para alcançar ao cidadão a segurança estabelecida no rol dos direitos fundamentais. Efetivamente, esse conjunto de direitos aparelha situações, proibições, restrições e procedimentos destinados a assegurar o exercício e o gozo de algum direito fundamental individual, tais como liberdade pessoal, intimidade e incolumidade física e moral.

Isto posto, o Estado assumiu a responsabilidade de garantir ao cidadão o sentimento de segurança, o que é feito por meio da atividade policial, tendo na atividade de policiamento o propósito de garantir ao cidadão que não haverá violação de seus direitos. Portanto, a palavra polícia está diretamente relacionada com a ideia de segurança. Sendo assim, a “segurança pública consiste em uma situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbações de outrem, salvo nos limites legítimos” (SILVA, 2012, p. 780), enquanto a polícia consiste em “atividade administrativa tendente a assegurar a ordem, a paz interna, harmonia e, mais tarde, o órgão do Estado que zela pela segurança dos cidadãos” (SILVA, 2012, p. 780).

O legislador constituinte originário de 1988 estabeleceu na Constituição Federal um capítulo específico para tratar da temática da segurança pública. No artigo 144, ficou definido que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade de pessoas e patrimônio, exercida por meio de vários órgãos, conforme segue:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988).

Nota-se que estes órgãos são os responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade de pessoas e patrimônio. Trata-se de uma atribuição muito complexa e que, por muitas vezes, exige a intervenção estatal, razão pela qual, em virtude da natureza das suas atribuições, a Polícia Militar, por ser o agente estatal mais visível e responsável pelo contato direto e contínuo com a população em geral, atua de forma ostensiva, assegurando aos cidadãos os seus direitos legalmente estipulados.

Lazzarini (1999, p. 70) destaca que o constituinte de 1988 valorizou o principal aspecto da ordem pública e da segurança pública, sendo esta exercida em função daquela, como sendo o seu aspecto, seu elemento, sua causa. Por isso, a segurança pública tem um conceito mais restrito do que a ordem pública, devendo esta ser atribuída à polícia militar, conforme estabelece o artigo 144, § 5º, da CF “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” (BRASIL, 1988), em que se incluem, também, as atividades de polícia ostensiva e as atividades relativas à tranquilidade e à salubridade pública.

Assim sendo, o poder público deve ser exercido a serviço do cidadão, cabendo ao Estado agir como uma instância superior, formando um Estado de Direito baseado no princípio da legalidade, para que sejam garantidos os direitos individuais, civis e políticos, todos submetidos à Constituição, que passa ser uma carta de direitos e garantias, em especial, dos direitos humanos.

No Brasil, a partir da Carta Magna de 1988, foi estabelecido que a segurança é um direito fundamental, com dimensões subjetiva e objetiva, devendo o Estado, em certa medida, preservar os direitos individuais e os direitos do cidadão contra os próprios atos do Estado e/ou de terceiros. Na dimensão objetiva da segurança, no âmbito brasileiro, deverá o Estado promover este direito fundamental por meio de instituições policiais e políticas públicas, as quais devem ser eficientes no desempenho de suas atribuições.

Nesta perspectiva, a atividade de segurança pública deverá voltar-se aos interesses dos indivíduos. Trata-se de um dever a ser reconhecido em todas as esferas de atuação do Estado e, em maior nível, no que tange ao direito à segurança, tendo em vista ter o Estado chamado para si o monopólio da autoridade no uso da força legítima no exercício do seu poder-dever de vigiar e punir condutas contrárias aos interesses dos direitos fundamentais (SILVA, 2016, p. 195).

A dimensão objetiva do direito fundamental à segurança vai além da dimensão subjetiva do indivíduo, ampliando essa proteção ao nível de interesse coletivo ou público. Sendo assim, a atividade de segurança pública desenvolve-se essencialmente na proteção de interesses da coletividade, seja no que se refere à proteção externa e ou interna, os quais, em *ultima ratio*, os interesses do próprio Estado em suas atividades e serviços.

A concepção de segurança e suas implicações constitucionais vão além das esferas subjetivas individuais. Indiscutivelmente, aquela é um valor comunitário essencial, cuja proteção deve ser dada pelo Estado brasileiro na satisfação dos interesses coletivos e na salvaguarda da sociedade, não se reportando diretamente a nenhum interesse individual específico, visto que se trata de uma das atividades basilares do Estado, posto que os indivíduos abdicaram do seu direito de autodefesa em prol da garantia que o ente estatal deve lhe garantir (SILVA, 2016, p. 196). Conseqüentemente, a segurança não pode ser encarada unicamente como uma coação jurídica e material, mas, primordialmente, deve ser compreendida, segundo Valente (2014), como “uma garantia de exercício seguro e tranquilo de direitos, liberto de ameaças e agressões”, seja na dimensão negativa “de abstenção do poder estatal”, ou positiva de “direito à proteção efetiva exercida pelo poder público contra quaisquer agressões ou ameaças de outrem” (VALENTE, 2014, p. 112).

Feita uma análise da evolução do Estado e identificado os seus elementos integradores, a afirmação dos direitos humanos nos sistemas jurídicos por intermédio dos direitos fundamentais e sua evolução, bem como a análise do direito fundamental à segurança e do dever de proteção que incumbe ao Estado, passaremos a estudar a Polícia sob uma ótica conceitual e histórica, analisando suas funções por uma perspectiva comparada entre o modelo do Estado Democrático do Brasil e de Portugal.

### 3 ATRIBUIÇÕES DA POLÍCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Na terceira seção far-se-á uma breve conceituação da polícia, assim como sua evolução histórica e seu rol de atribuições. Será analisado o modelo policial de Portugal e o do Brasil, elencando suas funções e, essencialmente, identificando seus papeis na efetivação dos direitos fundamentais, em especial o da liberdade e o da segurança. Ainda, será analisado o modelo de polícia brasileira, em que há distribuição das atribuições de polícia em área administrativa e judiciária.

#### 3.1 CONCEITO DE POLÍCIA

O estudo da categorização policial é fundamental para compreender as suas atribuições na sociedade, em especial, nos tempos atuais em que muitos questionam a sua legitimidade e capacidade para atuar no Estado Democrático de Direito.

O termo polícia origina-se do vocábulo latino *politia*, que, por sua vez, resultou da latinização da palavra grega *πολιτεία* (*politeia*), a qual, por seu turno, deriva de *polis* que significa *cidade*, conforme leciona Raposo (2006, p. 21). Na época, o termo era utilizado no sentido de designar a totalidade de atividades estatais na organização e estruturação da *polis*, ou seja, da cidade.

A palavra polícia concentra uma ambiguidade na sua conceituação, tendo recebido vários sentidos ao longo da história da humanidade. Para o pesquisador português Clemente (2015, p. 60), o vocábulo tem origem na Grécia, a partir da concepção de *politeia*, palavra usada para caracterizar o governo nas cidades gregas. Naquele contexto social e histórico, à polícia eram atribuídas diversas atividades não propriamente criminais, tais como a fiscalização das posturas emanadas por atos das autoridades e da administração geral da cidade e o recolhimento de tributos, entre outras (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

O Cretella Junior (1985), refere que a palavra polícia é das mais genéricas que existem. O autor destaca que na língua jurídica antiga ela foi utilizada no sentido de designar toda espécie de imposição destinada a concretizar os objetivos de uma sociedade política. Assim, surge a ideia de organização jurídica e é nessa acepção que se fala em Estado policiado.

Neste sentido encontram-se as lições de Bonfim, que, corroboradas por Tourinho Filho, sustentam que “o termo polícia advém do grego *politéia*, que por sua vez significava a “arte de governar” (2009, p. 23). Na concepção dos romanos, o vocábulo significava a

“manutenção da ordem pública” e, posteriormente, “o órgão estatal ao qual cabia proteger a segurança dos cidadãos” (BONFIM, 2009, p. 23).

Na perspectiva histórica e, essencialmente, nas sociedades democráticas contemporâneas é possível constatar que a instituição polícia, independentemente da sua estruturação, de modo geral, tem a finalidade de ser o instrumento estatal responsável pela intervenção nas problemáticas ligadas à segurança pública. Neste sentido, a polícia é concebida como a materialização do poder público (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Por meio da análise conceitual do termo policial pode-se notar que a polícia, durante a evolução da sociedade, sempre esteve vinculada à própria ideia do Estado, sendo identificada como aquele ente organizado, que dentre outras atribuições, era responsável e capaz de garantir a segurança das pessoas. Porém, para a melhor conceituá-la, faz-se necessário verificar todas as dimensões do seu atuar, as funções que efetivamente desempenha, não ficando restrito àquilo que prima face possa parecer, que é o combate à criminalidade.

Noutra senda, encontramos o conceito apresentado por Bonfim, o qual leciona que a “polícia é o órgão estatal incumbido de prevenir a ocorrência de infrações penais, apurar a autoria e materialidade das já perpetradas, sem prejuízo de outras funções não atinentes à persecução penal” (2009, p. 24). Na tentativa de ampliar o espectro do conceito de polícia, Raposo identifica a polícia em uma perspectiva de atividade e instituição, conforme ilustra:

A polícia pode ser encarada como atividade e como instituição. Em sentido material ou funcional, a polícia é uma atividade de prevenção da perigosidade social; em sentido institucional ou orgânico, o conjunto dos serviços da Administração Pública com funções essencialmente policiais. A polícia pode ainda ser entendida como o conjunto das tarefas a cargo das entidades policiais, independentemente da sua natureza, falando-se a esse propósito num sentido formal de polícia (ou polícia por atribuição). (RAPOSO, 2015, p. 307).

Caetano, no Manual de Direito Administrativo, estabelece o conceito de polícia como o modo de atuar da autoridade administrativa, o qual consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem danos sociais que as leis procuram prevenir. A polícia é um modo de atividade administrativa (CAETANO, 1990, p. 1150). Assim, ela é uma instituição de direito público, a qual é concebida e destina-se a manter a paz pública e a segurança dos indivíduos, bem como outras atribuições que possam lhe ser destinadas.

O estudo das instituições policiais, invariavelmente, remete à própria estrutura política dos Estados e, no passado, a atividade policial estava voltada para defesa dos interesses do próprio ente estatal. Diante de uma análise conceitual das diversas noções ou categorizações da polícia é possível identificar alguns elementos essenciais, conforme consta:

O primeiro elemento, de obrigatória presença na definição de polícia, é o da fonte de que provém, o Estado, ficando, pois, de lado, qualquer proteção de natureza particular. Isso porque o exercício do poder de polícia é indelegável sob pena de falência virtual do Estado; o segundo elemento, o escopo, de natureza teleológica, também é essencial para caracterizar a polícia, ou seja, não existe o instituto se o fim que se propõe for outro que não o de assegurar a paz, a tranquilidade, a boa ordem, para cada um e para todos os membros da comunidade; o terceiro elemento que não pode faltar na definição de polícia é o que diz respeito, in concreto, às limitações a qualquer tipo de atividade que possa perturbar a vida em comum. (CRETELLA JUNIOR, 1985, p. 12).

A partir da análise dos três elementos inerentes à instituição policial, o subjetivo, orgânico ou instrumental (Estado), o teleológico (segurança coletiva e individual) e o objetivo ou material (limitações legais à liberdade) torna-se possível conceituar o instituto da polícia.

A conjugação dos elementos elencados levam-nos a concluir que o Estado, na sua essência, é o único detentor do poder de polícia, que a tranquilidade pública é condição indispensável para que os agrupamentos humanos possam conviver harmonicamente e progredir e, por fim, que as restrições jurídicas às liberdades são necessárias para que a ação abusiva de um indivíduo não cause transtornos nas ações demais. Portanto, os elementos integradores da instituição polícia, na concepção conceitual do autor, nos levam à definição jurídica de polícia como sendo o conjunto de poderes coercitivos exercidos pelo Estado sobre as atividades do cidadão mediante restrições legais impostas a essas atividades, quando abusivas, a fim de assegurar-se a ordem pública (CRETELLA JUNIOR, 1985, p. 13).

### 3.2 EVOLUÇÃO DA POLÍCIA NA PERSPECTIVA HISTÓRICA

O estudo das instituições policiais remonta aos primórdios da civilização, pois se refere à conceituação e delimitação das funções desempenhadas por pessoas ou órgãos que tinham a incumbência de vigiar a sociedade. As pesquisas sobre a atividade policial remetem à civilização egípcia, tendo os primeiros registros no reinado do faraó Manés, datado em 3315 a.C. (CLEMENTE, 1998, p. 68).

A função policial consta nos registros das comunidades europeias com a criação das Cidades-Estados gregas, nas quais um grupo de indivíduos tinha a atribuição de vigilância, visando preservar os próprios integrantes de ameaças internas e externas. Assim, cada Estado Helênico dotava-se de uma força, um exército, voltado à ordem interna e à segurança, o que a doutrina refere-se como sendo um dos registros mais antigos do estabelecimento de pessoas responsáveis pela segurança das demais. Para Chaves, “as Cidades-Estados gregas, foram as comunidades políticas, a encarregar um certo número dos seus melhores cidadãos, da vigilância dos grandes aglomerados populacionais do início do século VII, a.C.” (2017, p.

28). Na ocasião, cada Estado helênico dotava-se de uma forma armada, focada essencialmente na segurança interna. O autor ainda destaca que “Aristóteles (384 a.C. – 322 a.C.) considerava a existência da polícia, um bem essencial à felicidade pública e à paz, designando os ‘agentes policiais’, pelo nome de ‘guardas cívicos’” (CHAVES, 2017, p. 28).

Segundo Monet,

[...] é, portanto, na Grécia antiga, na época em que, no resto do mundo, os indivíduos só podem contar consigo mesmos para preservar sua segurança, que aparecem, pela primeira vez na Europa, e talvez na história da humanidade, agentes especializados, encarregados de fazer respeitar as leis da cidade utilizando coação física e ameaça de ações penais. Essas polícias helênicas da Antiguidade são múltiplas, pouco profissionalizadas, provavelmente pouco coordenadas entre si. (MONET, 2002, p. 32).

Os registros históricos dão conta de que, na época da civilização grega, em Atenas, havia diversas polícias, as quais conviviam entre si, tendo uma a atribuição de guardar os portos; outra, os silos dos cereais; outras, a água, os mercados, entre outras funções. Isto posto, tão antiga quanto a polícia são as múltiplas atribuições desempenhadas por elas, tendo cada qual um objeto ou público policiado ou vigiado (MONET, 2002, p. 32).

Na medida em que os grupos sociais foram se organizando e passaram a conviver em comunidades, surgiu a necessidade de instituir um setor responsável para assegurar a segurança dos demais integrantes, bem como manter a ordem entre eles e assegurar a ordem dentro da sociedade constituída, no intuito de defender os seus interesses e poder conquistar outros territórios (LAPA, 1953, p. 9-10).

O Reinado de Numa (714 a.C. - 671 a.C.), da civilização romana, segundo registros históricos, foi um dos primeiros a estabelecer uma força pública com a finalidade de desempenhar a função policial, a qual estava voltada para a segurança urbana e rural (CLEMENTE, 1998, p. 76). Durante o reinado do Imperador Augusto, o policiamento urbano ficou sob a responsabilidade dos *stationari*, os quais tinham as atribuições das funções policiais destinadas à segurança interna. O período augustiniano torna-se referência histórica no estudo policial pois é a partir dele que uma força pública, armada, militar ou policial foi incumbida de proteger a população, o que se tornou regra.

Ressalta-se que, no Reinado de Augusto, houve um avanço no Estado Imperial, surgindo o conceito de administração pública, profissional e moderna. Monet sustenta que

Augusto retira do Senado suas responsabilidades administrativas tradicionais em relação a Roma e cria o posto de prefeito da cidade: ao *praefectus urbi*, doravante, cabe manter a ordem na rua, tomar as disposições necessárias, intentar ações penais contra os contraventores. (MONET, 2002, p. 34-35).

Assim, surge um estado maior que o assiste no seio do qual figurava o “prefeito encarregado de comandar os *vigiles*, que patrulham as ruas a serviço da polícia noturna e da

luta contra incêndios, e os *stationarii*, que permanecem em posto fixo, numa espécie de departamento de polícia de bairro” (MONET, 2002, p. 34-35). Daí em diante, os responsáveis pela ordem pública e por seus subordinados são funcionários nomeados e pagos pela autoridade política central, diante da qual eles são responsáveis.

Nesse contexto histórico e cultural, a função policial foi caracterizada de forma diversa conforme a sociedade em que estava inserida. Clemente (1998, p. 69) refere que o uso do bastão pelo agente estatal é a materialização do exercício policial, o qual, no passado, inclusive tinha o nome do monarca gravado. Logo, o estudo das instituições policiais está diretamente relacionado com o estudo das funções sociais do Estado, de sua evolução e de suas estruturas social, jurídica e organizacional.

A função policial entre o século 15 e a Revolução Francesa (1779) estava ligada ao regime de governo e à administração, sendo caracterizada por um Estado de Polícia ou Estado de Administração. Esta caracterização foi alterada somente após a tomada da Bastilha, quando, a partir do século 18, especialmente na Europa, começam a surgir as corporações policiais, as quais persistem até os dias atuais. Também nasce a base do moderno sistema policial, porém, até o século 20, em muitos Estados, ante a ausência de corporações policiais, as forças armadas desempenhavam as funções policiais (CLEMENTE, 1998, p. 69).

Destarte, as instituições policiais foram sendo construídas/instituídas à medida que cada ente estatal foi evoluindo, o que justifica a inexistência de um único modelo para todos os Estados. Karnikowski (2010, p. 75) descreve que, a partir da metade do século 19, destacam-se dois modelos de sistemas policiais, o francês (ou continental) e o inglês (ou anglo-saxônico), sendo o primeiro constituído de forças gendarmes (polícias militares) e o segundo de polícias civis.

A polícia foi evoluindo à medida que o próprio Estado foi se organizando e estruturando as suas instituições, regulamentando as atribuições de cada entidade integrante da administração pública. A conceituação do termo policial é muito complexa e está estritamente ligada à noção de segurança do homem na sociedade em que vive e o papel do Estado ao qual está vinculado. Nesse sentido, da análise da história e da evolução da polícia no mundo, bem como no Brasil, é possível chegar-se ao conceito mundialmente aceito dessa estrutura de Estado. Para Lazzarini (2003, p. 76), a ideia de Estado é inseparável da ideia de polícia.

Bayley leciona que a polícia é “o conjunto de pessoas autorizadas pelo grupo para regular as relações interpessoais dentro de uma comunidade através da aplicação de força

física” (2001, p. 20). No dicionário de Plácido e Silva encontramos uma conceituação mais ampla de polícia, que, “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” (1998, p. 386-387). Porém em sentido estrito 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.

Estudos indicam que o modelo de polícia da Inglaterra provavelmente tenha sido o primeiro a difundir uma polícia pública no mundo, representando a Coroa em cada localidade em que existia, exercendo as funções policiais e judiciais cumulativamente, as últimas especialmente no tocante à aplicação de certas multas a quem descumprisse leis específicas. O referido modelo, segundo Monet (2006, p. 43), prestou-se a abusos pelos agentes estatais, uma vez que os *Sheriffs*, representantes da Coroa, passaram a falsamente imputar determinadas condutas a certos integrantes da comunidade com a finalidade de arrecadar mais multas, visto que parte desse valor era revertido para a Coroa e outra parte para as próprias remunerações, fato que fez com que o modelo não prosperasse.

Em 1829, na Inglaterra, Robert Peel criou a moderna Polícia Metropolitana de Londres, a qual serviu de base à criação de muitas outras polícias no próprio país e em outros, como os Estados Unidos, a qual, naturalmente, sofreu as influências sociais e políticas locais. Acerca do modelo da Polícia Metropolitana de Londres, destacam-se algumas características, tais como:

[...] polícia de base local ou comunal e inexistência de corpos de âmbito nacional; inexistência de mais de uma instituição policial sobre o mesmo território; atuação por meio do policiamento comunitário; uso moderado da força, de modo a transmitir uma imagem pacífica em defesa da liberdade; desnecessidade de portar armas, devido à forte proteção legal; poder independente devido à sua condição de autoridade e não de agente; flexibilidade na intervenção de um conflito; ampla capacidade de intervenção e decisão; recrutamento de jovens não-provenientes do exército; comandos oriundos do baixo escalão com acesso por promoção interna; processo de formação comum para todos os postos de direção; custos financeiros repartidos entre administração local e central e avaliações anuais do Ministério do Interior, mediante auditorias de eficiência. (HIPÓLITO, 2007, p. 15-16).

O modelo de polícia inglesa caracteriza-se por ser uma instituição de natureza civil. Na França, surgiu um modelo policial de natureza militar, que foi instituído com a finalidade de proteger a retaguarda dos exércitos e, posteriormente, passou a desempenhar as atribuições de proteção da sociedade. Inicialmente, as instituições policiais eram denominadas de

*Maréchaussée*<sup>14</sup>, em virtude da dependência aos marechais da França. Entretanto, em 1791, a nomenclatura da instituição policial passou a ser *Gendarmerie*, que atualmente detém o nome de *Gendarmeire Nationale*, subordinada ao Ministério da Defesa. Quanto a essa instituição policial, têm-se que ela “atua em 95% do território francês, onde se encontra 50% da população daquele país”. Trata-se de

[...] uma força militar instituída para velar pela segurança pública e assegurar a manutenção da ordem pública e a execução das leis, estão incluídas entre suas tarefas as de polícia judiciária, polícia militar, missões de defesa, missões internacionais e polícia administrativa, esta última abrangendo organização do trânsito, polícia de bairros, fronteiras e portos, fiscalização de estrangeiros, polícia rural, polícia municipal, polícia sanitária, socorro e proteção civil. (HIPÓLITO, 2007, p. 16).

O modelo francês de segurança pública é constituído por duas polícias, sendo uma militar (*Gendarmerie Nationale*) e outra civil (Polícia Nacional). A primeira é considerada a quarta Força Armada; e a segunda, a maior em quantidade de efetivo naquele país.

Em relação ao modelo de polícia de Portugal, cabe destacar que se trata da origem e evolução da Polícia no Brasil. Segundo Raposo (2006, p. 49), são polícias em Portugal a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Marítima (PM), a Polícia Judiciária (PJ) e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Dom Fernando I (1367-1383), em 1382, fez diversas reformas em Portugal, inclusive determinou a nomeação de alguns homens denominados quadrilheiros para exercerem as funções policiais. Sobre a origem das instituições policiais no Estado Português,

embora se desconheça em que época surgiram os primeiros homens encarregados exclusivamente da segurança em Portugal, sabe-se que, em 1382, dom Fernando I (1367-1383), influenciado pelos ingleses, introduziu na hoste portuguesa várias inovações, entre as quais a criação dos postos de condestável e de marechal. (LOPES, 1931, p. 147-152).

Segundo Lopes, o posto de “condestável era a maior posição em termos hierárquicos e de honra, a quem incumbia a disciplina, a segurança e a administração” (LOPES, 1931, p. 147-152). Além disso, “competia-lhe, com o acordo do rei ou do senhor da hoste, nomear alguns quadrilheiros, com funções de polícia militar” (LOPES, 1931, p. 147-152).

---

<sup>14</sup> “Algumas outras alterações irão ocorrer nesta força, porém a mais significativa será decorrente da Revolução Francesa: em 1791, a *Maréchaussée* é transformada em *Gendarmerie Nationale*. Tal se dá, pois como força policial encarregada de trazer os criminosos às mãos da Justiça Real, ela era um símbolo do que os revolucionários haviam acabado de eliminar: A Monarquia Francesa. Nos anos seguintes, durante o Governo de Napoleão Bonaparte, a *Gendarmerie Nationale* terá um aumento de prestígio e inclusive irá atuar nas Guerras Napoleônicas, chegando a compor a Guarda Imperial de Napoleão Bonaparte. A partir do final do Século XVIII e durante o Século XIX, vários países irão criar as suas *Gendarmerias*, muitas vezes empregando nomes diferentes: *Arma dei Carabiniéri* (Piemonte/Itália), *Koniklijke Maréchaussée* (Holanda) e *Guardia Civil* (Espanha) e *Jandarmeria Romania* (Romania) são exemplos do século XIX. *Trupele de Carabinieri* (Moldávia), *Jandarma* (Sérvia) e *Gendarmeria* (Polônia) foram criadas no século XX. A que se saiba a última *Gendarmeria* criada foi a da Jordânia, em 2008” (FERREIRA; REIS, 2012, p. 2).

Em Portugal, durante o século 16, por meio das Ordenações Manoelinas, as forças armadas sofreram diversas modificações com repercussão nas organizações militares e com aplicação na Metrópole e em seus domínios. Posteriormente, após a independência do reino português em relação ao reino espanhol, já em 1640, o Rei Dom João IV, organizou o exército português, com reflexos, inclusive, no Brasil. Desse modo, as forças armadas portuguesas foram divididas em três escalões: o Exército de Linha, os Auxiliares e as Ordenanças. Esse referencial foi igualmente adotado no Brasil até 1831, no início do Período Regencial (SIMÕES, 2014, p. 28). No mesmo sentido encontram-se as lições de Chaves:

Durante a Idade Média, a defesa da ordem pública, estava como já se disse, a cargo das comunidades urbanas e rurais do paço real e dos senhores feudais, tendo-se esta situação se prolongado até a introdução progressiva da orgânica “policial” em cada território municipal, a começar por Lisboa, onde em 12 de setembro de 1383, foi criado pelo rei D. Fernando, o primeiro corpo de Quadrilheiros, como forma de fazer face a uma aterradora desorganização social e a ocorrências de crimes graves em catadupa.

Este “Corpo de Agentes Policiais”, foi de facto, a primeira instituição formal de natureza policial e foi criado por alvará régio, ficando subordinado à edilidade por um período de três anos, justificando-se a sua criação com a necessidade de “eleger certos homens que vigiem sobre o sossego público”! (CHAVES, 2017, p. 38).

A polícia portuguesa, denominada PSP (PORTUGAL, [20-]), no seu registro histórico traz essas informações, quando menciona que a primeira referência a instituições policiais nacionais em Portugal surgiu em 1383, com o Corpo de Quadrilheiros, que perdurou nessa sistemática até o terremoto de 1755. Em virtude de problemas com os quadrilheiros, em 25 de junho de 1760, foi criada a Intendência da Polícia da Corte e do Reino. Também foi criado o posto de Intendente-Geral da Polícia da Corte e do Reino, com ilimitada jurisdição, em matéria de Polícia, sobre todos os ministros criminais e civis que a ele recorressem e que dele recebessem as ordens em casos correntes. Com esse Decreto ficava o Intendente, em matéria de segurança pública, com mais poderes que o próprio Governo. Foi o primeiro Intendente-Geral, o Desembargador Inácio Ferreira Souto.

O tempo transcorreu e, como era de se esperar, a polícia de Portugal passou por algumas modificações. Estabeleceu Clemente (1998, p. 24) que, após o terremoto de 1755, Marquês de Pombal criou a Intendência-Geral da Polícia da Corte e do Reino e, posteriormente, em 1801, surgiu o Corpo de Guarda Real de Polícia, com efetivo de 1.200 homens de cavalaria e infantaria.

Em 1808, o General Loison, a mando do Intendente-Geral da Guarda Real de Polícia, instituiu a Polícia Secreta. Em 1823, foi criada a Guarda Nacional, e, em 23 de junho de 1824, instituída uma nova polícia secreta, a polícia preventiva. Em 21 de agosto de 1826, foi extinta a Guarda Real de Polícia. Em período de grande confusão política e social resultante das lutas

entre liberais e absolutistas, foi suprimida essa foi substituída pela Guarda Municipal. (atualmente representada pela Guarda Nacional Republicana), criada por Pereira do Carmo. Nesse emaranhado de instituições policiais, muitas vezes contraditórias entre si, foi dissolvida, em 1846, a Guarda Nacional (PORTUGAL, [20-]).

Em 2 de julho de 1867, o rei D. Luís criou o Corpo de Polícia Cívica, com o nome Corpo de Polícia Civil com a atribuição de fazer o policiamento das cidades. Essa polícia não possuía uma unidade orgânica e funcional em nível nacional, tendo caráter distrital, e, portanto, ficava a cargo do Governador Civil do respectivo distrito. Com o nascimento dessa nova instituição, estavam lançadas as bases para a criação PSP - Polícia de Segurança Pública (CLEMENTE, 1998, p. 84).

Para Silva (2012, p. 14), na criação da Polícia Civil (ou Cívica), essas alterações estavam descritas em um conjunto de reformas<sup>15</sup>, e pensava-se em uma polícia para servir a nova sociedade liberal e seus valores. Com a criação desse novo corpo policial, foram delineadas duas espécies de serviços: detecção de crimes, por parte da Polícia Cívica (Judiciária), e manutenção da ordem pública, por parte da Guarda Municipal. Por lei de 2 de Junho de 1869, operou-se uma importante reestruturação na Guarda Municipal, tendo-se fundido os Corpos de Lisboa e Porto. Igualmente, em 1885, o Corpo de Guarda Fiscal substituiu a Guarda das Alfândegas. Até 1910, os serviços da Polícia sofreram várias reorganizações, registradas em 21 de dezembro de 1876, 23 de janeiro de 1890 e agosto de 1892.

A partir da reorganização de 28 de agosto de 1893, em virtude dos serviços não coadunarem-se com a lei que os criou, resolveu-se que a Polícia seria comandada por um oficial superior do Exército, recaindo a escolha no Major José António Morais Sarmiento, sendo naquela época aumentado substancialmente o número de efetivos. Em 1910, com a extinção da monarquia e a implantação do regime republicano, o sistema policial sofreu mudanças estruturais, com tentativas de extinção do Corpo de Polícia Cívica de Lisboa e com a criação da Guarda Republicana, denominada, em 1911, de Guarda Nacional Republicana (CLEMENTE, 1998, p. 86).

Tais transformações são assunto de grande melindre, pois se tratava de uma força de segurança pública, que impunha a ordem na rua e nos espíritos. Teve a Polícia de Lisboa que sofrer uma radical transformação. Assim, renasceu, em 9 de outubro de 1910, sendo nomeado

---

<sup>15</sup> No ano de 1867, por meio da Carta de Lei de 1º de julho, conhecida como Reforma Penal de Barjona de Freitas, foi abolida a pena de morte em Portugal. E, no mesmo ano, publicado os Códigos Civil e Administrativo (PEREIRA E SILVA, 2012, p. 14).

seu Comandante o Major Alberto Carlos da Silveira. Em 29 de abril de 1918, criou-se a Direção-Geral de Segurança Pública, que superintendia os Corpos de Polícia Civil de Lisboa e Porto, a Polícia de Investigação Criminal, (embrião da atual Polícia Judiciária) e a Guarda Nacional Republicana, sendo todas corporações dependentes do Ministério do Interior. Em 16 de novembro de 1923, foi nomeado seu Comandante o Tenente-Coronel José Maria Ferreira do Amaral, que deixou obra de grande mérito na Corporação. A partir dessa época a Polícia apareceu com uma nova imagem na opinião pública e nasceu a atual PSP em substituição à polícia cívica (PORTUGAL, [20-]).

Atualmente, Portugal, estado unitário, nos termos da Lei de Segurança Interna, Lei 53/2008, atribui a responsabilidade da segurança interna aos órgãos policiais, conforme consta:

Artigo 25.º

[...] 2 - Exercem funções de segurança interna:

- a) A Guarda Nacional Republicana;
- b) A Polícia de Segurança Pública;
- c) A Polícia Judiciária;
- d) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- e) O Serviço de Informações de Segurança.

3 - Exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respectiva legislação:

- a) Os órgãos da Autoridade Marítima Nacional;
- b) Os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica.

- A organização, as atribuições e as competências das forças e dos serviços de segurança constam das respectivas leis orgânicas e demais legislações complementares. (PORTUGAL, 2008).

Nota-se que há diversas instituições policiais responsáveis pelas atividades de segurança; assim sendo, o cenário policial português não difere do restante da Europa. Segundo Silva (2015, p. 191), não há modelos ideais de polícia, nem um único modelo de polícia. Em geral, cada país adota um sistema policial com base na sua constituição política, sua formação histórica, seus aspectos culturais e sociais e outros fatores externos.

### 3.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍCIA NO BRASIL

No Brasil, o modelo policial sofreu influência diretamente do modelo português, em virtude da colonização e, especialmente, com a vinda da Família Real para a colônia. Em 13 de maio de 1809, foi criada a Divisão Militar da Guarda Real da Polícia do Rio de Janeiro, que esteve na gênese das polícias militares brasileiras.

A efetiva estruturação do modelo policial brasileiro remonta o dia de 5 de abril de 1808, conforme leciona Jesus (2004, p. 96), data em que se instalou no país Dom João VI e sua família real. Nesta data houve a criação da Intendência-Geral de Polícia e do Estado do Brasil, cujas missões eram questões policiais, fiscalização de obras e transportes e combate a incêndios.

Foi em 13 de maio de 1809 que instituíram o primeiro Corpo de Polícia Militar, oriundo da criação da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia (Jesus, 2004, p. 96). Em 1834, com o Ato Adicional de 12 de agosto à Constituição do Império de 1824, foram criadas as Assembleias Legislativas Provinciais, instituindo a Polícia Militar do Rio de Janeiro e autorizando a criação das polícias militares nos demais estados brasileiros.

Simões (2014) destaca, acerca da origem do modelo policial brasileiro, que foi “a imagem e semelhança desse corpo que D. João, o príncipe regente, criou no Rio de Janeiro, a 13 de maio de 1809, a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, constituída de 218 homens, distribuídos por três companhias de infantaria e cavalaria” (1984). Assim, na Corte e na colônia, idêntica organização policial cuidava da segurança pública. O autor refere ainda que, somente após alguns anos da nossa independência, motivos políticos, tanto em Lisboa quanto no Rio de Janeiro, determinaram modificações no sistema policial. Em Portugal, como já visto, o Corpo de Guarda Real de Polícia, em 1834, transformou-se em Guarda Municipal, enquanto no Brasil, a Divisão cedeu lugar, em 1831, ao Corpo de Guardas Municipais Permanentes. O autor menciona também que, nas

[...] novas denominações, mantiveram a semelhança inevitável que há em dois ramos nascidos do mesmo tronco. Em 1910 a Guarda Municipal Portuguesa dá origem à Guarda Nacional Republicana. Do Corpo de Polícia Cívica, em 1927, surge a Polícia de Segurança Pública e nós (PMRJ) desde 1920 já tínhamos a denominação de Polícia Militar. (SIMÕES, 2014, p. 53).

No ano de 1889, com a Proclamação da República Federativa do Brasil, ocorreram diversas mudanças estruturais no Estado brasileiro, em especial, a substituição das províncias pela divisão do território nacional em estados, passando a ter cada um a sua própria Constituição. Essa mudança contribuiu de forma expressiva para a criação de policiais em cada estado-membro da federação, tendo cada ente federado a sua estrutura de polícia civil e militar, sendo a última responsável pela atividade de preservação da ordem pública e pela atividade de polícia ostensiva, e a primeira responsável pela função de polícia judiciária.

Atualmente, seguindo a matriz da Constituição Federal de 1988, cada ente federado tem a sua estrutura de polícia civil e militar, sendo esta responsável pela atividade de preservação da ordem pública e pela atividade de polícia ostensiva. O artigo 144 da referida

Carta Constitucional é que estabelece o rol dos órgãos policiais estaduais e federais, conforme prescreve:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988).

Quanto às polícias militares, sob diversas críticas, estas são forças auxiliares e reserva do Exército, subordinadas aos governadores dos Estados e podendo ser demandadas em circunstâncias muito específicas. Assis refere que “à luz da Constituição Federal vigente – e da legislação infraconstitucional devidamente recepcionada por ela –” (2017, p. 45) conclui-se que as polícias militares serão utilizadas como forças auxiliares e reserva do Exército Brasileiro em missões de natureza estritamente militares que imponham a necessidade de mobilização e convocação das instituições militares estaduais e do Distrito Federal, e que autorizem o Estado de Sítio, nos termos do artigo 137, incisos I e II (BRASIL, 1988).

No tocante à vinculação das instituições policiais militares ao Exército, Silva e Gurgel afirmam que “o texto constitucional determinou serem elas não apenas forças reservas, mas também forças auxiliares do Exército, mantendo quase intacto o paradigma de policiamento que vigorou no período da ditadura militar” (2016). Nessa perspectiva os constituintes cederam às pressões dos militares, cujos interesses fizeram-se representar de forma majoritária nas audiências públicas realizadas no seio da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança durante a Assembleia Constituinte.

Os autores ainda referem que “os constituintes deixaram de observar a separação que deve necessariamente existir entre as instituições que são responsáveis pelas atividades voltadas à defesa nacional e à proteção da segurança interna em uma ordem democrática” (SILVA; GURGEL, 2016). Assim, em 1988, sob essa ótica foi criado um órgão de policiamento de caráter híbrido, militar, mas responsável pela realização do patrulhamento ostensivo, atividade que possui nítida natureza civil.

A estrutura da polícia militar sofreu severas críticas por estar vinculada e subordinada ao Exército, razão pela qual há diversos projetos de lei no Congresso Nacional que visam sua alteração. Apesar das diversas críticas e/ou projetos que discutem o sistema policial brasileiro, a vinculação das polícias militares com o Exército tem previsão constitucional, no artigo 22,

inciso XXI: “Compete, privativamente, à União legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros” (BRASIL, 1988).

O Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969, reorganizou as Polícias Militares, criando a Inspetoria-Geral das Polícias Militares, a qual integra o Estado-Maior do Exército, com a incumbência de estudar, coletar e registrar dados, bem como realizar o assessoramento referente ao controle e à coordenação das polícias militares, dispositivo que foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Jesus (2004, p. 108), acerca do Decreto-lei nº 667 (1969), menciona que ao longo dos anos houve várias mudanças, mas não na missão primordial da polícia militar, que é a de manutenção da ordem e segurança públicas. Destaca ainda que o enfoque dado às suas missões era distinto do que atualmente, já que agora está voltada para a prevenção criminal, e no passado sofria forte influência do Exército sobre as polícias militares, inclusive, que os integrantes desta não podiam ter remuneração igual ou superior àqueles, a não ser em situações de convocação a serviço da União. Porém, com o advento da Constituição Federal de 1988, isso acabou, pois deu-se outra ênfase à atividade das polícias militares, vinculando-as à atividade de preservação da ordem e segurança públicas. Apesar de continuarem sob o jugo do Exército Nacional, as polícias militares passaram a preocupar-se mais com as atividades de segurança pública, voltada, essencialmente, para a sociedade, e não mais para a soberania nacional.

Por sua vez, as polícias civil e federal, a partir da Constituição Federal de 1988, passaram a desempenhar a atividade de polícia judiciária, ficando responsável pela apuração e investigação criminal. Para que se contextualize, em paralelo com a surgimento da polícia militar, surgiu a polícia de natureza civil, com sua pseudo natureza de polícia judiciária. Candido (2016, p. 39) enfatiza que tal instituição tem seu embrião no século 17, no período colonial, quando eram responsáveis pela realização das diligências nas Vilas com o intuito de investigar fatos que contrariavam a boa ordem e realizar a prisão de infratores no caso de flagrante. O autor refere, ainda, que “tais alcaides eram sempre acompanhados de um escrevente que registrava tais prisões, lavrando o auto de prisão, o qual era objeto de análise por um magistrado” (2016).

No Brasil, desde o período colonial até o presente momento, sempre houve uma estruturação das instituições policiais na qual há mais de uma instituição policial e a atribuição do poder de polícia é segmentada em polícias administrativa e judiciária,

ressalvadas as devidas variações. Não obstante, essa divisão do poder de polícia tem sido questionada em virtude do aumento da criminalidade e da ineficiência das instituições policiais frente as suas atribuições, seja da polícia militar quanto à prevenção ou da polícia judiciária quanto à repressão ou elucidação dos delitos. Aliado a isso, as atuais instituições policiais, especialmente a militar, no âmbito brasileiro têm sido questionadas quanto a sua compatibilidade com a ordem jurídico constitucional democrática, em virtude da alta lesividade das ações policiais e dos excessos cometidos pelas instituições policiais.

Pela análise conceitual, histórica e institucional das policiais, no Estado Democrático de Direito, faz-se necessária uma nova tipologia de polícia, conforme alerta Valente (2014). No contexto da sociedade contemporânea, há necessidade da construção de uma nova tipologia de polícia, em sentido lato, a qual seja capaz de congrega a construção jurídico-constitucional, ou seja, “uma polícia constitucionalizada em um Estado de direito democrático” (VALENTE, 2014, p. 106), a qual esteja “ornada e embebida pelo freio da liberdade e da democraticidade” (VALENTE, 2014, p. 106).

Para o autor, a polícia constitucionalizada, em sentido lato, é a

atividade de natureza executiva, ordem e tranquilidade públicas e administrativa, dotada de natureza judiciária no quadro de coadjuvação e de prossecução de actos próprios no âmbito da legislação processual penal, cuja função jurídico-constitucional se manifesta com a concreção da defesa da legalidade democrática, da garantia da segurança interna e da defesa e garantia dos direitos do cidadão e da prevenção criminal quer por vigilância quer por prevenção *strictu sensu*. (VALENTE, 2014, p. 106).

Para cumprir suas funções, esta polícia pode usar a força dentro dos limites estritamente necessários e respeitando o Direito à dignidade da pessoa humana. Ressalta o autor, ainda, que a polícia, nessa perspectiva, não está a serviço do governo, mas sim do povo e da democracia (VALENTE, 2014).

No próxima seção será analisada a função constitucional da polícia por uma perspectiva comparada entre as atuais Constituições de Portugal e do Brasil.

### 3.4 FUNÇÃO DA POLÍCIA NA ATUAL CONSTITUIÇÃO DEMOCRÁTICA DE PORTUGAL E DO BRASIL

A polícia e a segurança perpassaram os distintos modelos estatais e, em cada um deles, aquelas tinham atribuições distintas. Por conseguinte, no presente tópico analisar-se-á a função da polícia no atual estágio da sociedade, em especial a portuguesa e a brasileira.

Um marco importante para compreender a atual conjuntura é o surgimento do Estado Liberal, que tem como escopo o ideário absenteísta, de modo a possibilitar o desenvolvimento

do capitalismo, base de seu sustentáculo econômico. Naquele contexto histórico de Estado Liberal, no qual o Estado tinha por base a lei codificada, circunstância em que o que não era proibido era permitido e aliado com a Declaração dos Direitos do Homem (1791), constituíram-se os direitos de primeira dimensão, tais como vida, liberdade, segurança (FERREIRA, 1978, p. 128).

Já no início do século XX, com a crise do Estado Liberal, começaram a manifestar-se demandas sociais, as quais levaram à busca por um novo modelo de governo, visto que o capitalismo gerara a concentração de poder e de riqueza, afetando as classes sociais. Sendo assim, surgem os conflitos sociais e as demandas por necessidades básicas, como saúde, moradia, emprego, entre outras. Nesse contexto, o Estado Social é criado como uma alternativa viável ao absentéismo predominante no ocidente até o final do século 19. Entretanto o Estado Social não foi adotado integralmente em todos os Estados Democráticos, a exemplo do que ocorreu no Brasil, onde os direitos fundamentais e sociais constam no texto constitucional, mas ainda não são efetivamente implementados (MORAIS, 2008)<sup>16</sup>.

Assim, a construção da dimensão social do homem somente passa a ser possível com a instituição de um ente composto por um complexo de normas e recursos, ou seja, o Estado, o qual, retirando das mãos do indivíduo o poder da defesa dos seus interesses, monopolizou o uso da coerção física de forma legítima como instância última do poder. Diante da instituição da legalidade, ocorreu a legitimação da atuação dos entes estatais e uma perspectiva da diminuição da violência política, surgindo o Estado de Direito, o qual significa o Estado dos cidadãos.

Desse modo, ao constituir-se o Estado de Direito, os cidadãos passam a ser sujeitos de direitos e garantias, pelas quais o próprio Estado deve zelar, em virtude da integração dos indivíduos com parte do próprio ordenamento jurídico. Logo, diante da igualdade jurídica entre os indivíduos, faz-se com que o Estado permita haver uma margem de segurança dos direitos e deveres que lhe cabem e conhecer antecipadamente quais decisões serão adotadas pelo Estado em relação a esses indivíduos (COSTA; ZOLO, 2006, p. 31).

Na complexa relação entre indivíduo e Estado, surge a segurança como característica fundamental do direito, uma vez que a segurança do próprio direito é que possibilita aos indivíduos reivindicarem seus direitos em detrimento de outros cidadãos e do próprio Estado. Diante da consolidação do Estado de Direito, o princípio da legalidade ganha relevo e passa a

---

<sup>16</sup> Assevera José Luis Bolzan de Moraes, a experiência brasileira, pós Constituição Federal de 1988 deixa evidente que “somente as previsões contidas na Constituição, não têm a capacidade de, por si mesmas, solucionar os problemas sociais.” (MORAIS, 2008, p. 181).

pautar praticamente toda a estrutura normativa e institucional do próprio Estado de Direito, o qual tem como função precípua a proteção dos bens jurídicos, tendo seu poder legítimo somente quando exercido na defesa dos bens e direitos dos indivíduos nele inseridos.

O reconhecimento e a proteção da dignidade da pessoa humana são os preceitos basilares do Estado Constitucional moderno e a busca pela efetivação dos direitos fundamentais passa por momentos históricos distintos em cada sociedade, contando com a participação das classes sociais na busca de medidas efetivas para a realização da justiça social pelo Estado (SARLET, 2012, p. 47).

O Estado, numa lógica de afirmação do direito como poder, deve institucionalizar uma força coletiva, organizada, jurídica e funcional, a qual é a polícia, que terá a função de realizar os interesses gerais e os princípios socialmente aceitos, atuando por meio de ação coercitiva capaz de resolver conflitos, no intento de evitar o surgimento de um poder paralelo, bandos armados ou associações às margens da legalidade que buscam justiça privada ou popular.

Nessa perspectiva, a segurança não pode ser encarada unicamente como coação jurídica ou material, mas, primordialmente, segundo Valente (2014), como “uma garantia do exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões”, que seja na

[...] dimensão negativa – direito subjectivo à segurança que comporta a defesa em face das agressões dos poderes públicos – quer na dimensão positiva- direito objetivo à proteção exercida pelos poderes públicos contra quaisquer agressões ou ameaças de outrem. (VALENTE, 2014, p. 112).

No amplo espectro dos direitos fundamentais assegurados e estabelecidos pelos Estados Democráticos de Direito encontra-se o direito à segurança, o qual se caracteriza pela preservação da ordem pública, pela incolumidade de pessoas e patrimônio, bem como pela segurança do próprio sistema jurídico<sup>17</sup>. Diante do contexto de um Estado de Direito, há um rol de direitos sociais, os quais devem ser implementados pelo Estado, desse modo, fazendo-se necessária a análise da função das instituições policiais (LAZZARINI, 1997, p. 97).

A polícia no Estado Democrático de Direito caracteriza-se pela função de ser uma garantidora da liberdade do cidadão em face de ofensas ilícitas concretizadas e/ou produzidas seja por outros indivíduos, seja pelo próprio Estado (VALENTE, 2014, p. 49). Costa (2004), acerca da função policial, leciona que, apesar do surgimento e da expansão das polícias pelo mundo todo, não há autorização para os policiais agirem à revelia dos códigos civis e profissionais. O uso da força é garantido em todas as constituições modernas, por meio do

---

<sup>17</sup> Álvaro Lazzarini (1987, p. 20) afirma que “polícia” é vocábulo que designa o conjunto de instituições, fundadas pelo Estado, para que, segundo as prescrições legais, exerçam suas atividades buscando manter a ordem pública, a moralidade, a saúde pública e se assegure o bem-estar coletivo, garantindo os direitos da sociedade.

chamado monopólio legítimo da violência e “foi com essa pretensão e definição do uso da força que as polícias surgiram, tendo ainda como objetivo consolidar o Estado Moderno e a ordem liberal e assegurar a proteção dos direitos” (COSTA, 2004, p. 57).

Dissertando sobre o assunto, Holloway (1997, p. 35) estabelece que o papel da polícia, em um Estado Democrático de Direito, é zelar pela afirmação da dignidade do ser humano, pela garantia dos direitos e pelo cumprimento das normas estabelecidas pelo Estado, o que são missões altamente árduas, pois tornam-se a linha de frente das políticas estatais no enfrentamento dos conflitos. Goldstein (2003, p. 28-29), acerca da atuação policial, sustenta que a polícia, além de exercer a sua autoridade limitada em consonância com a Constituição, deve observar outros meios legais e não infringir as liberdades garantidas legalmente. Portanto, nessa perspectiva, far-se-á uma análise da função da polícia, especificamente na ordem constitucional de Portugal e do Brasil.

Na Constituição vigente de Portugal, tanto quanto na do Brasil, o constituinte originário estabeleceu uma vertente funcional e orgânica do direito à segurança, enunciando expressamente os organismos estatais responsáveis pela concretização da segurança. Por conseguinte, trata-se da dimensão objetiva do direito à segurança, em que o Estado tem o dever de adotar medidas fáticas e normativas a fim de conformar a realidade aos preceitos constitucionais, tendo uma das faces a atuação policial e atribuindo a essa face da Administração o poder-dever de exercer as atividades da segurança (SILVA, 2016, p. 197-198).

Na ordem constitucional portuguesa, nos termos do artigo 272, nº 1, a atividade policial para a proteção do direito à segurança engloba três funções básicas: a) a defesa da legalidade democrática; b) a garantia da segurança interna; e c) a garantia dos direitos dos cidadãos. Diante da definição das três finalidades como missão institucional, o constituinte português delimitou objetivamente a atuação da instituição policial, a qual passa a ser compreendida como serviço público tendente à efetivação do direito à segurança constante no artigo 27, nº, 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP) (VALENTE, 2014, p. 115).

Quanto à atribuição constitucional de defesa da legalidade democrática no ordenamento jurídico português, houve uma delimitação e uma especificação do agir policial, substituindo o conceito indeterminado de ordem pública, a qual deve ser preservada e mantida pela instituição policial. A Constituição de 1976 não faz mais referência ao termo ordem pública, e tal desvinculação certamente tem relação com o uso inadequado do termo no curso dos regimes totalitários (período que antecede a Revolução de Abril de 1974 em Portugal e

período anterior à Constituição Federal da Espanha de 1978), razão pela qual abandona o indeterminado conceito de ordem pública (SILVA, 2016, p. 199).

Canotilho (1993, p. 20-21) refere que o modelo de legalidade adotado na CRP de 1976 não se limita à verificação formal da existência da legalidade e que a atividade policial deve atender para a legalidade informada pelo princípio democrático, condição necessária para a sua existência dentro do arcabouço jurídico-normativo de um Estado de Direito Democrático<sup>18</sup>. Assim sendo, a legalidade democrática consubstancia-se na proteção das normas jurídicas democraticamente estabelecidas cujas formações têm observado os princípios e as regras que a Carta Constitucional estabelece (CASTRO, 2000, p. 5). Destarte, diante da legalidade democrática, a atuação policial requer uma percepção material e não meramente formal da legalidade da lei. Logo, não basta ser lei em sentido amplo, devendo ela estar em conformidade com a Constituição vigente, que é a expressão máxima dos valores democráticos que devem ser respeitados.

Diante do cenário da Constituição Democrática, tendo a polícia a função constitucional de defesa da legalidade democrática, faz-se necessário pensar a polícia a partir de uma nova ótica, submetendo-a ao cumprimento integral dos preceitos constitucionais que têm reflexo e relação com as normas infraconstitucionais, bem como com o direito em geral. Acerca do tema Valente refere que

Este desafio implica que se aponte uma área de acção estatal política e jurídica cuja intervenção da polícia se impõe no patamar da prevenção sob a forma de *função de vigilância*: p.e., no campo do *urbanismo* como fonte e espaço de afirmação dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

Esta intervenção, mesmo não prevista na lei ordinária, impõe-se por força do nº 1, do art 18 da CRP, porque a polícia, como uma das faces da Administração, “*não pode restringir*, mas pode e deve, *no âmbito das suas atribuições e competências, proteger, promover, e até concretizar*”, na falta de lei específica, as normas relativas aos direitos, liberdades e garantias”. Impõe-se à polícia uma actividade de “*execução vinculada da Constituição*”. (VALENTE, 2014, p. 148).

Dessa forma, o mandamento constitucional confere à instituição policial um dever de proteção a toda a ordem jurídica, a qual inicia com a Constituição Federal e perpassa as leis em geral, circunstância que torna a atividade de fiscalização das leis pela polícia diretamente vinculada à Constituição, a qual é fonte formal e material de todo o princípio democrático, ficando vinculada indiretamente à Lei em *stricto sensu* (ANDRADE, 2007, p. 239).

---

<sup>18</sup> Ocorre que, no modelo adotado pela Constituição portuguesa de 1976, esta legalidade não se basta apenas ao nível da verificação formal de sua existência. Há um qualificativo que ainda deve ser observado pela atividade policial, merecendo proteção desta importante parcela da Administração Pública somente aquela legalidade informada, portanto, pelo princípio democrático, condição necessária para sua existência dentro do arcabouço jurídico-normativo de um Estado Democrático de Direito - *Rechtsstaat e demokratie* – cujo modelo está alicerçado não somente em lei (Estado Legalista), mas em princípios constitucionais (Estado Constitucional) e, sobretudo, na soberania popular (*demokratie*) (SILVA, 2016, p. 201).

É evidente que o controle de constitucionalidade não fica a encargo de um órgão administrativo, devendo aquele ser precedido de uma análise de um colegiado superior e pelo pronunciamento do Tribunal Constitucional, o qual tem a missão precípua de aferir o controle da inconstitucionalidade ou não de determinado diploma legal.

Acerca da defesa da legalidade democrática, Silva (2016) refere que significa superar o arcaico conceito de ordem pública, passando a ser imperativo constitucional que toda a Administração Policial não poderá atuar senão na salvaguarda e proteção do ordenamento jurídico, conforme a Constituição e seus valores estruturantes, referindo-se aqui à democracia como uma exigência de a polícia não poder mais servir a governos autoritários. O autor vai além, sustentando que

[...] tampouco não pode valer-se, na sua atividade administrativa vinculada, de legislação que porventura não tenha obedecido ao processo democrático, como, por exemplo, decretos autônomos, regulamentos, portarias e outros atos administrativos elaborados de modo desconectados com o princípio democrático e não respeitantes dos princípios informadores do constitucionalismo atual, acima de tudo no que se refere à necessidade de reconhecimento do dever de proteção e promoção dos direitos fundamentais. (SILVA, 2016, p. 203).

A atuação policial exige preparação e conscientização sobre a importância dos direitos fundamentais, tendo por base uma vertente constitucional e ações que devem estar à serviço da cidadania e não de interesses governamentais.

A segunda atribuição constitucional das entidades policiais portuguesas é a garantia da segurança interna. No ordenamento jurídico português, a Lei de Segurança Interna – Lei 53/2008, no art. 1º, nº 1, estabelece o alcance da Segurança Interna:

1 - A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática (PORTUGAL, 2008).

De acordo com esta Lei pode-se depreender o conceito de segurança interna como aquela atividade fundamental do Estado português, a qual visa garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas e a proteção das pessoas e bens, assim como prevenir a criminalidade, assegurando o funcionamento das instituições democráticas, e regular o exercício dos direitos e liberdades fundamentais do cidadão e do respeito pela legalidade democrática. Isto posto, a ideia de segurança interna trata-se de uma categorização muito abrangente, a qual é capaz de acolher tudo que se deseja no tocante ao direito à segurança na sua dimensão objetiva (SILVA, 2016, p. 204).

Por sua vez, Valente sustenta que o conceito de segurança interna não se esgota na categorização apresentada na referida lei, visto que reduzir a segurança interna a uma

atividade, quando encerra em si mesma um estado, meios, instrumentos e fins, parece ser inadequado. Essa é mais do que uma atividade ou uma tarefa, trata-se de um bem essencial ao desenvolvimento harmônico da sociedade, de uma

necessidade real e cognitiva colectiva e individual de uma sociedade política e jurídica organizada que representa a natureza de Estado [de vários Estados – v.g., União Europeia-], atribuição de todos os entes [públicos e privados] e função primordial adstrita à Polícia. Se a segurança é uma garantia e um direito fundamental dos direitos, aplica-se directamente por força do art. 18º CRP. (VALENTE, 2014, p. 150).

Assim, tem-se que a “segurança interna é uma necessidade com natureza colectiva e individual – estatal - que se afirma como atribuição e função contributiva de todos os membros de uma comunidade e tarefa (função primordial da POLÍCIA)” (VALENTE, 2014, p. 150).

Em posição contrária, Castro não concorda com a noção ampla que é atribuída à segurança interna pela Lei nº 53/2008, em virtude de que a lei estaria tratando indissociadamente de conceitos que a Constituição lusa trata de forma distinta e separadamente (CASTRO, 2003, p. 296-297). A Carta Maior de Portugal enuncia de forma distinta esses conceitos, todavia faz-se necessário reconhecer a dificuldade de estabelecer conceitos estanques no tocante às atividades de segurança. É notório que os conceitos da segurança estão interligados e que, em seu sentido material, eles são os reflexos das diversas atividades realizadas em prol da sua defesa, seja na esfera individual, seja na suprapessoal.

Nessa senda, o art. 1º, nº 1, da Lei de Segurança Interna de Portugal estabelece que a noção de segurança interna abrange também a ideia de segurança pública, devendo ser tomada como aglutinadora e designativa da atividade desenvolvida pelo Estado com vistas à proteção da ordem jurídica (legalidade democrática) e das instituições públicas, ou seja, a proteção do próprio Estado (SILVA, 2016, p. 205).

O agente estatal, no desempenho das suas atribuições legais não o faz no interesse da vítima, a exemplo do que ocorre na prisão de um indivíduo em flagrante por roubo, mas, sim, com o intuito de dar efetividade às normas penais exaradas pelo Estado, que visam promover a pacificação social entre seus integrantes, bem como possibilitar que o próprio Estado possa exercer o seu poder-dever *ius puniendi* (SILVA, 2016, p. 206). Fato similar ocorre no cumprimento de um mandado de prisão passado pela autoridade judiciária em desfavor de um indivíduo, por meio deste busca-se o cumprimento do interesse do próprio Estado, o qual quer ver respeitadas as instituições democráticas e as suas respectivas decisões. Portanto não há uma relação direta com o benefício individual imediato, e sim, o bem-estar social e a garantia do efetivo funcionamento das instituições estatais.

Desse modo a garantia da segurança interna significa que a polícia zelará pela segurança do Estado (*staatsseicherheit*), suas instituições e suas leis (legalidade democrática), desempenhando as atividades policiais no intuito de buscar a aplicação da lei penal, bem como a manutenção da convivência harmônica dos integrantes da sociedade (CASTRO, 2003, p. 311). Ademais, atuarão na proteção de valores instituições jurídicas e governamentais na proteção do Estado e dos interesses coletivos que este representa, inclusive cuidando dos interesses individuais, na proteção da salvaguarda dos direitos humanos fundamentais (SILVA, 2016, p. 206-207).

A segurança interna deve ter como primado básico a realização do princípio estruturante de qualquer Estado pós-moderno, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa humana<sup>19</sup>, por intermédio da ordem, da segurança e da tranquilidade públicas. Aquela deve ser capaz e eficiente na proteção dos indivíduos contra quaisquer ameaças ou agressões de outrem ou do próprio poder público que ponham em causa a vida, a integridade física ou o bem-estar material das pessoas, o que passa pela proteção de bens, de forma a evitar que estes sejam danificados ou subtraídos do seu domicílio direto ou imediato, visando o bem-estar e a qualidade de vida (VALENTE, 2014, p. 116).

A terceira função desempenhada pelas instituições policiais de Portugal é a garantia dos direitos dos cidadãos, conforme consta no artigo 272, nº1, da CRP. Nota-se que o constituinte originário foi além daquilo que tradicionalmente é considerada atividade de polícia, a atuação em prol dos interesses coletivos e do próprio Estado, e estabeleceu que, com base nessa nova função, a instituição policial deve proteger o indivíduo e seus interesses porque esses são sujeitos de direitos.

Nessa perspectiva, o indivíduo passa a ser detentor de direitos subjetivos jusfundamentais, e não mais de um mero direito de defesa (*Abwehrrecht*), o qual basicamente representava um dever de abstenção do Estado. Aquele passa a ter um verdadeiro direito de proteção (*Schutzrecht*), caracterizado por um dever prestacional do Estado em tutelar, proteger ou promover os direitos individuais, inclusive pela atuação da polícia (ALEXY, 2017, p. 456).

Os serviços das instituições policiais, na Ordem Constitucional portuguesa, não têm o caráter exclusivo de restringir direitos, vislumbrando unicamente uma finalidade de preservação de esferas coletivas no âmbito dos interesses coletivos, atuando na restrição dos

---

<sup>19</sup> A dignidade da pessoa humana, reconhecida pelo preâmbulo da DUDH como “fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”, apresentando-se como princípio estruturante do nosso Estado e como fundamento do direito à vida, à integridade física e moral, à liberdade e à segurança quer pessoal, quer colectiva (VALENTE, 2014, p. 151).

direitos que, sendo exercitados, colocariam em perigo os interesses gerais e causariam danos sociais. Pelo contrário, à polícia compete a garantia dos direitos dos cidadãos e, assim sendo, ela passa a ter em conta a proteção do indivíduo em si (CASTRO, 2003, p. 312).

Sob essa ótica, o legislador originário português não limitou a atuação das instituições policiais à defesa e à proteção de determinados direitos, mas sim pretendeu que fizesse defesa e garantia dos direitos fundamentais, sociais, culturais, econômicos, políticos e todos os demais que decorrerem de legislação infraconstitucional e que vierem a integrar a Constituição, devendo essa defesa e garantia serem efetivas para todo ser humano sem discriminação e exceção (VALENTE, 2014, p. 158).

Silva corrobora e refere que

não importa agora saber a distinção entre direitos públicos indisponíveis e demais direitos, o que se pode concluir pelo disposto no artigo 272º, nº 1, da CRP é que basta ser um direito para ser protegido pelo Estado, incluindo aí os direitos privados, portanto, aos serviços de segurança não é lícito se furtarem de um dever de atuação em prol da efetivação de qualquer direito. (SILVA, 2016, p. 208).

A defesa e a garantia dos direitos dos cidadãos impõem-se à polícia como uma obrigação de proteção pública dos direitos fundamentais, cuja prossecução deve-se articular com o direito à segurança, consagrado pelo nº 1, do art. 27 da CRP, como direito fundamental e garantia do exercício do direito à liberdade (VALENTE, 2014, p. 158).

O Estado tem a obrigação de garantir os direitos e as liberdades fundamentais individuais em face da violação e/ou agressão por parte de terceiros ou do próprio poder público, e esse encargo far-se-á por intermédio da atividade policial. Assim, a ação policial encontra nos direitos do cidadão um limite e um dos próprios fins do seu agir.

A polícia não é sempre obrigada a atuar, devendo esta observar os limites sociais e jurídicos existentes, seja em razão da escassez de recursos públicos, seja em razão dos limites impostos à atividade estatal, especialmente em virtude da diversidade e pluralidade da sociedade livre, aberta e democrática. Além disso, a polícia, de modo geral, e a Administração Pública devem observar o princípio da proporcionalidade, o que significa que deverá ser verificada se a atuação policial, em dado momento, é necessária e eficaz para se atingir a proteção do direito visado e que, assim agindo, em caso de colisão de direitos, aquele direito protegido, no caso específico, tenha uma importância de satisfação maior que o outro capaz de justificar-lhe a diminuição (SILVA, 2016, p. 209).

Valente, quanto ao conceito de polícia entende que a “intervenção policial tem o caráter de serviço público, revestida de uma roupagem executiva, atuando na função de vigilância e numa roupagem judicial, no desempenho da função de prevenção criminal em

sentido *stricto sensu*” (VALENTE, 2014, p. 106). Por esse viés, ao estabelecer a garantia dos direitos dos cidadãos como uma das responsabilidades das instituições policiais portuguesas, o constituinte de 1976 fez uma grande inovação e impôs ao Estado Democrático a obrigação de proteger e efetivar os direitos e as liberdades fundamentais.

Essa inovação reflete no reconhecimento de uma nova posição subjetiva do direito fundamental, a qual consiste no direito de poder exigir uma intervenção em prol da garantia dos direitos individuais e, nesse sentido, somente a subjetivação dos deveres de proteção faz justiça ao sentido dos direitos fundamentais como direitos do cidadão (ANDRADE, 2007, p. 155).

A Constituição Federal do Brasil de 1988, da mesma forma que a Constituição portuguesa de 1976, prevê a dimensão objetiva do direito à segurança e o faz expressamente em seu artigo 144. Todavia a abordagem sobre a instituição policial fica limitada a este artigo, conforme consta:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988).

Silva refere que, para dar efetividade ao preceito jusfundamental do direito à segurança, o qual consta no artigo 5º da CF/88, o constituinte originário indica um aspecto funcional da segurança e elenca o capítulo da segurança pública (*öffentliche sicherheit*), determinando como o Estado efetivamente atuará para atingir a sua finalidade, qual seja, garantir a segurança dos cidadãos (SILVA, 2016, p. 211).

Na Constituição Federal brasileira de 1988, consta que a segurança pública visa à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Acerca do sentido funcional da segurança pública,

parece ainda que é o conceito de segurança pública aquele que envolve maior amplitude, como a própria dicção do texto constitucional deixa transparecer (art 144/CF 88) ao apregoar que a ‘segurança pública’ visa à proteção da “ordem pública” (que pode e deve ser tomada com o sentido de legalidade democrática) e da ‘incolumidade das pessoas e patrimônio’. (SILVA, 2016, p. 212).

O legislador originário luso teve melhor competência em estipular as funções da polícia no art. 272, nº.1, ao estabelecer que “a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos” (SANTIN, 2004, p.

119), figurando como o alicerce da legalidade democrática. No ordenamento jurídico brasileiro, a segurança comporta a ideia de um serviço público desenvolvido com a finalidade da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e dos bens. Logo, trata-se de um serviço *uti universi*, primário e essencial (SANTIN, 2004).

Diferentemente do que ocorre na Constituição de Portugal, na qual a polícia recebe uma função específica, a Constituição do Brasil refere-se à função do exercício da segurança pública, a qual é desempenhada pelas polícias, conforme consta no rol do art.144, CF/88. A segurança pública no constitucionalismo brasileiro é uma categorização ampla, sofrendo influência da doutrina alemã segundo a qual a *öffentliche Sicherheit* caracteriza a ampla atividade de proteção desenvolvida pelo Estado, na defesa e proteção tanto dos direitos individuais dos cidadãos quanto das instituições do Estado, defendendo a própria legalidade democrática (CASTRO, 2003)<sup>20</sup>. Dessa forma, a segurança pública engloba uma noção individual e coletiva de segurança (SILVA, 2016, p. 213).

No ordenamento jurídico brasileiro, o Decreto nº 88.777/1983 regulamenta as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares e no seu bojo apresenta o conceito de ordem pública como:

*Ordem Pública* - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum. (BRASIL, 1983).

A ideia de ordem pública introduzida na Magna Carta de 1215 representa o conjunto de aspirações de uma moderna sociedade democrática que busca preservar o direito e a ordem juridicamente estruturadas e garantir a legalidade. Em vista disso, a ordem pública deve ser tomada como um conjunto de valores a ser extraído do arcabouço jurídico-normativo existente e proveniente das instituições constitucionalmente previstas e democraticamente formadas. Assim sendo, as instituições policiais têm a função de atuar em prol da defesa da

---

<sup>20</sup> A noção de segurança pública adotada pelos alemães é muito ampla e invade o que seria o campo da chamada segurança interna na doutrina portuguesa. No Brasil, a segurança interna tem outro sentido e conotação. Com efeito, segundo o artigo 85, IV, da CF/88, a segurança interna refere-se aos crimes de caráter político cometidos por determinados representantes do Estado, diversamente da conotação dada pelo constitucionalismo alemão e português, nos quais a segurança interna nada tem a ver com crimes políticos, mas guardam relação direta com os temas da segurança pública. Na Alemanha, v.g., a *innere Sicherheit* refere-se à segurança do cidadão (*Bürgersicherheit*) e do Estado (*Staatssicherheit*), sendo que a *öffentliche Sicherheit* seria um campo que, além da esfera delimitada pela *innere Sicherheit*, teria em sua égide a proteção de bens coletivos e difusos (CASTRO, 2003, p. 287).

ordem pública<sup>21</sup>, visando à proteção dos direitos dos cidadãos e da dignidade da pessoa humana e à defesa da legalidade democrática (SILVA, 2016, p. 216).

Apesar da interpretação expansiva do conceito de segurança pública e da função constitucional atribuída às instituições policiais brasileiras, há muitas críticas ao modelo brasileiro, especialmente no tocante à polícia militar. Cabe à polícia militar do Brasil, conforme previsão expressa no artigo 144, §5º, da CF/88, a atividade de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Todavia a lei que organiza as polícias militares do Brasil (Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969, com alterações introduzidas por último em 1983 e 1984) enumera as funções da polícia militar, tais como “a execução do policiamento fardado a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos” (BRASIL, 1969). Além disso,

[...] atuação de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas e, por fim, atender à convocação do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem. (SILVA, 2016, p. 228).

Apesar da crítica do autor, pela simples análise da concepção da polícia militar verifica-se que a sua atuação tem como ênfase a ordem pública, não tendo como função a defesa dos direitos dos cidadãos e dos interesses destes, aos moldes do que ocorre no modelo de polícia portuguesa, no qual há previsão expressa desta atribuição.

No mesmo sentido, é preciso ter cuidado, pois “a função das polícias é frequentemente entendida como a de manter a ordem, não a de preservar a lei” (MÜLLER, 2000, p. 19). Assim, “em nome da ordem pública legitimam-se ações policiais truculentas, torturas e prisões arbitrárias” (MÜLLER, 2000, p. 19). Como regra, “essas práticas se articulam com um olhar seletivo, que constitui “inimigos da ordem” (MÜLLER, 2000, p. 19). O papel geralmente recai sobre os excluídos, em especial sobre os negros e moradores de favelas, que figuram como alvo principal da persecução criminal. Trata-se da conhecida “reação em cadeia da exclusão social” (MÜLLER, 2000, p. 19), a qual acaba atingindo parte considerável da população brasileira, reduzida à condição de subcidadania.

---

<sup>21</sup> Art. 3º Consideram-se atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, para os fins desta Lei: I - o policiamento ostensivo; II - o cumprimento de mandados de prisão; III - o cumprimento de alvarás de soltura; IV - a guarda, a vigilância e a custódia de presos; V - os serviços técnico-periciais, qualquer que seja sua modalidade; VI - o registro e a investigação de ocorrências policiais; VII - as atividades relacionadas à segurança dos grandes eventos. VIII – as atividades de inteligência de segurança pública; IX - a coordenação de ações e operações integradas de segurança pública; X - o auxílio na ocorrência de catástrofes ou desastres coletivos, inclusive para reconhecimento de vitimados; e XI - o apoio às atividades de conservação e policiamento ambiental. Parágrafo único. A cooperação federativa no âmbito do Ministério da Segurança Pública também ocorrerá para fins de desenvolvimento de atividades de apoio administrativo e de projetos na área de segurança pública. (BRASIL, Lei 11.473/2011)

Seguindo a mesma linha, Souza Neto adverte que “o uso da noção de ‘*ordem pública*’ – que é um conceito juridicamente indeterminado – abre-se a diferentes apropriações, democráticas e autoritárias, comprometidas ou não com o respeito ao Estado Democrático de Direito e com a preservação da legalidade” (2008, p. 88-89). Refere ainda que a “noção de *ordem pública* já esteve no cerne dos discursos de legitimação das ditaduras” (SOUZA NETO, 2008, p. 88-89). Para o pensamento autoritário, o fundamental é que tenha lugar uma decisão política capaz de estabelecer a ordem e de substituir o dissenso político pela adesão, ainda que imposta pela força, a um determinado conjunto de valores, subtraídos à esfera das divergências. Se a ordem está em confronto com a lei, a opção dos autoritários é sempre pela ordem. Legitimidade e legalidade são concebidas como eventualmente antagônicas, não como dimensões vinculadas a um mesmo arcabouço jurídico-institucional: mais importante que preservar a lei é manter a ordem, ditada pela vontade de quem teve força para tomar a decisão soberana.

Desta maneira, no Estado Democrático de Direito, impõe-se que toda e qualquer concepção de *ordem pública* deva ser pautada pelos ditames constitucionais e também legais, estando em sintonia com os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito. Assim sendo, o dever de preservar a ordem pública é necessariamente o dever de respeito à legalidade e aos direitos fundamentais individuais e transindividuais, sob pena de um retrocesso nas conquistas democráticas.

No Brasil, a atual Constituição Federal brasileira evoluiu em relação às anteriores, visto que atribuiu às polícias militares a função de preservação da ordem pública e não mais da manutenção da ordem pública. Dessa forma, a mudança terminológica tem um enorme reflexo nas atribuições, uma vez que manutenção denota uma ideia limitada de manter, sustentar, conservar, ao passo que o termo preservar é bem mais amplo. Conforme Lazzarini,

[...] preservação abrange tanto a prevenção quanto a restauração da ordem pública, no caso, pois seu objetivo é defendê-la, resguardá-la, conservá-la íntegra, intacta, daí afirmar-se agora com plena convicção de que a polícia de preservação da ordem pública abrange as funções de polícia preventiva e a parte de polícia judiciária denominada de repressão imediata, pois é nela que ocorre a restauração da ordem pública. (LAZZARINI, 1999, p. 105).

Portanto, com base no § 5º, do artigo 144 da CF/88, não resta dúvida de que a preservação da ordem pública, ressalvadas as atribuições dos órgãos especificados, como polícia federal, rodoviária, ferroviária, ou seja, toda atividade de polícia que não for atribuída às demais polícias, por competência residual, obrigatoriamente, torna-se atribuição da polícia militar. Logo, no tocante à preservação da ordem pública, não cabe somente o exercício da

polícia ostensiva às Polícias Militares, mas sim toda a atividade de segurança pública não atribuída aos demais órgãos (LAZZARINI, 1999, p. 61).

Com base na concepção do Estado Democrático de Direito, o papel da polícia, no Brasil, também é de zelar pelo cumprimento das normas estabelecidas pelo Estado, pela afirmação da dignidade da pessoa humana e pela garantia dos direitos, missões altamente árduas, pois aquela é a linha de frente das políticas estatais no enfrentamento de conflitos (HOLLOWAY, 1997, p. 35).

Em suma, para Valente, a função da polícia, no Estado Democrático de Direito, é atualmente, “não só ser a defensora e garante da legalidade democrática, da segurança interna nacional e europeia e dos direitos dos cidadãos” (2013), mas também ser a “promotora desses mesmos interesses, valores, bens jurídicos, cuja ação se deve conformar com a lei infraconstitucional, constitucional e supraconstitucional” (VALENTE, 2013). Sob essa ótica, tem-se que a polícia ocupa um espaço relevante na ordem jurídica material vigente, na ordem social, na ordem cultural, na ordem política e, por essa razão,

está ao serviço do cidadão indefeso contra todas as ameaças e ofensas – incluindo as estatais ou de organizações não estatais de utilidade pública – e cumpre-lhe, em face da subordinação ao Direito – aos princípios gerais do Direito, aos princípios de cada ramo do Direito, ao Direito positivado [supranacional, constitucional, infraconstitucional], à jurisprudência e à doutrina -, na prossecução da sua missão, defender e garantir a legalidade democrática, a segurança interna e todos os direitos dos cidadãos. (VALENTE, 2013, p. 262).

Isto posto, na era de democraticidade, a atuação policial constitui-se um instrumento de defesa e garantia dos direitos fundamentais individuais. Assim, passaremos a ver os modelos de polícia existentes para a efetivação dessas garantias e direitos.

### 3.5 MODELO DE POLÍCIA BRASILEIRA: POLÍCIA ADMINISTRATIVA E JUDICIÁRIA

O Estado assumiu a tarefa primordial de assegurar a segurança de todos os cidadãos, nacionais ou não, conforme estudado até aqui. Diante da sua atribuição, constituiu uma força policial no intuito de garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade pública das pessoas e dos bens, prevenindo a criminalidade e contribuindo para o normal funcionamento das instituições democráticas, assim como regulando o exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos (VALENTE, 2014, p. 57). Nota-se que há diversas incumbências para as instituições policiais e, diante disso, far-se-á um estudo do modelo de polícia de ordens pública, administrativa e judiciária.

No passado, o termo polícia era a expressão da administração pública, englobando toda a ação do governante dirigida à promoção do bem-estar e da comodidade dos vassallos e sendo uma atividade extensa relacionada ao progresso moral, econômico e cultural da nação. A referida atividade, muito ampla, desenvolveu-se por meios arbitrários e, com a Revolução Francesa, deixou de ser suporte para o Estado de polícia e autoritário para tornar-se um elemento integrante de um Estado subordinado ao direito ou mundo jurídico (VALENTE, 2014, p. 49).

Diante desse contexto histórico, far-se-á uma incursão no sentido material da polícia, qual se determina conforme a esfera jurídica em que atuará e pela natureza jurídica das atividades que irá desempenhar, tendo, basicamente, três modelos, quais sejam: a polícia de segurança ou ordem pública, a administrativa e a judiciária e/ou criminal. Acerca do tema, Valente refere que “no sentido material ou funcional de polícia” (2014), esta pode promover medidas de índole policial, ou seja, medidas de competência próprias das polícias, “tendo em conta a competência subjectiva activa para a promoção de cada uma das medidas” (VALENTE, 2014). Além disso, refere o autor que as “medidas de índole policial ou policiais podem-se sintetizar em três quadrantes de acordo com a natureza da actividade policial: de segurança, administrativa ou judiciária/criminal” (VALENTE, 2014, p. 68).

O surgimento dos modelos policiais remonta à França, conforme analisado anteriormente, onde houve a separação do modelo policial em decorrência da separação dos poderes. Essa separação teve repercussão no campo da justiça e da polícia, e a atividade policial basicamente ficou restrita, dividida em dois ramos. Diante da cisão referida, surge um ramo de polícia administrativa, vinculada à administração, e a polícia judiciária, vinculada ao poder judiciário (AZKOUL, 2015, p. 47), especialmente a partir de 1791, pela Assembleia Nacional Francesa. O referido documento ainda atribui à polícia administrativa a incumbência de caráter preventivo e à polícia judiciária a responsabilidade de investigar os delitos e executar as ordens decorrentes do poder judiciário.

O Estado, no desempenho do seu mister constitucional de proteção dos direitos fundamentais, dentro de cada ordenamento jurídico, passa a ter um rol de funções atendendo ao primado constitucional e, nessa seara, de modo geral, passa a ser responsável por garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade pública, protegendo os direitos individuais e difusos. Nesse sentido, surge a expressão ordem pública e, conseqüentemente, a atividade policial responsável pela preservação dela, surgindo assim a concepção de uma polícia de ordem pública ou de segurança.

No texto constitucional de Portugal de 1976, especificamente no artigo 272º, nº, 1, consta como função da polícia a segurança interna, que passa a ser regulada na Lei de Segurança Interna<sup>22</sup>. Na essência do legislador buscou-se estabelecer uma atribuição mais ampla do que a defesa da manutenção e/ou da tranquilidade pública, não restringindo a atuação da polícia na esfera meramente de vigilância. A polícia de segurança, nessa concepção, tem uma amplitude na sua ação que extravasa a esfera administrativa ou operacional, chegando à atividade de prevenção e repressão, servindo de elemento substancial do poder punitivo do Estado, e fazendo com que os “atos praticados por iniciativa própria ou *a priori* da intervenção judicial e por ordem ou *a posteriori* da intervenção daquela impilam-nos a considerar que o compõem a estrutura ou os instrumentos/institutos jurídicos para a prossecução do fim da segurança” (VALENTE, 2014, p. 120).

O constituinte lusitano de 1976 foi mais específico no rol de atribuições e funções das polícias, tendo colocado maior ênfase nas funções da polícia como protetora dos direitos fundamentais e tendo, especialmente, rompido com o conceito de ordem pública, referindo-se a uma polícia de segurança, e não mais de ordem pública (SILVA, 2016, p. 98). O termo ordem pública tem um conceito muito abrangente e de difícil definição, razão pela qual não parece ser adequado atribuir essa função à instituição policial, sob pena de violação aos limites de atuação do poder estatal. A concepção de ordem pública merece uma análise conceitual a fim de auxiliar na compreensão do referido modelo de polícia.

Acerca do conceito de ordem pública, Lazzarini busca uma categorização tendo uma noção básica em direito administrativo, sendo constituída por um mínimo de condições essenciais a uma vida social conveniente. Para o autor, a segurança dos bens e das pessoas, a salubridade e a tranquilidade formam-lhe o fundamento. Assim, a ordem pública reveste-se também de aspectos econômicos (luta contra o monopólio, açambarcamento, carestia) e estéticos (proteção de lugares e monumentos). Nessa perspectiva, 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. (LAZZARINI, 1987, p. 10-11, grifos nossos).

Moreira Neto, acerca do termo ordem pública apresenta uma conceituação mais abrangente e sistêmica, em que a “*ordem pública* é o pré-requisito de funcionamento do sistema de convivência pública” (1988). Esse requisito não só existe no polissistema social,

---

<sup>22</sup> Lei 53/2008 - Art 1º, - A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática. (PORTUGAL, 2008).

como é imprescindível para o seu funcionamento, uma vez que viver em sociedade importa, necessariamente, em conviver publicamente. Também,

[...] é necessário dispor-se a convivência pública de tal forma que o homem, em qualquer relação em que se encontre, possa gozar de sua liberdade inata, agir sem ser perturbado, participar de quaisquer sistemas sociais que deseje (econômico, familiar, lúdico, acadêmico, etc.), sem outros impedimentos e restrições que não os necessários para que essa convivência se mantenha sempre possível, sem outra obrigação que a de observar a normatividade que lhe é imposta pela ordem jurídica constituída para todo o polissistema e admitida como o mínimo necessário para assegurar, na convivência, a paz e harmonia indispensáveis. (MOREIRA NETO, 1988, p. 37).

Por fim, refere que essa disposição de convivência pública, pré-requisito de funcionamento do respectivo sistema, é o que se denomina ordem pública (MOREIRA NETO, 1988, p. 37).

Por essa ótica tem-se que a ordem pública é um conceito extremamente complexo e vem agregado de elevada subjetividade, tendo, no passado recente, a sua indefinição sido base para a instauração de regimes de exceção, como ocorreu na Alemanha e em outros países europeus. Na Constituição Federal de Weimar, no artigo 48, de forma expressa constava que poderia ser instaurado um Estado de Exceção quando estivesse em risco a segurança ou a ordem pública. Nessa senda, nota-se que o caráter subjetivo do termo ordem pública possibilitou a instauração de regime totalitário sob uma travestida constitucionalidade. Nesse contexto faz-se necessário atentar ao alerta de Agamben, o qual sustenta que

se no Reich alemão, a segurança e a *ordem pública* estiverem seriamente [*erheblich*] conturbadas ou ameaçadas, o presidente do Reich pode tomar as medidas necessárias para o restabelecimento da segurança e da ordem pública, eventualmente com a ajuda das forças armadas. Para esse fim, ele pode suspender total ou parcialmente os direitos fundamentais [*Grundrechte*], estabelecidos nos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153. (AGAMBEN, 2004, p. 28).

Diante da amplitude e complexidade conceitual do termo ordem pública, a atividade policial encontra as mesmas dificuldades, especialmente no que se refere a delimitar as funções. Portanto, sob a ótica de um modelo de polícia de segurança ou ordem pública, temos as lições de Moreira Neto (1991) que, ao analisar a Constituição Federal de 1988, faz a distinção da polícia de ordem pública em dois níveis. O primeiro é o nível policial de segurança pública que se cinge à preservação da ordem pública, tal como em doutrina se conceitua, acrescentando, todavia, o art. 144, da Constituição, a “incolumidade das pessoas e do patrimônio”. São, portanto, extensões coerentes do conceito que até o reforçam, na medida em que assimilam as violações à incolumidade pessoal e patrimonial na ruptura de convivência pacífica e harmoniosa. O segundo nível é o político de segurança pública que vai além da ordem pública: seu objetivo é a ordem política. Como se depreende da leitura do art 136, *caput*,

a ordem pública lá está referida em relação ao Estado e às instituições democráticas. Isto indica que o valor jurídico tutelado não é apenas a ordem pública, pois, para preservá-la, bastam, em princípio, as funções policiais (art. 144 CF/88), mas a ordem política. (MOREIRA NETO, 1991, p. 42-43).

Para preservá-la, torna-se necessário que o Estado desenvolva outras funções, de caráter extraordinário, para o exercício das quais o Poder vale-se da colaboração política do Congresso Nacional.

Apesar da distinção da ordem pública e a sua compreensão de formas distintas pelos níveis policial e político, há uma relação de subjetividade, a qual não pode ser utilizada para a violação de direitos fundamentais individuais ou sociais. O constituinte brasileiro de 1988 faz uma distinção da segurança pública e do estado de sítio ou defesa, inclusive em capítulos separados, e busca atribuir ao ideário de ordem pública uma dimensão policial e política.

No Brasil, especialmente no caso de Estado de defesa (ordem política), o constituinte fez a explicitação da ordem pública no artigo 136 da CF, referindo:

Art. 136 - O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza. (Brasil, 1988).

Da mesma forma, no artigo 137, inciso I, da Magna Carta tratou do Estado de Sítio, ao referir:

Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; (Brasil, 1988).

Assim, ante a segmentação da concepção de ordem pública em nível policial e político, de modo geral, há como identificar e adequar o emprego do poder coercitivo do Estado, conforme a intensidade das ameaças e violações à ordem pública. Todavia nota-se que a falta de uma definição adequada do que efetivamente é a ordem pública e sua indexação legal pode gerar a violação à ordem constitucional, especialmente aos direitos fundamentais.

O modelo de polícia de ordem pública, especialmente na concepção da ordem jurídica brasileira, sofre severas críticas, visto que há uma vinculação da atividade de polícia administrativa, ou seja, a polícia militar, nos termos do art. 144, §5º, da CF, é responsável pela preservação da ordem pública e, diante dessa atribuição, em certa medida, estaria

exercendo a sua atribuição de forma arbitrária<sup>23</sup> por fazer uma interpretação expansiva do referido termo.

A ideia do modelo de polícia de segurança ou ordem pública, em Portugal, tem um tratamento diferenciado, o qual não foi recebido pelo Brasil, pois naquele ordenamento constitucional foi abolida a noção de ordem pública das atribuições de polícia. A não utilização desse termo, segundo Silva (2016, p. 198), não é apenas uma mudança meramente formal, e sim representa a eleição de um novo critério constitucionalmente adequado para o estágio de desenvolvimento humano vivido pelas democracias, atribuindo às instituições policiais o paradigma de atuarem na proteção dos direitos fundamentais e da legalidade democrática, tendo como baliza o princípio da dignidade da pessoa humana.

Tradicionalmente, tendo por base a divisão da atividade policial influenciada pela doutrina francesa, polícia administrativa e polícia judiciária, pode haver variações de nomenclatura e não propriamente de atribuições. Far-se-á, então, a análise desses dois modelos de polícia a partir de uma perspectiva comparada entre Brasil e Portugal.

Lazzarini (1998, p. 20) referencia a dicotomia da atividade policial como o ramo das polícias administrativa e judiciária. A primeira atua de forma preventiva, na intenção da evitação da ocorrência do ilícito ou da quebra da ordem pública, e a segunda atua de forma repressiva, pois visa a atuar após a eclosão do ilícito penal ou da quebra da normalidade. O autor destaca, ainda, que o mesmo órgão policial pode ser eclético, uma vez que pode atuar de forma preventiva e/ou repressiva, dando como linha de diferenciação a ocorrência do ilícito penal.

O Estado brasileiro, por sua vez, organiza a atividade de polícia em dois órgãos distintos, cada um com atribuições específicas, que essencialmente são polícias administrativa e judiciária. No âmbito estadual, cabe à Polícia Militar a atividade de polícia administrativa, ou seja, a atividade de polícia ostensiva, que consiste na atribuição constitucional de preservação da ordem pública, enquanto à Polícia Civil cabem as funções de polícia judiciária e de investigação criminal, ressalvada a atividade de polícia judiciária militar. Já no âmbito federal, não há a definição de uma polícia de atribuição administrativa e, especificamente, a atribuição de polícia judiciária é desempenhada pela Polícia Federal. Cabe ressaltar que, no

---

<sup>23</sup> No Brasil, por exemplo, sob o pretexto da manutenção da ordem pública, ações governamentais foram praticadas à revelia da legalidade no período em que o país encontrava-se sob a égide de uma ditadura militar, instalada no país no período de 1964 a 1985. E não só, continuamente se praticam, ainda hoje, ações com vistas à proteção da ordem pública de constitucionalidade no mínimo questionável (SILVA, 2016, p. 223-224).

terceiro capítulo da Constituição Federal, que versa sobre segurança pública, houve uma delimitação de atribuições e competências para cada um dos órgãos<sup>24</sup>.

No Brasil, há quem sustente que a polícia militar, que atua de forma ostensiva, desempenha apenas a atividade de polícia administrativa, todavia não prevalece esse entendimento em virtude de que a polícia militar, na hipótese da quebra da normalidade pública e de flagrante delito, tem o dever de agir, nos termos do Código de Processo Penal brasileiro e estatutos próprios. Portanto faz-se necessário compreender que a polícia militar, no Brasil, nos termos do artigo 144, §5º, da CF/88 desempenha atividades de polícia administrativa e judiciária (CANDIDO, 2016, p. 49).

A atividade de polícia administrativa com seu inerente poder de polícia difunde-se em toda a Administração Pública do Estado Democrático de Direito, restringindo o exercício de atividades lícitas, reconhecidas pelo ordenamento jurídico como direitos dos particulares, isolados ou em grupo (MEIRELLES, 1994, p. 115).

Bastos (2000, p. 153) corrobora o conceito de polícia administrativa e refere-se a ela como atividade do Estado que se exaure em si mesmo, dada a sua injunção ou autorização implícita de que os atos já se encontram justificados, não dependendo da justificação de nenhum ato futuro. Além disso, faz a diferenciação com a atividade polícia judiciária, visto que, para ele, possui razões diversas ao próprio ato praticado em virtude de fazê-lo na tentativa de, futuramente, submetê-lo à apreciação do poder judiciário.

Logo, há uma clara distinção entre a atividade de polícia administrativa e a de polícia judiciária, sendo diversas as tentativas de diferenciá-las. Para Candido, “a polícia administrativa visa a assegurar a ordem e a segurança públicas, a proteção dos direitos concernentes à liberdade, à vida e a propriedade, e bem assim, a prevenção dos delitos, por meio das ordens e determinações conducentes a tal fim” (2016). Assevera, ainda, que à polícia

---

<sup>24</sup> Art. 144, CF: § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. § 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. § 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. § 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. (BRASIL, 1988).

administrativa ou preventiva incumbe, em geral, a vigilância, a proteção da sociedade e a manutenção da ordem e da tranquilidade pública, bem como a asseguuração dos direitos individuais e o auxílio na execução dos atos e decisões da justiça e da administração. Enquanto “a polícia judiciária é a que procura provas dos crimes e contravenções e se empenha em descobrir seus autores, cujo caráter a torna por isso essencialmente repressiva” (CANDIDO, 2016, p. 56).

Zanella (1990, p. 89-90), ao analisar o tema da atividade de polícia administrativa e judiciária, refere que a linha mestra de diferenciação é a ocorrência ou não de um delito. Percebe-se, especialmente no Brasil, um amplo debate acerca da diferenciação e dos limites da atividade de cada uma das polícias, e isso decorre da tentativa de atribuir a cada agência policial um mister, seja de responsabilidade preventiva (função administrativa) ou repressiva (função judiciária).

A divisão da atividade policial em preventiva ou repressiva está apenas na maneira de agir da autoridade, no exercício do seu poder. Logo, o correto não é qualificar a atividade policial em preventiva ou repressiva pelo órgão que a exerce, e sim pela atividade policial propriamente desenvolvida, não importando a instituição policial (seja polícia militar, federal ou civil). Portanto a determinação da função policial é fixada pelos efeitos do ato realizado, independentemente da natureza da agência policial (CÂNDIDO, 2016, p. 58).

Por essa ótica, no Brasil, a distinção da polícia judiciária e administrativa não tem aplicação integral, haja vista que a polícia brasileira, em todos os níveis, é mista, cabendo-lhe atividades preventivas e repressivas (CRETELLA JUNIOR, 1996, p. 173).

O modelo de polícia brasileiro tem uma cisão das atribuições de polícia por fases, em que a polícia militar atua essencialmente na prevenção, e a polícia civil ou federal, na sua essência, desempenham a atribuição de polícia judiciária, ou seja, atuam após a ocorrência do fato delituoso. Tal divisão das atividades de polícia sofre severas críticas e é objeto de diversas emendas constitucionais, sendo uma das possíveis causas da baixa efetividade do sistema policial brasileiro (SILVA, 2016, p. 205).

Por sua vez, no ordenamento jurídico luso parece que houve uma melhor técnica na distribuição das atribuições policiais, em que foi dada a função à polícia nos termos do artigo 272, nº, 1, da CRP e legislação infraconstitucional, que regula as incumbências das instituições policiais portuguesas. Destaca-se a natureza da polícia de segurança ou ordem pública, a qual busca proteger a segurança interna, nos termos do artigo 272, nº, 1, da CRP e da Lei de Segurança Interna, na qual encontram-se respaldadas as medidas puras de polícia.

Essas *medidas gerais de polícia*<sup>25</sup> permitem à instituição policial, por intermédio dos seus integrantes, a identificação de pessoas, a interdição temporária de acesso ou circulação, a evacuação ou o abandono temporário, entre outras, em prol da efetiva preservação da segurança e da ordem social/pública (VALENTE, 2014, p. 68).

A polícia de natureza administrativa caracteriza-se pela competência de poder praticar medidas preventivas administrativas e, para tanto, pode-se ter como exemplo a fiscalização da velocidade nas rodovias por meio do radar. Além disso, pode-se fazer diligências no campo da sua atribuição legal, aplicando-se então as medidas cautelares administrativas (VALENTE, 2014, p. 69).

No tocante à polícia administrativa, pelas *medidas cautelares administrativas de polícia*, cabe-lhe as funções de vigilância ou de prevenção criminal em sentido estrito, no intento de promover e/ou garantir a segurança pública, buscando evitar que sejam infringidas as limitações impostas pela ordem constitucional, tais como a segurança interna/ordem pública, a legalidade democrática e os direitos fundamentais individuais (VALENTE, 2014, p. 117). Por conseguinte, cabe à instituição policial, parte integrante da administração pública, atuar de forma preventiva para proteger os direitos assegurados aos indivíduos.

Por fim, a polícia de natureza judiciária ou criminal tem a possibilidade de aplicar, por sua iniciativa, as medidas cautelares e de polícia, que estão tipificadas e previstas nas regras de processo penal, atuando, evidentemente, em consonância com o Direito e os princípios orientadores da intervenção policial (VALENTE, 2014, p. 68). Portanto a função de polícia judiciária tem como ênfase a prevenção da criminalidade, e seu agir deve buscar auxiliar a administração da justiça, inclusive pelas medidas de polícia que aplica. Assim, a essência da sua atividade de polícia judiciária é mais ampla do que a repressão da criminalidade.

Valente afasta-se da ideia de que a polícia judiciária se identifica com a designada polícia repressiva. Para ele, a

polícia judiciária desenvolve uma função que vai além da averiguação dos delitos, sua pressão para impedir que continuem, a garantia das provas e das pessoas indiciadas à autoridade judiciária, e todas as investigações, que esta julgue necessárias ou úteis para o desenvolvimento da instrução, porque consideramos que esta polícia também desenvolve uma função de prevenção de delitos e de coadjuvação das autoridades judiciárias. (VALENTE, 2014, p. 70).

É por meio desta coadjuvação que a polícia judiciária ou criminal desenvolve a função repressiva.

---

<sup>25</sup> A fenomenologia das medidas puras de polícia é de Guedes Valente. Trata-se da trilogia das medidas de polícias: medidas puras de polícia; medidas cautelares administrativas; e medidas cautelares e de polícia. (VALENTE, 2014, p. 69).

Nessa senda, há uma maior preocupação com a natureza da função policial e o efetivo resultado da ação policial. Por conseguinte, diferentemente do que ocorre no Brasil, onde há uma segmentação da atividade policial, fase da polícia administrativa e fase da polícia judiciária, em Portugal, o mesmo elemento policial pode, no mesmo momento e no mesmo fato causador da intervenção policial, desempenhar a natureza tríplice da atividade policial.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, criou as instituições policiais e estabeleceu que a Polícia Federal, no âmbito da União, e a polícia Civil, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, desempenharão a atividade de polícia judiciária e, às polícias militares, conforme consta no § 5º do mesmo artigo, a atividade de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (BRASIL, 1988). Assim sendo, há uma segmentação da atividade policial, basicamente, em polícias administrativa e judiciária, conforme sustenta a doutrina administrativista brasileira. No Brasil, a polícia militar não tem atribuição para apuração das infrações penais, pois, nos termos da legislação processual penal, a investigação criminal é atribuição da polícia judiciária. Entretanto, na falência múltipla dos demais órgãos, poderá a polícia militar desempenhar a atividade de polícia judiciária (LAZZARINI, 1999).

Por sua vez, a ordem jurídica portuguesa parece ter sido mais efetiva na regulação da atividade policial, visto que instituiu o rol de instituições policiais e suas responsabilidades, limitando o seu agir em decorrência da natureza do delito e/ou da localidade em que ocorreu. Estabeleceu também, por meio da lei de organização de cada instituição policial, suas atribuições, alcançando, de modo geral, a natureza de polícia de segurança, administrativa e judiciária, a cada uma delas.

Por fim, independentemente da natureza da polícia, seja ela de segurança/ordem pública, administrativa ou judiciária/criminal, deverá ela pautar as suas ações em consonância com a ordem constitucional posta, buscando o fim do próprio Estado de Direito material democrático, que é a promoção da dignidade da pessoa humana. À vista disso, a polícia, independentemente de sua natureza, deve proteger a vida, a integridade, a liberdade e os direitos fundamentais individuais e sociais, ou seja, a sua ação deve estar amparada no Direito e nas garantias asseguradas aos indivíduos contra os atos do Estado ou de terceiros.

Por fim, apesar dos modelos elencados, segundo Valente (2013, p. 276), na ordem jurídica democrática, faz-se necessária uma polícia constitucionalizada, que tenha como identidade genética a defesa e a garantia dos direitos humanos, pois a polícia no Estado de direito material democrático deixa de ser um instrumento ou braço visível do poder político instituído e passa a ser a face visível da materialidade do poder do “povo, pelo povo e para o

povo” (expressão de Lincoln referenciada por Canotilho, 2003). Sendo assim, à polícia constitucional cabe a obrigatoriedade de defesa e garantia dos direitos e das liberdades fundamentais dos cidadãos, sejam pessoais, sociais, culturais e/ou econômicos.

Após trazer o conceito de polícia e ter analisado sua evolução histórica e rol de atribuições em comparação entre os modelos policiais de Portugal e do Brasil, por meio da qual foram elencadas atribuições e identificados os papéis de cada um na efetivação dos direitos fundamentais, em especial o da liberdade e o da segurança, passa-se a estudar o sistema de polícia no Estado Democrático de Direito, especialmente no tocante às atribuições do poder de polícia, ciclo policial, a fim de tornar as instituições mais eficiente na efetivação do direito fundamental à segurança.

#### **4 POLÍCIA INTEGRAL: PROPOSTA DE MODELO DE POLÍCIA PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA**

Nesta seção apresentar-se-á a resposta ao problema de pesquisa, buscando identificar o modelo de polícia adequado para efetivação do direito fundamental à segurança no Brasil. Esta seção é dividida em três subseções, as quais versam sobre o Ciclo policial: conceituação e concepções; papel da polícia na garantia e defesa da segurança pública sob a ótica da eficiência; e implementação de um modelo de polícia integral no Brasil.

A primeira parte é destinada ao ciclo policial quanto à evolução, ao conceito e às principais concepções no Brasil, destacando os ciclos: ciclo completo de polícia com o total das atribuições inerentes a um mesmo órgão policial; ciclo completo de polícia vinculado ao ciclo de polícia administrativa; ciclo da persecução criminal; ciclo de polícia organizado de forma integrada e sistêmica; ciclo completo de polícia mitigado, o qual é limitado às ocorrências de menor potencial ofensivo; e ciclo completo de polícia a partir da ocorrência do fato delituoso.

Na segunda parte analisar-se-á o papel da polícia no Estado Democrático de Direito na garantia e defesa da segurança pública sob a ótica do princípio constitucional da eficiência afeto à administração pública, apresentando a análise de quatro fatores: a) procedimentalidade; b) variação da criminalidade no Brasil e no estado do Rio Grande do Sul; c) investigação e elucidação dos delitos no Brasil e no Rio Grande do Sul; e d) estimativas de custos econômicos da criminalidade no Brasil.

O terceiro momento é dedicado à comparação entre o modelo policial do Brasil e de Portugal. Neste será analisada detalhadamente as estruturas policiais e as atribuições delas em cada ordem jurídica vigente.

Por fim, analisar-se-á a possibilidade de implementação do modelo de polícia integral no Brasil como medida para tornar as instituições mais eficientes no desempenho de suas funções e atribuições, partindo de uma conceituação do modelo e sugerindo uma proposta de implementação do modelo em linhas gerais, para tornar mais eficiente o modelo de polícia na garantia e efetivação do direito fundamental à segurança pública.

#### 4.1 CICLO POLICIAL: EVOLUÇÃO, CONCEITO E PRINCIPAIS CONCEPÇÕES NO BRASIL

O conceito de ciclo de polícia, ciclo completo de polícia e/ou polícia integral é algo ainda em construção no campo jurídico/científico do Brasil. Sobre esse há diversos direcionamentos e interpretações. No Brasil, diferentemente da maioria dos países, as atribuições de polícia são segmentadas<sup>26</sup>, havendo instituições policiais com atribuições administrativas (atribuição de polícia ostensiva) e com atribuições de polícia judiciária, a qual atua essencialmente na investigação criminal. Nesse sentido, a polícia militar, nos termos do art. 144, §º, da CF/88, no âmbito dos entes federados, é responsável pela preservação da ordem pública e pela atividade de polícia ostensiva, que vem a ser a atividade de polícia administrativa. Já a polícia federal, no âmbito da União, e a polícia civil, dos entes federados, desempenha as atribuições de investigação criminal, o que a doutrina administrativista denomina de polícia judiciária (BRASIL, 1988).

Apesar dessa breve distinção entre atribuições de polícias administrativa e judiciária, não há um consenso de quais são os limites e delimitam uma ou outra. A estrutura do modelo de polícia brasileira, com a segmentação da atribuição policial, é de complexa análise e definição político/jurídica, remontando a origem das instituições policiais brasileiras, época quando as atribuições e demandas eram totalmente distintas. Na atual conjuntura, em uma sociedade dinâmica (sociedade de risco<sup>27</sup>) com elevados índices de criminalidade, há diversas discussões, inclusive projetos de emendas constitucionais, que versam sobre o atual modelo de polícia brasileiro.

No tocante às atribuições de polícia, Lazzarini, destaca que “o ciclo de polícia abrange somente as etapas em que elas atuam, ou seja, antes do fato ser levado ao poder judiciário” (1991, p. 41). Nesse sentido, todas as atividades desempenhadas por agências policiais, sejam no campo da prevenção aos delitos, sejam na preservação da ordem pública e/ou ainda, no pós-delito, especificamente no tocante às atividades de apuração da autoria e materialidade,

---

<sup>26</sup> O Ciclo Completo de Polícia “é a modalidade adotada em quase todos os países, constituindo, entretanto, exceções, apenas o Brasil, Cabo Verde e Guiné-Bissau” (BEATO FILHO, 2008, p. 200).

<sup>27</sup> Para Beck, no estágio atual da modernidade, as ameaças provocadas/produzidas ocupam lugar predominante, pois as bases da relação entre a sociedade e os recursos naturais e culturais sobre as quais ela se constitui vêm se dissolvendo. Ademais, o autor destaca que a “[...] relação da sociedade com os problemas e perigos provocados pelo seu surgimento ultrapassam os fundamentos das representações sociais a respeito da segurança e, uma vez que se tem consciência sobre eles, podem afetar a raiz sobre a qual se sustenta a ordem social da modernidade contemporânea e, embora não tão sentido em todos os universos simbólicos da sociedade – como a economia, o direito e a ciência –, adquire especial relevância como problema no âmbito da ação e decisão política [...]” (BECK, 1996, p. 204).

que podem ser compreendidas como investigação criminal, são atribuições de polícia. Portanto, as referidas atribuições integram o conceito de ciclo de polícia.

A dicotomia do modelo policial, especialmente no que se refere as suas principais instituições policiais, a polícia civil/federal (polícia judiciária) e a polícia militar (polícia administrativa), as quais apresentam uma clara divisão de funções (executivas e jurisdicionais) intrínsecas a cada poder, advém do modelo de jurisdição francesa, o qual foi herdado por Portugal e, conseqüentemente, implementado no Brasil, com a vinda da Família Real. Todavia, quanto ao modelo jurisdicional, no Brasil, houve influência do modelo anglo-saxão, o qual prevê o monopólio da jurisdição, ainda adotado pela Inglaterra e por diversos países (CÂNDIDO, 2016, p. 70).

No Brasil, o modelo inglês de jurisdição encontra amparo no princípio do acesso ao Poder Judiciário, que, historicamente, remonta à Constituição Federal de 1946, a primeira a expressamente garantir esse direito, especificamente, no art. 142, §4º; “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual” (BRASIL, 1946). O princípio do acesso ao Poder Judiciário foi sendo repetido nas demais constituições brasileiras, estabelecendo como lógica de justiça una, apesar de existir órgãos de justiça administrativa ou contencioso administrativo<sup>28</sup>. Assim, a justiça una apresenta como vantagem, em contraponto ao sistema francês, a imparcialidade do Estado-Juiz em litígios administrativos, vez que o Estado-Administração e o administrado se colocam na mesma condição perante o Poder Judiciário (FILHO, 2005, p 57).

Nesse cenário de jurisdição administrativa e judiciária é que nasce a dicotomia da polícia com atribuições de naturezas administrativa e judiciária. No Brasil, a partir da Proclamação da República, em 1891, estabeleceu-se a confusão doutrinária em relação ao modelo policial brasileiro (dicotomia entre polícia administrativa e judiciária), visto que foi adotado o modelo de justiça unitária (modelo anglo-saxão) e foram preservadas as origens das instituições policiais de natureza francesa e portuguesa (funções de polícia administrativa e judiciária) (CÂNDIDO, 2016, p. 72).

Dessa forma, sob a ótica de uma justiça unitária e polícias com atribuições segmentadas a doutrina administrativista, em decorrência da ausência de uma teoria do direito policial, esforçou-se para explicar as funções e especialmente as atribuições policiais das

---

<sup>28</sup> A existência de órgãos de justiça administrativa ou contencioso administrativo (Conselhos de Contribuintes, Tribunais de Recursos Fiscais) não implica a ofensa ao monopólio do Poder Judiciário. As decisões proferidas pelos colegiados administrativos não se revestem de caráter jurisdicional; portanto, não transmitem materialmente em julgado, ficando sujeito a matéria de reexame dos Tribunais, a instâncias de quem demonstre jurídico interesse (CARNEIRO, 1991, p. 9).

agências de polícia brasileiras. Basicamente, definiu-se que a polícia administrativa tem por escopo impedir as infrações das leis – sendo nesta parte preventiva – e sustentar a ordem pública em cada lugar (FREITAS, 1861; VASCONCELLOS, 1936). Enquanto a polícia judiciária foi definida como a polícia repressiva, ou aquela que atua após o delito, sendo “[...] aquela que busca as provas dos crimes e contravenções e se empenha em descobrir os seus autores, cujo caráter a torna por isso essencialmente repressiva” (FREITAS, 1861, p. 192).

Essa conceituação de polícia administrativa<sup>29</sup> e judiciária<sup>30</sup>, bem como as suas atribuições foram sendo contestadas ao longo dos anos e a par disso surgiram novas categorizações. Uma linha de diferenciação para elas foi vinculada à ocorrência ou à não ocorrência de um ilícito penal. Para Di Pietro (1990, p. 89-90), seguindo as lições de Lazzarini, “quando a polícia atua na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age”.

Já para Cretella Junior (1999, p. 47), acerca dessa temática, existe uma polícia mista na Ordem Constitucional vigente no Brasil, a qual acumula ou exerce, sucessiva e simultaneamente, as duas funções, a preventiva e a repressiva, podendo o mesmo órgão policial prevenir e reprimir.

Diante da diversidade de definições de polícia administrativa e judiciária, Gasparini, de forma esclarecedora, afirma que “o exercício da polícia administrativa está disseminado pelos órgãos e agentes da Administração Pública, ao passo que o da polícia judiciária é privativa de certo e determinado órgão (órgãos policiais vinculados a Secretaria de Segurança Pública)” (GASPARINI, 2003, p. 123). Nesse sentido, quanto à conceituação de polícia administrativa, faz-se uma distinção dela em geral e especial, sendo a primeira a que cuida genericamente da segurança, da salubridade e da moralidade públicas, e a segunda de setores específicos da atividade humana que afetem bens de interesse coletivo, tais como a

---

<sup>29</sup> Jean Rivero, da Universidade de Paris, entende-se por polícia administrativa “[...] o conjunto das intervenções da administração que tendem a impor à livre ação dos particulares a disciplina exigida pela vida em sociedade”. Refere ainda que, a conceituação de polícia administrativa essencialmente atrelada a ordem pública, que engloba três espécies: “a que é pertinente à tranquilidade pública, exercida pela manutenção da ordem nas ruas e lugares públicos, na luta contra os ruídos etc.; aquela da segurança, que se relaciona com a prevenção dos flagelos e acidentes, como incêndios etc.; e a que concerne à salubridade, à higiene pública” (in *Droit Administratif*, citado por Alberto Bittencourt Cotrim Neto, Revista Legislativa, 77/83).

<sup>30</sup> Tal como Rivero, o Prof. Henri Berthélemy, entendia que a polícia administrativa haveria de ser apenas preventiva e destinada a resguardar a “ordem pública”, cabendo à polícia judiciária a função essencialmente repressiva, embora não diretamente repressiva: “ela prepara a repressão penal” que, por demais, será exercida pelos órgãos da Justiça (in *Droit Administratif*, citado por Alberto Bittencourt Cotrim Neto, Revista Legislativa, 77/83).

construção, uso das águas, alimentos, medicamentos, para os quais há restrições próprias e regime jurídico peculiar.

A análise do ciclo policial, especificamente das atribuições de polícia, limita-se a atividade do Estado responsável pela função de polícia administrativa geral ou judiciária. Para Lazzarini o “Ciclo de Polícia” é um conjunto de etapas que compreende o período que antecede o acontecimento de uma infração penal, quando ainda em uma situação de normalidade e tranquilidade social, e vai até a fase de denúncia, efetuada pelo Ministério Público (1991, p. 41).

Dessa forma, há um rol de atribuições, atividades incumbidas às agências policiais, quais sejam, atuar na prevenção e repressão de ilícitos, as quais determinam o agir do policial enquanto agente do Estado. Entretanto, no Brasil, há uma segmentação do rol de atribuições policiais, que resulta em meias polícias, visto que elas, especialmente as estaduais, desempenham a atividade de prevenção/polícia administrativa (polícia militar) e outras, especificamente na repressão/polícia judiciária (polícia civil).

As funções da polícia, basicamente, ocorrem em três áreas, quais sejam, polícia de segurança ou ordem pública, administrativa e judiciária. A fase preventiva, também chamada de Situação de Ordem Pública Normal é explicada por Lazzarini como, “[...] a situação de boa ordem, onde reinam a segurança pública, a tranquilidade pública e a salubridade pública. As pessoas exercem suas atividades dentro da normalidade” (1991, p. 42). Quando o desempenho das atribuições de prevenção é o foco, por meio de policiamento ostensivo, este ocorre com a presença do policial caracterizado e uniformizado, representando o Estado e desenvolvendo ações que visam eliminar a intenção de algum indivíduo de romper com a ordem pública, seja com infrações de ordem administrativa ou criminal. Esta é uma fase, no âmbito estadual, desenvolvida pelas Polícias Militares.

A partir da quebra da ordem e para sua restauração, em razão do acontecimento do delito, temos o momento no qual as competências das duas polícias estaduais, Civil e Militar, misturam-se, haja visto que a polícia militar tem o dever de prender em flagrante aquele que cometer ato ilícito, enquanto a polícia civil tem o dever de investigar e apurar a autoria e cometimento do crime ou desordem, encerrando aí o chamado Ciclo Completo de Polícia (LAZZARINI, 1991, p. 43).

Isto posto, no tocante às atribuições policiais podemos apontar três as fases do ciclo de polícia, segmentos que também fazem parte do ciclo da persecução criminal, isto em seu

instante pré-processual penal: a) situação de ordem pública normal; b) momento da quebra da ordem pública e sua restauração; e c) fase investigatória (LAZZARINI, 2003, p. 93).

Assim sendo, podemos definir a atuação da polícia em três níveis, que são, respectivamente, prevenção geral, prevenção criminal e investigação criminal. A prevenção geral está relacionada à preservação da ordem pública, a qual não tem relação direta com a evitação de ações delituosas, especialmente, na esfera administrativa, e requer a atuação da polícia, que pode ser na questão da tranquilidade e salubridade pública<sup>31</sup>.

A prevenção criminal, por sua vez está relacionada à prevenção da ocorrência de delitos. A polícia atua como guardiã da ordem e visa evitar a ocorrência de delitos, seja por meio de ação ostensiva, inteligência, mandados de buscas em locais suspeitos e/ou abordagem de indivíduos suspeitos, nos termos da legislação vigente, entre outras ações que visam coibir a ocorrência de delitos. Além disso, na hipótese da quebra da ordem pública, a polícia poderá atuar para restringir a liberdade do indivíduo que cometeu o delito e buscar a sua identificação para a futura aplicação da lei penal. Por fim, a terceira esfera de atuação da polícia é a pós-delitual. Nesta o ilícito já ocorreu e uma atuação é necessária para a identificação do autor do delito, sendo denominada investigação criminal.

A partir dessa concepção de modelo policial surgiram diversas discussões sobre a efetividade do modelo brasileiro e, inclusive, vários são os projetos de emendas constitucionais e/ou correntes doutrinárias que apresentam modelo de ciclo policial, os quais podem ser sintetizados em cinco concepções, assim apresentadas por Cândido:

Ciclo completo de polícia com o total das atribuições inerentes a um mesmo órgão policial; Ciclo completo de polícia vinculado ao ciclo de polícia administrativa; Ciclo da persecução criminal e o ciclo de polícia organizado de forma integrada e sistêmica; Ciclo completo de polícia “mitigado”: limitado às ocorrências de menor potencial ofensivo; Ciclo completo de polícia a partir da ocorrência do fato delituoso. (CÂNDIDO, 2016, p. 87).

#### **4.1.1 Ciclo completo de polícia com o total das atribuições inerentes a um mesmo órgão policial**

O modelo de ciclo policial no qual um mesmo órgão policial seja dotado de todas as atribuições do poder de polícia, seja administrativo geral e judiciária, atuando na prevenção e

---

<sup>31</sup> Adite-se, ainda, que a atividade jurídico-administrativa e a jurídico-criminal de uma polícia pós-moderna se deve basear em primeira linha na prevenção do perigo – que antecede a prevenção do risco e do dano. À polícia hodierna cabe-lhe evitar que o perigo possa surgir e gerar o risco e o posterior dano social (VALENTE, 2014, p. 53).

repressão, remete à ideia de concentração elevada de ações que dificilmente poderiam ser executados por uma só força policial.

Essa concepção de ciclo policial acaba não tendo muitos simpatizantes, especialmente pela complexidade da estruturação desse órgão, pois o poder de polícia estaria concentrado em uma única instituição e isto poderia contribuir para o desequilíbrio no controle das ações dessa agência policial. Ademais, no Brasil, historicamente, há duas instituições policiais sedimentadas, principalmente no âmbito dos entes federados, as quais são as polícias civil e militar. Estas lutam para a preservação das suas atribuições e, por isso, há uma dificuldade na construção da unificação dessas instituições.

Nessa concepção de ciclo policial há muitas atribuições dentro da esfera policial (preventiva e repressiva), o que significa que o mesmo órgão policial tem as atribuições de regulamentar o exercício de determinados direitos, fiscalizar, prevenir, investigar, reprimir, monitorar presos, lavrar flagrantes, entre outras. Nesse sentido, no contexto brasileiro, não é possível acometer um só órgão policial à responsabilidade de realizar todos esses atos (CÂNDIDO, 2016).

Apesar de existirem projetos de emendas constitucionais<sup>32</sup> que visem à unificação das polícias militar e civil, não se trata da criação de um único órgão policial que desempenhe todas as atividades, haja visto que o art. 144 da CF/88 estabelece um rol de órgãos policiais, seja no âmbito federal e estadual. Em vista disso, não há uma previsão para haver apenas uma polícia unificada em todo o território nacional. Ademais, não há viabilidade prática de implementação desse ciclo policial no Brasil, no presente momento nem em um próximo, principalmente pela dimensão do país e pelo número de instituições policiais existentes, o que resultaria em conflitos entre instituições, extinção de cargos, entre outras questões.

Além das questões estruturais apresentadas como empecilho para a efetiva implementação dessa concepção de ciclo policial no Brasil, cabe ressaltar que não há Estado Democrático que adota esse modelo. Na Alemanha, por exemplo, existem três polícias federais: a *Bundespolizei* (Polícia Federal); a *Bundeskriminalamt* (BKA – Departamento Federal de Polícia Criminal), uma agência federal de investigações com atribuições parecidas com as do FBI dos Estados Unidos; e a *Bundesamt für Verfassungsschutz* (Departamento Federal de Proteção da Constituição), além de dezesseis *Landespolizei*, polícias estaduais, fazendo o ciclo completo de policiamento. Cada órgão policial desempenha as atribuições de

---

<sup>32</sup> PEC 432 – Unifica as Polícias Cíveis e Militares dos Estados e do Distrito Federal; dispõe sobre a desmilitarização dos Corpos de Bombeiros; confere novas atribuições às Guardas Municipais; e dá outras providências (BRASIL, 2015).

polícia na sua esfera de atribuições, não havendo centralização de todas as atribuições em um único órgão policial. Mesmo assim se desdobram em três ramos: polícia de segurança pública, polícia criminal e polícia de ordem pública (BRASIL, 2015).

A comissão parlamentar fez um estudo em diversas polícias e identificou a adoção do ciclo completo, ou seja, a atribuição de todas as atribuições policiais em cada órgão policial, mas há diversidade de agências policiais, sendo que cada uma delas ficaria responsável por determinada área territorial e/ou segmento (polícia de segurança pública, criminal e/ou ordem pública).

#### **4.1.2 Ciclo completo de polícia vinculado ao ciclo de polícia administrativa**

Para essa concepção, a polícia de ciclo completo seria aquela que desenvolve toda a organização sequencial de atuação no âmbito de polícia administrativa. No Brasil, verificam-se quatro ciclos ou fases de polícia no campo de atuação dos órgãos que possuem o poder de polícia administrativa. Eles correspondem a quatro modos de atuação, quais sejam: ordem de polícia, que corresponde à normatização que estabelece os limites e condicionamentos ao exercício de atividades privadas e ao uso de bens, sendo sempre considerado como a fase inicial de qualquer ciclo tendo em vista o princípio da legalidade; consentimento de polícia, que se traduz na anuência prévia da Administração por meio de licença e autorização, não estando presente em todo e qualquer ciclo de polícia; fiscalização de polícia, que ocorre quando a Administração verifica se há o cumprimento das ordens de polícia do particular ou se este atende às condições estipuladas na fase do consentimento; e sanção de polícia, que é a atuação coercitiva da Administração quando o particular comete uma infração, aplicando uma medida repressiva prevista em lei. Somente a ordem e fiscalização de polícia estão obrigatoriamente presentes nesse ciclo (CÂNDIDO, 2016, p. 89-90).

Ademais, conforme Moreira Neto (1991. p. 392), o Estado atua em quatro áreas de interesse público: a segurança, a salubridade, o decoro e a estética. No Brasil, o modelo adotado dá à polícia militar as atribuições de polícia de segurança, destinando-a a manter a ordem social referida às pessoas, aos bens e às instituições sociais em geral, e a ordem jurídica referida ao Estado e suas instituições. O autor comparou o modelo brasileiro com o de outros países, concluindo que a polícia militar brasileira é de segurança e de ordem pública, e que não tem características de polícia administrativa geral, como ocorre por exemplo no EUA, onde o poder de polícia é determinado tanto pelo tipo de serviço público ao qual a polícia está vinculada quanto pelo território e ainda congrega a polícia de segurança.

Lá, os estados membros possuem o poder de estabelecer e fazer cumprir as leis que protegem o bem-estar, a segurança e a saúde pública (chamado de *law enforcement*), ou seja, o poder de aplicar a lei. No âmbito da polícia administrativa, as agências policiais americanas atuam, precipuamente, na fiscalização de polícia e na sanção de polícia, congregando atribuições de polícia de segurança, de ordem pública e de polícia criminal. A polícia de manutenção da ordem pública, no dizer de Lazzarini,

[...] não atua só como polícia administrativa, na medida em que previne a ocorrência de desordem, mantendo a ordem pública nas suas múltiplas facetas, ou seja, procura evitar a eclosão delitual em sentido amplo, como também é exteriorização da polícia judiciária quando, após a sua eclosão, cuida de repressão delitual. (1999, p. 204).

Nesse sentido, Scussel (2010, p. 62) demonstrou em um estudo que o exercício de toda e qualquer atividade que impacte a ordem pública deve estar condicionado à prévia autorização do órgão encarregado de exercer a preservação da ordem pública, no caso, a polícia militar, de modo que tal consentimento deriva do atendimento das condições estabelecidas e dos requisitos exigidos em relação àquela atividade específica, isto é, da ordem de polícia existente em relação àquilo que se consente, cuja fiscalização da adequação do exercício da atividade à autorização ou licença concedida se fará por meio do policiamento ostensivo que, constatando inadequações, emitirá sanção, operando, desse modo, o ciclo inteiro das fases do poder de polícia.

No Brasil, a polícia militar, na tentativa de restabelecer a ordem pública, tendo como causa um fato delituoso, vê sua atuação ultrapassar a esfera administrativa e passar à fase repressiva (atribuição de polícia judiciária). A dicotomia polícia administrativa x polícia judiciária demonstra que as polícias brasileiras não atuam somente na questão da segurança pública (polícia de segurança), mas que tem a responsabilidade de preservar a ordem pública, essencialmente ao tratar-se da polícia militar. Ao restaurar a ordem pública (ocorrência de um delito – prisão em flagrante), o policial não atua na função de polícia administrativa, mas sim na de judiciária, sendo coordenado pelo direito criminal e não mais pelo direito administrativo.

Dessa maneira, o modelo de ciclo completo de polícia administrativa não é capaz de suprir a segmentação das atribuições de polícia, visto que continua a existir uma polícia com as atribuições no campo da segurança ou prevenção, sendo que na ocasião da eclosão da desordem deve esta atuar e restabelecer a ordem, momento em que passa a desempenhar atribuições de polícia judiciária. Logo, o ciclo completo de polícia administrativa será um avanço e viabilizará a instituição policial responsável pela preservação da ordem pública a controlar e atuar de forma efetiva na prevenção de eventos que possam colocar em risco a

ordem pública, mesmo que permaneça a segmentação ou dicotomia entre polícia administrativa e judiciária.

#### **4.1.3 Ciclo da persecução criminal e ciclo de polícia organizado de forma integrada e sistêmica**

Os defensores desse modelo entendem que a fase da persecução criminal e o ciclo de polícia estariam organizados de forma integrada e sistêmica, não sendo conveniente tratá-los de forma isolada. Como regra, a doutrina predominante vê como modelo de ciclo de polícia o conjunto de fases em que ocorre a quase totalidade dos atos de polícia, havendo, por vezes, resquícios da fase processual. Nesse sentido, Cândido (2016, p. 94) entende que este ciclo de persecução criminal compõe-se das seguintes fases, sequencialmente: momento da quebra da ordem pública, ocorrendo ilícito penal; fase investigatória; fase processual; e fase das penas.

Na situação de ordem pública normal, vige a situação de boa ordem (segurança, tranquilidade e salubridade pública). Na normalidade, as pessoas contam com a atuação da polícia preventiva, quando ocorrem apenas medidas assecuratórias da ordem pública pela presença do policial fardado. Os atos praticados nessa fase são de polícia administrativa, também chamada de polícia geral, distinguindo-se da polícia especial, a qual é usada pelo poder público para controlar as atividades de iniciativa privada. Nessa fase imperam os princípios do Direito Administrativo, não necessitando de participação do Judiciário, salvo no exame da legalidade dos atos, caso questionada.

O segundo segmento ocorre quando há a quebra da ordem pública (segurança, tranquilidade e salubridade) e intervenção policial para a sua restauração. Havendo uma infração administrativa violadora dessa ordem, a qual também fira a norma legal ou a moralidade e os bons costumes, a ação coibitiva ainda ficaria na esfera de polícia administrativa, enquadrada em sanção de polícia e sendo executada pela polícia militar e outros órgãos da administração. Caso essa infração também afronte uma lei penal, inicia-se a fase da persecução penal, que pode ser comum, militar, estadual ou federal. Nesse caso, os atos de polícia são conhecidos pela doutrina dominante como polícia judiciária, conhecida por exercer a polícia repressiva.

Assim, nesse modelo, Cândido assevera que caberia “à polícia militar não só atuar fisicamente para reprimir imediatamente o delito, mas também, realizar os atos de registro burocráticos dos fatos, quando da prisão do infrator” (2016, p. 96-97). Em suma, o movimento da polícia para prender o infrator em qualquer modalidade de flagrante, trata-se

apenas de atos para a constatação do fato criminosos e não de atos puramente investigatórios, sendo estes de atribuição da Polícia Civil pelo ordenamento atual.

#### **4.1.4 Ciclo completo de polícia mitigado: limitado às ocorrências de menor potencial ofensivo**

Nessa proposta defendida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública as polícias estaduais não executariam o ciclo de polícia na sua totalidade, ou seja, não atuariam em todas as atividades da polícia de segurança pública. A investigação criminal ficaria a cargo exclusivo da polícia civil, no âmbito dos Estados Federados do Brasil, atuando nos crimes de maior gravidade e em todos aqueles que necessitem de investigação. A polícia militar, responsável pelo atendimento e registro de ocorrências, atuaria nos crimes de menor gravidade e que não demandassem investigação.

Entretanto, essa atribuição da polícia militar seria apenas inicial. Após a consolidação do Termo Circunstanciado em todo o Brasil e o registro de ocorrências de menor potencial ofensivo, haveria uma estratégia de expansão progressiva para a agregação de novos delitos, chegando-se ao ponto de a polícia militar também fazer o registro e flagrante de crimes, desde que de competência estadual. Dessa forma, no futuro, se teria duas polícias com o ciclo completo.

#### **4.1.5 Ciclo completo de polícia a partir da ocorrência de fato delituoso**

Essa forma defende a divisão de vocações por tipos penais, atuando na chamada zona cinzenta – momento da ocorrência do delito. Por exemplo, a polícia civil atuaria nos crimes contra a vida, sequestros, tráfico de drogas, crimes sexuais, crimes do colarinho branco; e as polícias militares nos crimes patrimoniais (furto e roubo) e na manutenção da paz pública. Entretanto, conforme Cândido (2016, p. 99-100), em razão da história centenária das polícias no Brasil e das severas diferenças organizacionais, seria desaconselhável que fossem reorganizadas para atuarem de acordo com bases distritais exclusivas.

Desta forma, o autor reconhece que o ideal seria que a polícia militar, considerando o modelo policial brasileiro, atuasse em todas as variáveis que levam à eclosão do delito, pois legitimada a ser força pública, estaria credenciada a agir nas diversas frentes para preservar a ordem pública.

Diante da análise do conceito de ciclo de polícia, das suas diversas concepções e, especialmente, do modelo adotado no Brasil, percebe-se que esse atual ciclo de polícia, o qual é um sistema de meias polícias, tem contribuído para a burocratização e ineficiência do Estado no campo da área de segurança pública, conforme será analisado a seguir.

#### **4.2 O PAPEL DA POLÍCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, NA GARANTIA E DEFESA DA SEGURANÇA PÚBLICA, SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA AFETO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O Estado tem origem na constatação da necessidade de disciplinar-se o comportamento humano em comunidade, objetivando assegurar a coexistência pacífica dos indivíduos, restringindo a liberdade integral de ação em favor de algum comando coordenador da respectiva coletividade. A ideia de Estado como ente abstrato foi criada pelo próprio homem para disciplinar a vida dos indivíduos no interesse geral e, com isso, munir a defesa dos interesses comuns, inclusive contra inimigos externos, assegurando o progresso e o bem-estar da coletividade e atuando como meio para atingir seus fins (ARAÚJO, 2005, p. 56).

Nesse sentido, faz-se necessário dizer que o Estado Democrático de Direito somente realiza-se quando ele propicia real proteção e garantia efetiva dos direitos humanos, devendo realizar a institucionalização do poder popular, em um processo de convivência social pacífico, numa sociedade livre, justa, solidária e fundada na dignidade da pessoa humana. Assim, Silva (2005, p. 91), referindo Antônio Ferreira Gomes, sustenta que a democracia deve conter três elementos essenciais, quais sejam: “a soberania do povo, o reconhecimento dos princípios naturais do Direito Natural e o culto a liberdade” (2005, p. 91).

Sob esta ótica, o Estado Democrático de Direito ocorre com a efetiva proteção e garantia dos direitos humanos e é dotado de legitimidade e responsabilidade para efetivá-los, sendo as instituições policiais instrumentos visíveis para preservação das garantias fundamentais, tais como a liberdade e a segurança, entre outras.

É, portanto, tarefa fundamental do Estado garantir e promover segurança, e, tendo sido ela consagrada como direito fundamental do cidadão, mesmo que seja o garante dos demais direitos, compete-lhe garanti-la como sua tarefa fundamental. Para prosseguir com essa tarefa nobre e imperativa em um Estado Democrático de Direito, este tem de recorrer à polícia (forças de segurança), a qual deve atuar em consonância com a Carta Constitucional, que é o norte maior do seu agir.

Além disso o Estado, por intermédio das instituições policiais, tem que agir em consonância com a normas legais estabelecidas e de forma eficiente, alcançando ao cidadão um serviço adequado para os problemas relacionados à área de segurança pública. A gestão da administração pública, ou seja, o Estado pode ser administrado basicamente baseando-se em três modelos<sup>33</sup>: Administração Patrimonialista, Administração Burocrática e Administração Gerencial.

No Brasil, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, já havia a previsão da eficiência na Administração Pública, especialmente a partir do Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967), o qual estruturou a Administração Pública no intento de que ela desempenhasse, com eficiência, as suas atribuições, satisfazendo as necessidades dos administrados.

Apesar da previsão expressa no D.L. 200/67, é a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998 que a eficiência é elevada à condição de princípio constitucional, passando a constar expressamente no rol de princípios regentes da Administração Pública (art. 37, CF/88)<sup>34</sup>. O referido princípio foi elevado a essa condição com a reforma da Administração Pública, a qual buscou romper com o modelo de administração burocrática e efetivamente implementar o modelo gerencial, pautado por uma gestão de resultados.

Gasparini (2012, p. 21), acerca do princípio da eficiência, leciona que este é conhecido entre os italianos como ‘dever de boa administração’, impondo à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo o princípio da legalidade. Assim, o princípio da eficiência administrativa deixa claro que esta é dever da Administração Pública e dos particulares que prestam serviços públicos que lhe foram concedidos, além de desempenharem da melhor forma possível a relação de custo benefício.

Nesse mesmo sentido, o princípio da eficiência tem como finalidade melhorar o serviço público, bem como o atendimento dos servidores públicos, vinculando-os à execução

---

<sup>33</sup> A administração patrimonialista é do Estado, mas não é pública, na medida que não visa o interesse público. É a administração típica dos estados que antecederam o capitalismo industrial, mais particularmente das monarquias absolutas que antecederam imediatamente o capitalismo e a democracia. É a administração que confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público. Sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos através do clientelismo. A administração pública burocrática é aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo. A administração pública gerencial também pode ser chamada de nova gestão pública (*new public management*) (PEREIRA, 2000).

<sup>34</sup> Art. 37 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade [...]. (BRASIL, 1988).

de suas funções com presteza e qualidade, buscando a perfeição no intento de alcançar melhores resultados com o melhor custo benefício<sup>35</sup>.

Na doutrina administrativista há uma distinção entre a eficiência e eficácia. Torres (2004, p. 175) sustenta que a eficácia está voltada à concretização dos objetivos desejados na realização de determinada ação do Estado, não se importando com os meios e mecanismo utilizados para alcançá-lo. Neste sentido, o Estado brasileiro pode ser eficaz em resolver o problema da criminalidade no Brasil, mas pode estar gastando muito mais recursos do que efetivamente precisaria utilizar para solução uma correta e mais eficiente.

Por sua vez, a eficiência consiste em uma preocupação com os mecanismos utilizados para alcançar a finalidade da atividade do Estado, devendo ser utilizados os meios mais econômicos e viáveis, visando, assim, maximizar resultados e minimizar custos. Em suma, o princípio da eficiência significa atingir o objetivo ou função do Estado com o menor custo e os melhores resultados possíveis. Portanto, há uma diferença entre eficácia e eficiência, sendo a primeira voltada para a capacidade de produzir resultados e a segunda para a finalidade de buscar o melhor resultado possível com o menor custo benefício.

Freitas corrobora e refere que “[...] o administrador público está obrigado a trabalhar tendo como parâmetro o ótimo [...]” (2013, p. 85), ficando a seu encargo procurar e encontrar uma solução que seja a melhor possível sob o ponto de vista econômico. O autor destaca, ainda, que nos casos nos quais o administrador possui certa discricionariedade em seus atos, é sua obrigação constitucional buscar a melhor solução possível para que o interesse público seja prontamente atendido.

Com a positivação da eficiência como princípio constitucional pelo constituinte derivado, possibilitou-se uma nova percepção para a sociedade, especialmente a da prestação do serviço público e das funções públicas desempenhadas, visando maior satisfação para os administrados, ou seja, “[...] a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade” (FIGUEIREDO, 2005, p. 107).

Por sua vez, Modesto refere que “a boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei” (2000, p. 68). A função administrativa é sempre atividade finalista, exercida em nome e em favor de terceiros, razão pela qual exige legalidade, impessoalidade, moralidade,

---

<sup>35</sup> A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade e economicidade com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum (MARINELA, 2016).

responsabilidade, publicidade e eficiência dos seus exercentes. O exercício regular da função administrativa em uma democracia representativa repele não apenas o capricho e o arbítrio, mas também a negligência e a ineficiência, pois ambos violam os interesses tutelados na lei.

A partir da afirmação e reconhecimentos dos direitos fundamentais é que surge a incumbência do Estado de efetivar e promovê-los, o que requer ações, políticas públicas e instituições que atuem de forma eficiente a fim de satisfazer as necessidades dos administrados. Nessa senda, a persecução e a garantia da segurança é função da polícia, como braço persecutor e rosto visível da persecução de uma das tarefas fundamentais do Estado de direito material social democrático (VALENTE, 2014, p. 115). Assim, o Estado surge com a finalidade de promover a segurança aos seus integrantes no contexto da sociedade contemporânea e, especialmente a partir da afirmação dos direitos fundamentais, surge também o dever de promoção e efetivação desses direitos.

No campo da segurança pública, o Estado tem o dever de proteção, devendo promover, de forma efetiva, a segurança, para que os indivíduos possam ter a garantia e a certeza da fruição dos demais direitos fundamentais, especialmente a liberdade. Para tanto, o sistema policial, sob essa ótica, precisa ser eficiente, preparado e adequado para atender as necessidades e demandas do cidadão, assegurando e efetivando o direito fundamental à segurança, bem como todas as demais garantias e direitos fundamentais.

O constituinte brasileiro tratou do tema da segurança pública em um capítulo próprio e estabeleceu que isto é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, tendo instituído diversos órgãos policiais, dentre os quais distribuiu as atribuições de polícias administrativa e judiciária. A primeira ficou com a responsabilidade de preservar a ordem pública, atuando de forma ostensiva, uniformizada e com uma estrutura organizacional militarizada, enquanto a segunda ficou com a incumbência de atuar na repressão, ou seja, na investigação criminal, desempenhando a atribuição de polícia judiciária.

Devido à distribuição das atribuições do poder de polícia e à estrutura militarizada da polícia administrativa surgiram diversos debates sobre o papel da polícia militar e a possibilidade de ela conseguir ou não efetivar os direitos fundamentais previstos na Carta Magna quando do desempenho das suas atribuições de polícia ostensiva responsável pela ordem pública. Aliado a isso, os elevados índices criminais do país e a baixa resolutividade dos delitos pela polícia judiciária levam a um descrédito do atual modelo policial brasileiro. No âmbito nacional, há diversos Projetos de Emendas Constitucionais discutindo a reforma da polícia brasileira, o que tem gerado diversas audiências públicas, seminários e discussões

políticas, demonstrando a ineficiência do atual modelo policial brasileiro. Neste sentido podem-se destacar a PEC 51 de 2013, PEC 432/2009, PEC 431/2014 e PEC 423/2014, às quais foram apensados diversos outros Projetos versando sobre idêntica matéria.

Entre os fundamentos apresentados no debate da necessidade da reforma do modelo policial brasileiro, basicamente, estão a segmentação das atividades policiais, a discricionariedade das polícias na condução das suas investigações e a própria ausência de credibilidade do cidadão nas instituições policiais, tendo em vista a baixa efetividade destas no desempenho de suas respectivas atribuições.

Lopes Junior (2014, p. 243) sustenta que o atual modelo está em crise e não cumpre satisfatoriamente com a sua função. Destaca que desagrada à defesa pela violação aos princípios constitucionais da ampla defesa e contraditório, que é limitada na fase do inquérito policial, pelo seu caráter inquisitivo e devido a prepotência policial. Refere também que o poder judiciário também está descontente, visto que o material proporcionado é, na sua grande maioria imprestável, tanto do ponto de vista de valor probatório como, também, de fonte de informação. Por fim, menciona que o destinatário final da investigação criminal também está insatisfeito, pois a demora, as deficiências e o descompasso entre o que realiza a polícia e o acusador necessita, acabam por prejudicar seriamente a atividades de acusação.

Em relação à segmentação das atribuições do modelo policial brasileiro, tem-se que a polícia militar é a responsável pela prevenção e a polícia judiciária pela investigação ou repressão. Esta segmentação da atividade policial tem sido uma das causas dos resultados ineficientes das instituições policiais, seja na prevenção dos delitos, o que é constatado por meio dos elevados índices criminais, bem como na baixa resolução dos delitos na fase investigativa. A (bi)partição das instituições policiais é um dos fatores determinantes na falta da efetividade destas, posto que elas deveriam colaborar umas com as outras para impedir a ocorrência de delitos. Porém, na atual estrutura organizacional, as instituições policiais competem por recursos e visibilidade, deixando de lado a identificação de crimes e suspeitos, fato que também contribui para a ineficiência de cada uma delas.

O fenômeno da criminalidade é muito complexo e determinar que o sistema policial brasileiro é única e exclusivamente o responsável pelos elevados índices criminais do Brasil certamente seria uma afirmação equivocada. Entretanto a análise dos indicadores a seguir demonstrará a fragilidade e a falta de eficiência do atual modelo, no qual há uma segmentação do poder de polícia, fato que não ocorre na maioria dos países.

A seguir serão delimitados fatores e apresentados dados que podem auxiliar na identificação da eficiência ou não do sistema policial brasileiro. Para medir a eficiência do sistema policial brasileiro serão analisados basicamente quatro fatores, quais sejam: a) procedimentalidade; b) variação da criminalidade no Brasil e no estado do Rio Grande do Sul; c) investigação e elucidação dos delitos no Brasil e Rio Grande do Sul; e d) estimativas de custos econômicos da criminalidade no Brasil.

#### **4.2.1 Procedimentalidade**

Em relação ao indicador procedimentalidade far-se-á uma análise da forma como o cidadão é atendido na hipótese de uma ocorrência policial, as regras atinentes à investigação criminal no caso da ocorrência do delito, e a atuação da polícia judiciária frente ao papel do dono da ação penal.

A polícia militar, responsável pela prevenção lato sensu, é a encarregada pelo primeiro atendimento ao cidadão no caso de quebra da paz social ou ordem pública, ou seja, na hipótese do cometimento de um delito. Nesta circunstância, a polícia militar, ciente de um delito não faz o registro da ocorrência policial, mas sim faz o encaminhamento do cidadão para uma delegacia de polícia, o que gera o deslocamento da viatura policial, serviço cartorário da polícia civil ou federal, transtorno para a vítima do delito e, principalmente, retirada do policial militar do setor em que estava atuando na prevenção criminal. Esse procedimento, que no Brasil é a regra, tem-se demonstrado oneroso para o Estado e, ainda, ineficiente para o cidadão, em virtude do transtorno e da demora no registro policial, fato que pode, inclusive, levar a cifras ocultas. Isto posto, a burocracia administrativa para o registro policial é um dos fatos que demonstra a clara ineficiência do atual sistema policial brasileiro.

No estado do Rio Grande do Sul, a polícia militar, desde o ano 2000<sup>36</sup>, pode fazer o registro da ocorrência policial e o termo circunstanciado (comunicação de ocorrência policial<sup>37</sup>) no local do fato criminoso. No entanto, ainda não há um sistema informatizado que

---

<sup>36</sup> Com a edição da Portaria nº 172, em 16 de novembro de 2000, o Secretário da Justiça e Segurança, José Paulo Bisol, no uso de suas atribuições legais, em especial as constantes no art. 2º da Lei nº 10.356, de 10 de janeiro de 1995, regulou os procedimentos a serem adotados para lavratura do Termo Circunstanciado previsto no artigo 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, dando competência para a Brigada Militar lavrar o Termo Circunstanciado e a Comunicação de Ocorrência Policial (SCHOLANT, 2009, p. 17).

<sup>37</sup> Assim ficou instituído um Boletim Único para registro dos fatos e ocorrências atendidos pela BM e pela PC. A forma de Boletim de Ocorrência se inscrevia tanto a Comunicação de Ocorrência Policial, como o Termo Circunstanciado (BO-COP/TC), quando lavrados com a presença de todas as partes do conflito (autor, vítima e testemunha) e encaminhados diretamente ao Juizado Especial Criminal da área de abrangência do fato (BO/TC), ou na forma de Comunicação de Ocorrência Policial (BO-COP), quando da não caracterização da flagrância ou

possibilite a entrega do registro da ocorrência no local do fato. Se a vítima precisar de uma cópia do registro, o que ocorre em alguns casos, é necessário que a parte interessada desloque até uma unidade policial militar para fins de obtenção do registro impresso, mas somente após este ser inserido no sistema de ocorrência informatizado. Logo, apesar da polícia militar realizar o registro policial no local, ainda assim, não ocorre o atendimento completo, quando necessário, e que requeira mais celeridade ao anseio do cidadão<sup>38</sup>. Além disso, embora seja o mais próximo do ideal, ainda não há um pleno atendimento do cidadão, fato que não está em consonância com a administração gerencial, e sim com o modelo burocrata.

No tocante ao registro da ocorrência policial, nota-se que também há um desperdício de dinheiro público em conduzir as vítimas até a delegacia de plantão mais próxima (eis que em fins de semana e à noite muitas delegacias estão fechadas por falta de contingente policial) e isto foi comprovado por meio de pesquisa realizada na cidade de Encantado (RS), conforme segue.

Dornelles (2015), analisou a quantidade de ocorrências policiais registradas pela polícia militar de Encantado no ano de 2014 e contabilizou os quilômetros de deslocamento até a cidade de Lajeado, local em que seriam realizados os registros policiais, bem como o tempo de deslocamento (percurso de ida e volta). Os dados estão demonstrados na Figura 1, a seguir.

---

da ausência do autor do delito no local do fato, sendo esse encaminhado, quando lavrado pela BM, à polícia judiciária civil para fins de complementação de informações e posterior remessa ao juizado especial ou ao foro de rito ordinário (SANFELICE, 2006, p. 38).

<sup>38</sup> O atendimento da ocorrência no local da infração penal é tido como um avanço, pois ao ser despachado para uma ocorrência ou ao se deparar com ela, constatando o Policial Militar que se trata de infração penal de menor potencial ofensivo e presente a situação de flagrância ou sendo de infração penal de maior potencial ofensivo, porém o autor não for preso em flagrante delito, o registro da ocorrência será feito no próprio local dos fatos, não sendo necessário o deslocamento até uma delegacia da Polícia Civil ou a um quartel da Polícia Militar para a efetuação do registro, exceto quando pelas condições climáticas, lugar ou para evitar um mal maior o Policial Militar tiver que tirar as partes do local para fazer o registro, devendo mencionar o motivo no histórico da ocorrência (SANFELICE, 2006, p. 40).

**Figura 1** - Análise da quantidade de ocorrências policiais registradas pela polícia militar de Encantado no ano de 2014.

**Tabela 1**

Quantidade de ocorrências atendidas pela Polícia Militar, no ano de 2014, em Encantado, quando a delegacia da Polícia Civil estava fechada.

VARIÁVEL	Quant.
<b>Registros Policiais na forma de:</b>	
Termo Circunstanciado	140
Comunicação de Ocorrência Policial	353
<b>Total de Registros Policiais</b>	<b>493</b>

Fonte: Questionário de pesquisa.

**Tabela 2**

Quilometragem economizada nos deslocamentos evitados pela Polícia Militar, no ano de 2014, em Encantado, quando a delegacia da Polícia Civil estava fechada.

Equação matemática	Resultado
$493 \times 31,3 \times 2$	30.861,8 km

Fonte: Questionário de pesquisa.

**Tabela 3**

Tempo economizado nos deslocamentos evitados pela Polícia Militar, no ano de 2014, em Encantado, quando a delegacia da Polícia Civil estava fechada.

Equação matemática	Resultado
$493 \times 33 \times 2$	32.538 min
$32.538 \text{ min} / 60 \text{ min}$	542,3 horas

Fonte: Questionário de pesquisa.

**Tabela 4**

Litros de combustível economizado nos deslocamentos evitados pela Polícia Militar, no ano de 2014, em Encantado, quando a Polícia Civil estava fechada.

Equação matemática	Resultado
$30.861,8 / 10,33$	2.987,5 litros

Fonte: Questionário de pesquisa.

**Tabela 5**

Dinheiro economizado com combustível nos deslocamentos evitados pela Polícia Militar, no ano de 2014, em Encantado, quando a Polícia Civil estava fechada.

Equação matemática	Resultado
$2.987,5 \times 3,186$	RS 9.518,17

Fonte: Questionário de pesquisa.

Fonte: DORNELLES (2015, p. 57).

Os dados das 5 tabelas apresentadas na Figura 1 claramente demonstram que há uma maior eficiência da administração pública quando o registro policial é realizado pela polícia responsável pela prevenção criminal, no caso, a polícia militar, pois há economia para os cofres públicos e, inclusive, mais celeridade no atendimento ao cidadão. Destaca-se que o município analisado fica a aproximadamente 30 quilômetros da delegacia policial mais próxima, mas a realidade da maioria dos municípios é que a distância seja maior, representando este fato a realidade dos demais estados brasileiros. Contudo, nos outros estados a polícia militar continua, como regra, conduzindo a vítima até uma delegacia de polícia para fazer o registro policial, fato que viola duplamente o princípio da eficiência, pois há um gasto maior para o erário público e uma menor qualidade no serviço prestado ao contribuinte.

Nesse sentido, ressalta-se a dificuldade no registro e reencaminhamento do atendimento de ocorrências policiais, a qual prejudica ainda mais a já combatida investigação criminal e impõe ao cidadão que se socorre dos serviços policiais uma revitimização, em razão das limitações e formalismos que hoje cercam o atendimento policial, burocratizando esse atendimento ao cidadão (TEZZA, 2015, p. 20).

Outro aspecto procedimental que corrobora com a falta de eficiência do sistema policial brasileiro, especialmente no tocante à criminalidade violenta, é o fato de que a polícia judiciária conduz a investigação de forma discricionária<sup>39</sup>, especialmente pelo fato da autoridade de polícia judiciária não estar vinculada ao titular da ação penal, que é o Ministério Público, e sequer fazer o trabalho em consonância com as suas diretrizes, diferentemente do que ocorre em países como Portugal<sup>40</sup>, Chile<sup>41</sup>, entre outros, nos quais a investigação é conduzida e/ou coordenada pelo órgão responsável pela ação penal, essencialmente, o Ministério Público.

Sendo assim, neste sentido há uma ruptura no sistema policial e na persecução penal, pois a investigação criminal é realizada de forma discricionária, em decorrência da ausência das garantias constitucionais, e inclusive, distante daquele que efetivamente faz a acusação penal, que muitas vezes tem que requerer diligências para ter elementos para oferecer a denúncia, em virtude da desconexão da investigação criminal realizada pela polícia judiciária e as provas que entende serem necessárias para a propositura da ação penal.

Sob essa ótica, o sistema policial brasileiro, com a figura do inquérito policial, conduzido pela autoridade de polícia judiciária, o delegado de polícia, sem supervisão e coordenação do titular da ação penal, tem-se demonstrado ineficiente, pois há uma baixa taxa de elucidação dos delitos e muitas vezes há um retrabalho, visto que o Ministério Público solicita diligências complementares e/ou faz investigações por conta própria.

Outro ponto da procedimentalidade que denota a ineficiência do sistema policial brasileiro está relacionado à discricionariedade das polícias na condução das investigações criminais, que implica na obrigatoriedade de que os indícios/provas coletados na fase policial sejam transformados em prova na fase judicial, tendo em vista a característica inquisitiva do procedimento investigatório policial. Isso significa que os elementos informativos coletados

---

<sup>39</sup> Discricionariedade: a persecução, no inquérito policial, concentra-se na figura do delegado de polícia que, por isso mesmo, pode determinar ou postular, com discricionariedade, todas as diligências que julgar necessárias ao esclarecimento dos fatos. Isto quer dizer que, uma vez instaurado o inquérito, possui a autoridade policial liberdade para decidir acerca das providências pertinentes ao êxito da investigação. A discricionariedade que caracteriza o inquérito não colide, portanto, com a oficiosidade, que também o peculiariza. Esta última refere-se à obrigatoriedade de instauração do inquérito em face da notícia de um que autoriza o agir *ex officio* do delegado, enquanto a primeira concerne à forma de condução das investigações, o que abrange tanto a natureza dos atos investigatórios (oitiva de testemunhas, perícias, etc) quanto a ordem da sua realização (AVENA, 2016, p. 156).

<sup>40</sup> “Art 53 – 1- Compete ao Ministério Público, no processo penal, colaborar com o tribunal na descoberta da verdade e na realização do direito, obedecendo em todas as intervenções processuais a critérios de estrita objetividade. 2 - Compete em especial ao Ministério Público: a) receber as denúncias, as queixas e as participações e apreciar o seguimento a dar-lhes; b) dirigir o inquérito.” (PORTUGAL, 1976).

<sup>41</sup> “Artículo 3º- Exclusividad de la investigación penal. El ministerio público dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinaren la participación punible y los que acreditaren la inocencia del imputado, en la forma prevista por la Constitución y la ley”. (CHILE, 2006)

pelas polícias na fase da investigação criminal, ou seja, antes da acusação do suspeito pelo Ministério Público, devem ser reproduzidos em contraditório judicial, na presença do magistrado, do titular da ação penal e do defensor técnico para que possa ser considerado como uma prova ou um documento legítimo, conforme preconizada o art. 155 do Código de Processo Penal<sup>42</sup>.

Nota-se que a fase investigativa realizada, de forma discricionária<sup>43</sup>, pela polícia judiciária, sem a presença ou supervisão do titular da ação penal, tem pouca efetividade e por força legal deve ser reproduzida na fase judicial, a fim de ser observado o contraditório<sup>44</sup>. Independentemente do modelo de polícia a ser adotado, essa garantia processual não poderá ser afastada, pois trata-se de uma garantia constitucional<sup>45</sup>, a qual deve ser sempre garantida pelas instituições policiais. Faz-se necessário, contudo, tornar o procedimento eficiente e evitar o retrabalho.

Aliado a essa questão procedimental, o atual modelo de polícia, no qual a polícia judiciária faz a investigação criminal, tem-se demonstrado ineficiente, posto que a taxa de elucidação dos delitos mais graves é baixíssima, caso comparada com outros países<sup>46</sup>. Portanto, esse expediente, consagrado no Código de Processo Penal brasileiro, é uma fratura vertical entre os agentes policiais que atuam na fase pré-processual e os atores da fase judicial, o que torna os processos morosos e traz como consequência, muitas vezes, a

---

<sup>42</sup> Art. 155 CPP – O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas (BRASIL, 1941).

<sup>43</sup> O modelo atual está em crise e não cumpre satisfatoriamente com sua função. Desagrada à defesa, por seu marcado caráter inquisitivo e a prepotência policial; aos juízes, porque o material proporcionado é imprestável (tanto sob o ponto de vista de valor probatório como, também, de fonte de informação); e, por fim, também desagrada ao destinatário final – Ministério Público-, pois a demora, as deficiências e o descompasso entre o que realiza a polícia e o que necessita o promotor, acabam por prejudicar seriamente a atividade acusatória. Além disso, é ilógico que a polícia investigue sem estar em sincronia com quem vai acusar. É inegável que melhor acusa quem por si mesmo investiga (ou comanda a investigação), da mesma forma que é bem conduzida a investigação por quem vai acusar (LOPES JR., 2015, p. 243).

<sup>44</sup> “[...] tendo em vista o princípio do livre convencimento do juiz (art. 155, do CPP) e da verdade real, é de se ver que o inquérito policial, como qualquer outra prova criminal, tem sempre valor relativo. É admissível o valor probatório as provas técnicas periciais, deixando claro que as demais não devem ser levadas em consideração, servindo apenas para tomar a *opinio delicti*, não fazendo menção ao princípio da livre apreciação da prova pelo julgador [...]” (GRECO FILHO, 2015, p. 83).

<sup>45</sup> Art 5º CF – LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; LVI – são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos [...] (BRASIL, 1988).

<sup>46</sup> Um fator que ajuda a explicar a violência no Brasil são os elevados níveis de impunidade vigentes no país, os quais funcionam como estímulo para a resolução de conflitos via extermínio do próximo. O índice de elucidação de crimes de homicídio é baixo no Brasil. Estima-se, em pesquisas realizadas pela Associação Brasileira de Criminalística (2011), que varie entre 5% e 8%. Esse percentual é de 65% nos Estados Unidos, de 90% no Reino Unido e de 80% na França (KLEIN, 2011).

impunidade dos autores do delito em decorrência de nulidades ou pelas próprias morosidades do processo criminal.

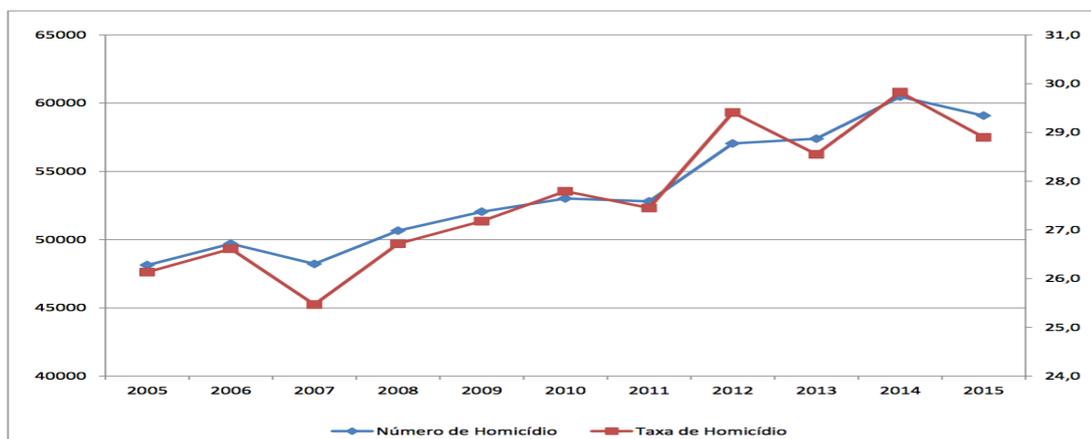
#### 4.2.2 Variação da criminalidade no Brasil e no Rio Grande do Sul

Em relação ao indicador da variação da criminalidade serão analisados os delitos de maior impacto, tais como homicídios, e alguns outros delitos violentos, os quais acabam influenciando mais o comportamento das pessoas. Ao analisar os indicadores da criminalidade, especialmente de homicídios, constata-se que o Brasil aparece entre os 10% de países com maiores taxas do mundo. Apesar de o país ter uma população equivalente a 3% da população mundial, ele concentra cerca de 14% dos homicídios do mundo, apresentando, assim, taxas de homicídios semelhantes às de Ruanda, da República Dominicana, da África do Sul e da República Democrática do Congo, segundo dados do relatório conjuntura nº4, sobre os custos econômicos da criminalidade no Brasil (BRASIL, 2017).

De acordo com o Atlas da violência do Brasil (IPEA, 2018), analisando o Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde, em 2015 houve 59.080 homicídios no Brasil, indicando uma taxa de 28,9 homicídios por 100 mil habitantes. Este número de homicídios consolida uma mudança de patamar nesse indicador (na ordem de 59 a 60 mil casos por ano), e se distancia das 48 mil a 50 mil mortes ocorridas entre 2005 e 2007. No Brasil houve uma elevação do número de mortes em dados absolutos e, conseqüentemente, uma variação da taxa por 100 mil, colocando o país no cenário de um dos países mais violentos do mundo e, principalmente, da América Latina.

Na Figura 2 é possível identificar a variação do número e da taxa de homicídios no Brasil, ficando clara uma ineficiência da política criminal na prevenção dos delitos.

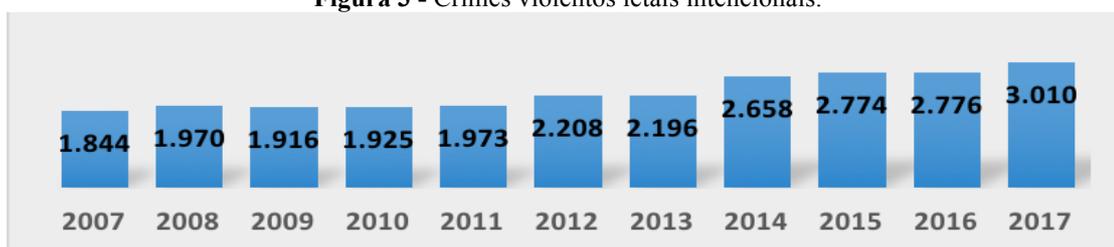
Figura 2 - Homicídios no Brasil entre 2005 e 2015.



Fonte: BRASIL ([201-]) e FÓRUM (2018, p. 7).

A seguir são apresentados os indicadores da criminalidade do Rio Grande do Sul, disponíveis na Secretaria de Segurança Pública, e a variação nos últimos 10 anos fechados. O primeiro indicador de criminalidade é o crime violento letal intencional, que engloba o homicídio doloso e todos os roubos seguidos de morte. A Figura 3 destaca os delitos com o resultado morte.

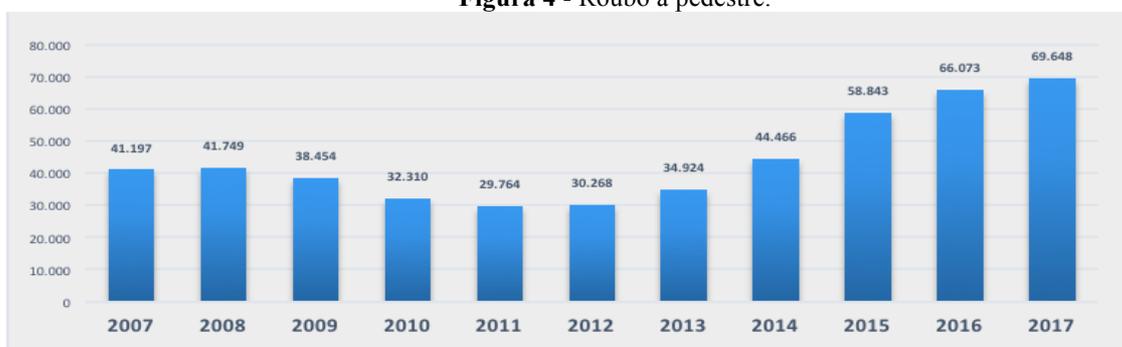
**Figura 3 - Crimes violentos letais intencionais.**



Fonte: Adaptado de SSP (2018).

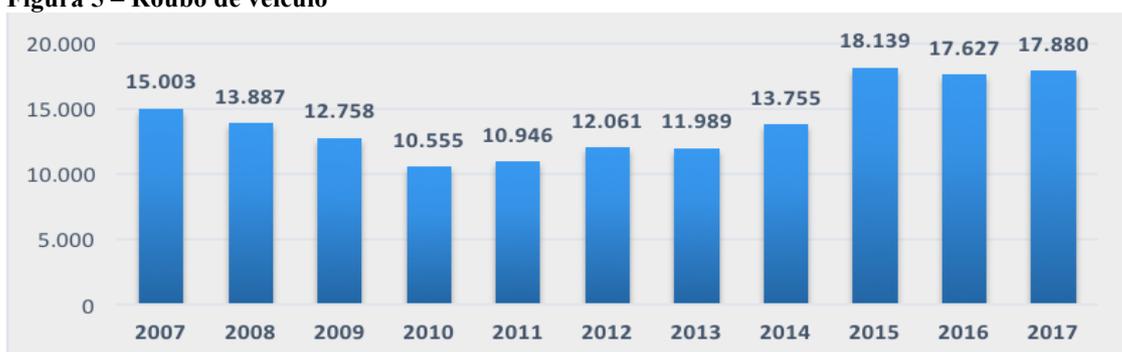
As Figuras 4, 5, 6 e 7 apresentam gráficos que demonstram a quantidade de delitos contra o patrimônio no Rio Grande do Sul entre os anos de 2007 e 2017.

**Figura 4 - Roubo a pedestre.**



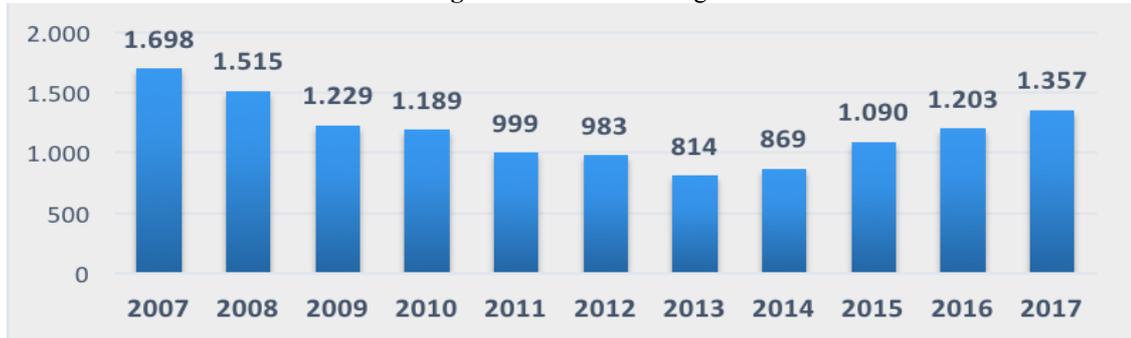
Fonte: Adaptado de SSP (2018).

**Figura 5 – Roubo de veículo**



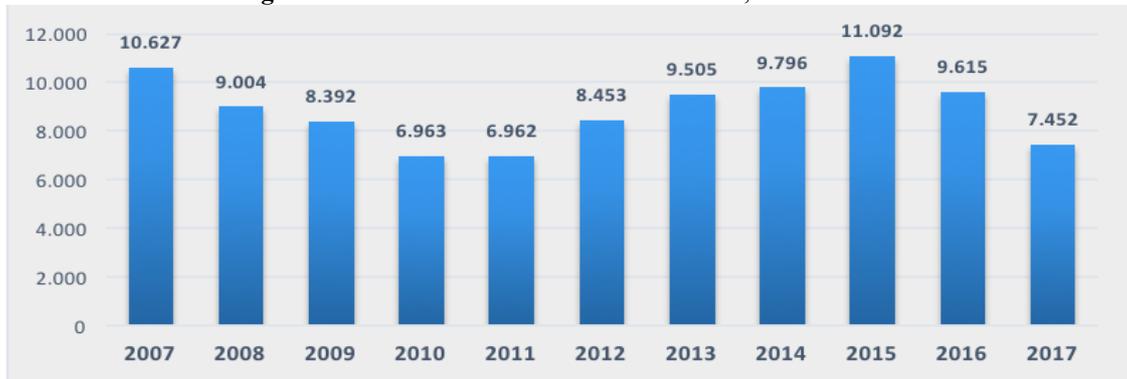
Fonte: Adaptado de SSP (2018).

**Figura 6 – Roubo de carga**



Fonte: Adaptado de SSP (2018).

**Figura 7 – Roubo a estabelecimento comercial, financeiro e de ensino**



Fonte: Adaptado de SSP (2018).

Diante da análise dos dados da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul é possível constatar um aumento significativo dos crimes violentos letais intencionais e um crescimento acentuado em quase todos os roubos, exceto roubos a estabelecimentos comerciais, de ensino e financeiros, que estão em viés de baixa desde 2015.

O crescimento da violência no Brasil, inclusive no Rio Grande do Sul, sob a ótica do aumento do número de homicídios e demais delitos analisados, pode ser um indicativo da falta de políticas públicas adequadas, da falha na prevenção criminal e/ou outros indicadores, bem como da falha no próprio sistema policial, razão pela qual não se pode afirmar que o modelo de polícia é o fator central do aumento da criminalidade, mas pode ser um deles.

Todavia, para analisar, de forma adequada, a eficiência do sistema policial faz-se necessário verificar o índice de apuração dos delitos, o prazo e, ainda, a quantidade de pessoas que efetivamente são denunciadas, pois a criminalidade é um fenômeno complexo e a efetividade das instituições policiais não pode ser medida exclusivamente pela variação dos indicadores criminais. Porém, faz-se necessário alertar que há indicativos de que a atual estrutura policial não está funcionando de forma adequada pela elevação dos indicadores

criminais, pois aquela não consegue prevenir de forma efetiva e/ou não consegue reprimir de forma eficiente, seja na qualidade e/ou na quantidade, a criminalidade.

#### 4.2.3 Investigação e elucidação dos delitos no Brasil e no Rio Grande do Sul

Nesta seção analisar-se-á a eficiência da polícia sob a ótica da quantidade de procedimentos investigativos instaurados e quantos resultam em elucidação dos fatos, servindo de base para o oferecimento da ação penal.

No Brasil, diferentemente de outros países, a taxa de elucidação dos delitos violentos é muito baixa e, ainda, há uma baixa abertura de procedimentos investigatórios, fato que por si só demonstra um descompasso com os princípios constitucionais, principalmente com o da eficiência. Para ilustrar a baixa efetividade do sistema policial brasileiro, apresentam-se os dados de elucidação dos delitos contra a vida no Estado de São Paulo, em que a taxa de instauração de inquéritos policiais para os delitos mais graves não passa dos 21% no primeiro semestre de 2015 e 2016, conforme gráfico elaborado pelo Instituto Sou da Paz (2017).

**Quadro 1** – Taxa de instauração de inquéritos de crimes violentos por região.

REGIÃO	Período	Crimes Violentos	Inquéritos de Crimes Violentos	Taxa de Instauração
CAPITAL	1º SEM 2015	97.389	6.637	6,8%
	1º SEM 2016	98.147	6.567	6,7%
GRANDE SÃO PAULO	1º SEM 2015	47.623	4.692	9,9%
	1º SEM 2016	51.022	4.360	8,5%
INTERIOR	1º SEM 2015	52.844	10.802	20,4%
	1º SEM 2016	56.167	11.295	20,1%

Fonte: Instituto Sou da Paz (2017).

Diante da análise dos dados citados é possível perceber a deficiência do atual sistema policial, pois, se a taxa de instauração dos inquéritos policiais quanto aos delitos violentos é baixíssima, não restam dúvidas de que há um elevado índice de impunidade devido à falta de apuração e aplicação da lei penal. Outro aspecto é que se em relação aos delitos violentos há baixa taxa de instauração de inquéritos, certamente, em relação aos delitos não violentos as taxas devem ser ainda menores.

Para termos uma amostragem mais ampla desse indicador de eficiência do sistema policial brasileiro, especialmente quanto à instauração e à taxa de elucidação dos inquéritos policiais, seguem os dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2011, quando este fez uma força tarefa e identificou que havia um passivo de inquérito acumulado e que não eram instaurados.

Na ocasião foi identificado que havia 47.177 inquéritos de homicídios abertos até dezembro de 2007, sendo que até novembro de 2016 foram concluídas 30.060 investigações, restando ainda 17.117 inquéritos em andamento. Entre os concluídos, 96% foram arquivados e somente 4% resultaram em denúncias à Justiça. Nota-se que a taxa de elucidação em relação ao delito mais grave, ou seja, contra a vida é muito baixa e que apenas 4% dessas investigações resultaram em ações penais, as quais não são garantia de condenação. Portanto, não há dúvidas de que o sistema policial brasileiro, na sua atual concepção, está dotado de procedimentos ineficientes, violando o princípio constitucional da eficiência (CNMP, 2011).

Segundo Shuenquener, responsável pelo inqueritômetro do CNMP,

[...] o Brasil está numa posição muito ruim em matéria de elucidação de homicídios, pois aproximadamente apenas 5% dos homicídios ocorridos no país geram uma denúncia, o que não é certeza da punição e sim, apenas do ato inicial do Ministério Público para que o tema seja processado na Justiça. (CNMP, 2011).

Os dados da Secretaria de Segurança do Rio Grande do Sul corroboram com as pesquisas indicadas e demonstram que o número de inquéritos instaurados por ano no estado é muito inferior ao número de delitos, assim como a taxa de remessa de inquérito com elucidação também é muito inferior ao patamar de outros países. Além disso, serão apresentados os dados do Ministério Público quanto ao oferecimento de denúncias, requisição de diligências ou arquivamento, conforme consta no Quadro 2.

**Quadro 2** – Dados sobre oferecimento de denúncias, requisição de diligências ou arquivamento no Rio Grande do Sul.

<b>Dados da Polícia Civil do Rio Grande do Sul</b>			
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
OCORRÊNCIAS CRIMINAIS	758.967	713.749	715.054
IPs INSTAURADOS	217.979	229.702	219.677
IPs REMETIDOS	178.907	179.428	224.697
IPs REMETIDOS COM ELUCIDAÇÃO	128.875	131.308	151.316
FLAGRANTES ELABORADOS	23.480	22.192	22.720
Percentual de instauração em relação ao total de ocorrências	27,7%	31,2%	29,7%
Percentual de elucidação	38,8%	36,6%	48,5%
TAXA DE ELUCIDAÇÃO DECORRENTE DE FLAGRANTES	18,2%	16,9%	15,5%
<b>Dados do Ministério Público do Rio Grande do Sul</b>			
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Inquéritos recebidos	166.903	174.025	191.932
Diligências Solicitadas	122.413	122.454	127.249
Promoções de Arquivamento	148.699	152.863	161.887
Denúncias Oferecidas (envolve investigação da PC, MPE, e outros órgãos)	76.535	74.321	73.744
Percentual de inquéritos que são arquivados	92,3%	96,0%	84,4%
Percentual de diligências solicitadas	67%	67%	56%

Fonte: Adaptado de RIO GRANDE DO SUL ([20-]a; [20-]b).

De acordo com os dados disponibilizados, é possível afirmar que no Rio Grande do Sul, nos anos de 2015, 2016 e 2017 as taxas de inquéritos policiais com indicativo de elucidação foram de 38,8%, 36,6% e 48,5%, respectivamente. Porém, ao analisar-se o resultado final, o titular da ação penal, no mesmo período, pediu o arquivamento de 92,3% destas em 2015, 96% em 2016 e 84,4% em 2017, ao considerar-se o número de inquéritos policiais recebidos. Também é possível constar que, em relação ao número de inquéritos policiais recebidos, o titular da ação penal solicita um elevado percentual de diligência, o qual é superior a 55% nos três anos.

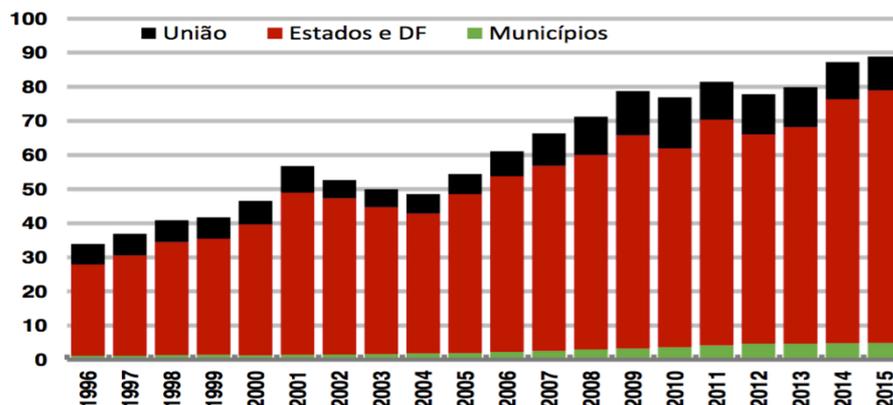
Portanto, diante dos fatos apresentados em âmbito nacional e, especialmente, em âmbito estadual, é possível afirmar que o sistema policial, em particular e no tocante a investigações criminais, tem demonstrado uma ineficiência, fato que contraria diametralmente a nova ordem constitucional, a qual é regida pelo princípio da eficiência e economicidade.

### 4.2.3 Estimativas de custos econômicos da criminalidade no Brasil

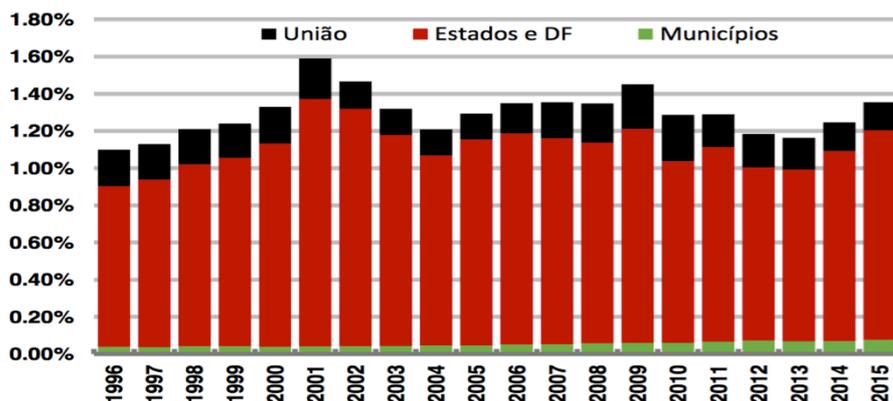
O quarto aspecto sob o qual é analisado o sistema policial brasileiro é o do custo econômico da criminalidade e a variação do investimento do poder público e privado.

Na Figura 8, vê-se claramente o aumento dos gastos públicos com segurança pública no cenário nacional. No mesmo sentido, com o fenômeno da criminalidade, ocorreu um aumento, o que demonstra uma ineficiência do sistema policial e das políticas públicas que vêm sendo adotadas ao longo dos últimos anos, especialmente no período analisado. Na presente pesquisa, far-se-á uma análise, exclusivamente, quanto ao sistema policial brasileiro.

Figura 8 – Gastos do Brasil com segurança pública entre 1996 e 2015.  
(em bilhões de reais de 2017)



(como porcentagem do PIB)



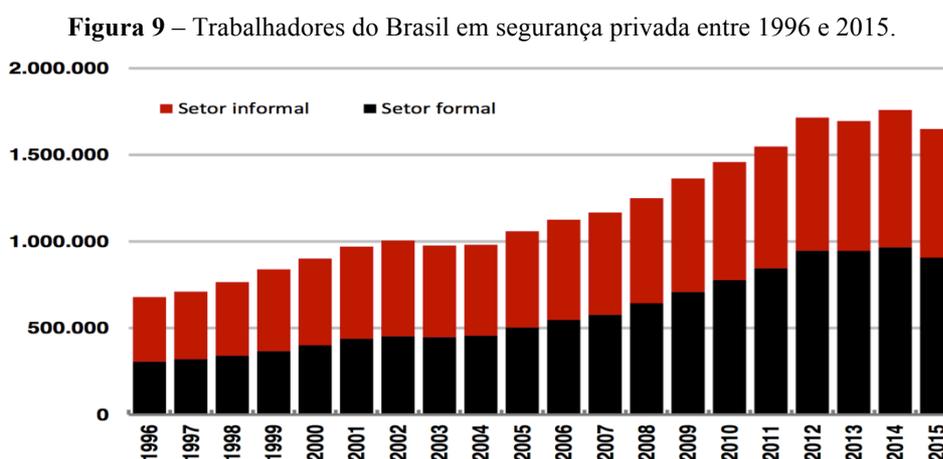
Fonte: BRASIL, 2018.

Nota-se que houve um aumento do investimento em valor absolutos, mas não houve um aumento se for considerado que o PIB (produto interno bruto) variou entre 1,2 e 1,6% no ano de 2001. Percebe-se um aumento do investimento na área da segurança pública em número absoluto e, mesmo assim, os indicadores criminais continuaram crescendo, o que

demonstra a ineficiência do atual sistema, visto que os resultados não melhoraram. Outro aspecto que corrobora com a constatação da ineficiência do Estado brasileiro frente à criminalidade é o aumento do investimento da iniciativa privada em medidas de segurança, especialmente o incremento de investimento em segurança privada.

A partir da análise de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), estimam-se os gastos com segurança privada, censo anual do mercado de trabalho formal organizado pelo Ministério do Trabalho. A RAIS informa o salário médio de todos os trabalhadores do setor formal, sendo possível extrair informações daquelas empresas que têm como atividade econômica a segurança privada. Aos salários pagos a esses trabalhadores foi agregada uma estimativa para custos trabalhistas. Posteriormente, dados de formalização extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e diferenças salariais entre os setores formal e informal para também estimar os gastos deste foram utilizados (ver apêndice metodológico para detalhes).

O número total de trabalhadores em segurança privada aumentou aproximadamente 142% entre 1996 e 2016, subindo de 680 mil para 1.65 milhão. Em 1996, havia aproximadamente 306 mil trabalhadores no setor formal e 372 mil no setor informal. Em 2015, esses números aumentaram para 906 mil e 742 mil, respectivamente, conforme destaca a Figura 9:

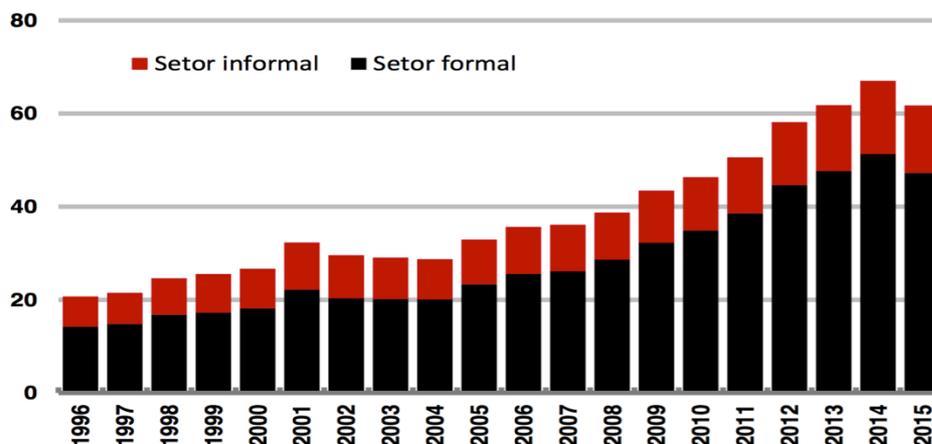


Fonte: BRASIL, 2018.

Assim sendo, houve um aumento substancial de gastos reais com segurança privada no período entre 1996 e 2015, triplicando de cerca de 20 bilhões de reais para 60 bilhões de reais. Entretanto, tal fenômeno não se deu nos gastos com segurança pública, que se mantiveram relativamente constantes em relação ao PIB do período. Em 1996, gastava-se 0,67% do PIB

com segurança privada. Em 2015, essa proporção tinha aumentado para 0,94%, conforme apresenta a Figura 10.

**Figura 10** – Gastos do Brasil com segurança privada entre 1996 e 2015.



Fonte: BRASIL, 2018.

Tais dados evidenciam a ineficiência do poder público e, por essa razão, a iniciativa privada vê-se forçada a implementar medidas de segurança, visto que prevalece o aumento da criminalidade e a ineficiência do Estado frente ao aumento da criminalidade.

Ademais, por toda a análise dos fatores elencados, pode-se concluir que o modelo policial utilizado no Brasil é ineficiente frente à criminalidade e trata-se de uma exceção quanto aos modelos policiais, utilizando, a maioria dos países, o modelo de polícia integral ou de ciclo completo, o qual defende que cada instituição policial é responsável por todas as fases do poder de polícia dos delitos de sua atribuição legal, o que as torna mais efetivas no desempenho de suas funções legalmente constituídas.

Por fim, sustentar que um sistema policial é ineficiente em decorrência do aumento da criminalidade pode ser uma premissa equivocada e que certamente levaria a uma conclusão incorreta, visto que a criminalidade, conforme é estudada pela criminologia, trata-se de um fenômeno muito complexo e de difícil solução. Entretanto os indicadores analisados, especialmente a capacidade do sistema policial em auxiliar na repressão criminal e indicar os autores dos delitos, são fatores determinantes para sustentar a eficiência ou não. Logo, ante a análise dessas variáveis é possível afirmar que o atual modelo brasileiro se tem demonstrado ineficiente frente aos desafios da criminalidade e merece ser reformulado.

Na próxima subseção far-se-á uma análise comparativa especificamente do modelo policial de Portugal e do Brasil, buscando identificar um modelo ideal para o Brasil, o qual seja capaz de efetivar o direito fundamental a segurança.

### 4.3 MODELO DE POLÍCIA: DIREITO COMPARADO ENTRE BRASIL E PORTUGAL

O propósito das subseções a seguir é o de apresentar, de forma sistemática, os modelos de polícia do Brasil e de Portugal.

#### 4.3.1 Modelo de Polícia Brasileiro

O Estado brasileiro, República Federativa, é organizado em três níveis: federal, estadual e municipal. O poder de polícia<sup>47</sup> administrativo, nas suas diversas modalidades, também é distribuído nessas esferas. Apesar disso, em nível municipal não há uma organização policial que possa exercer o poder da prevenção e repressão criminal, salvo as guardas municipais<sup>48</sup>, as quais possuem poder limitado para efetivar a prevenção geral dos bens do município. Dessa forma, analisaremos especificamente as agências policiais com atribuições de prevenção e repressão criminal.

O constituinte originário de 1988 concebeu o sistema policial brasileiro basicamente em dois níveis, o federal e o estadual/distrital, conforme consta no art. 144 da CF/88. No âmbito federal estabeleceu-se três agências policiais, que são: “I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal” (BRASIL, 1988). Na esfera estadual e/ou distrital estabeleceu-se duas polícias, a civil e a militar.

A polícia, face visível do Estado, no Brasil, é responsável pela prevenção criminal e repressão criminal, sendo que essas atribuições foram distribuídas de formas distintas entre as agências policiais. No âmbito federal, a polícia federal, nos termos do art. 144, 1º, CF/88, ficou com a atribuição de prevenção e repressão criminal, conforme consta nos incisos do parágrafo:

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas

---

<sup>47</sup> 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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966). [...] Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder (BRASIL, 1966).

<sup>48</sup> Art. 2º - Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal. [...] Art. 4º - É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. [...] Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais (BRASIL, 2014c).

públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

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

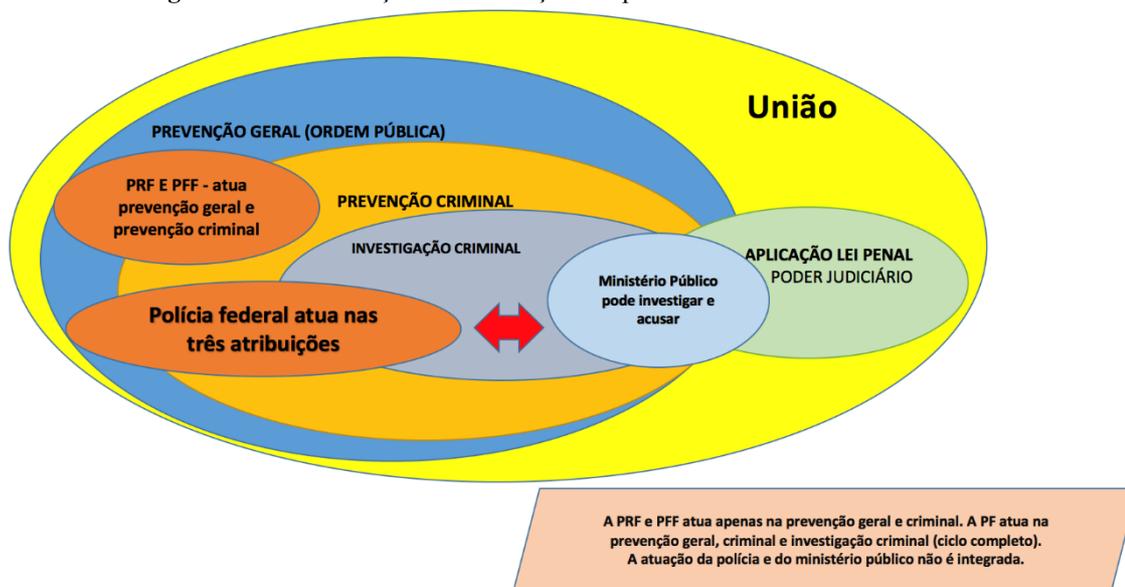
III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (Brasil, 1988).

Nota-se que a polícia federal, na sua essência, atua na prevenção e repressão dos delitos que afetam os interesses da união e para desempenhar as suas atribuições tem todas as atribuições do poder de polícia preventiva (administrativa geral) e do poder de polícia repressiva ou criminal (polícia judiciária). Assim sendo, podemos afirmar que a polícia federal é uma polícia com todas as atribuições para atuar em determinados delitos, razão pela qual caracteriza-se como uma polícia integral e com elevada especialidade no desempenho das suas atividades.

Na Figura 11 demonstramos a estruturação das atribuições da polícia federal no âmbito da união. Essa representa a integralidade de suas atribuições, atuando na prevenção geral (poder de polícia administrativa geral – monitoramento e controle de pessoas em fronteiras, aeroportos...), prevenção criminal (ações específicas como abordagens a suspeitos para coibir o tráfico internacional de drogas, armas, pessoas, etc.), repressão criminal e ações de investigação criminal (pedidos de mandados de busca, escutas telefônicas, interceptações, etc.). Portanto, no rol de delitos que compete-lhe prevenir e investigar, a polícia federal desempenha todas as atribuições policiais.

**Figura 11** – Estruturação das atribuições da polícia federal no âmbito da união.



Fonte: Elaborado pelo autor.

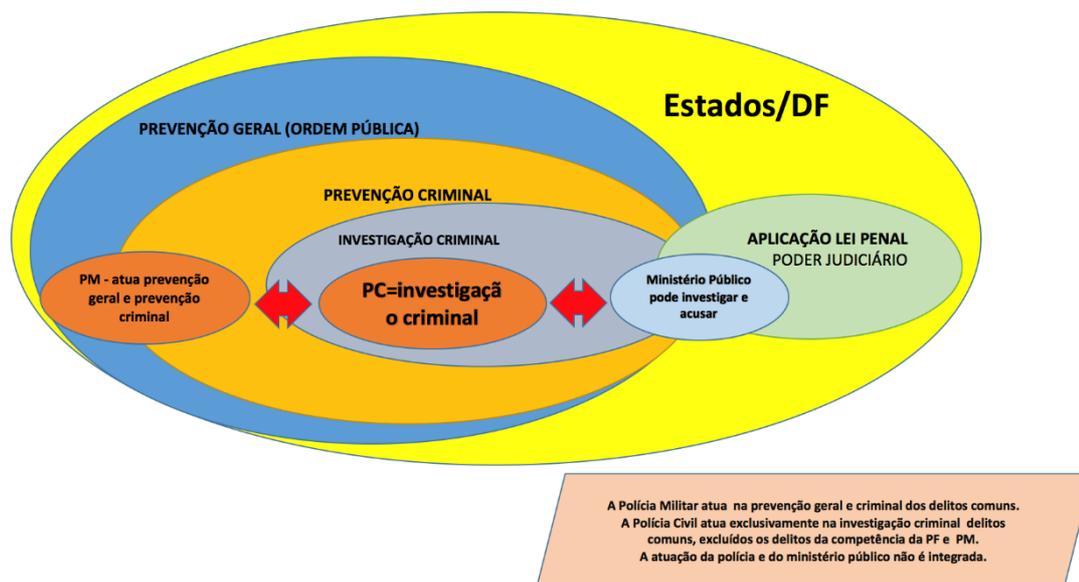
A Figura 11 demonstra claramente que a polícia federal atua em todas as suas atribuições de polícia e que a polícia rodoviária federal desempenha apenas ações de prevenção geral e prevenção criminal. Logo, no âmbito da União, há segmentação do poder de polícia e essas polícias não desempenham na integralidade as atribuições do poder policial. Todavia, cabe ressaltar, que a polícia federal, apesar de atuar em todas as fases do poder de polícia, ainda assim rompe com a atuação do Ministério Público. Desse modo podemos dizer que ela tem ciclo completo, no que se refere a atuação policial, mas não é um modelo de polícia integral.

Nos estados federados e no Distrito Federal há duas instituições policiais. À polícia militar cabe a polícia ostensiva<sup>49</sup> e a preservação da ordem pública, enquanto à polícia civil<sup>50</sup> cabem as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penal, excetuadas os militares e da competência da união. Da mesma forma que há com a Polícia Rodoviária Federal (PRF) e a Polícia Ferroviária Federal (PFF), nas Polícias Militar e Civil há uma segmentação clara do rol de atribuições, especialmente no que se refere à prevenção e investigação criminal, no âmbito dos crimes comuns, conforme segue apresentado na Figura 12.

<sup>49</sup> Art 144, § 5º, CF – 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 (BRASIL, 1988).

<sup>50</sup> Art 144, § 5º, CF – Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares (BRASIL, 1988).

**Figura 12 – Rol de atribuições das Polícias Militar e Civil.**



Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 12 demonstra claramente a ruptura que ocorre no campo de atribuições das instituições estaduais e do Distrito Federal, ficando evidente a perda de elementos que possam contribuir para a aplicação da lei penal. Portanto, a ilustração, que usou a ajuda visual de círculos, retrata os limites de atuação de cada uma das instituições policiais, representando claramente o encerramento da participação de cada instituição policial na sua área de atuação. Nesse sentido, falar em ciclo policial é limitar a sua participação na sua área de responsabilidade e não ter uma visão sistêmica de todas as atribuições da polícia, seja no âmbito da prevenção geral, criminal, investigação criminal e, inclusive em relação à aplicação da lei penal. Assim sendo, os círculos demonstram claramente o rompimento entre as atribuições e a total falta de integração entre as agências policiais, o ministério público e o poder judiciário.

Destaca-se que no modelo policial brasileiro, no âmbito estadual, em uma ocorrência de homicídio, por exemplo, há uma fragmentação da ação policial, tendo a polícia militar o papel de adotar as medidas preliminares previstas no art. 6º do Código de Processo Penal (CPP)<sup>51</sup>, fazendo o isolamento do local do crime e a identificação de provas, as quais são, então, reportadas para a polícia judiciária (polícia civil), a qual, posteriormente, abrirá o

<sup>51</sup> Art. 6º, CPP – Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá: I - dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais; (Redação dada pela Lei nº 8.862, de 28.3.1994) II - apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; (Redação dada pela Lei nº 8.862, de 28.3.1994) III - colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias; [...] (BRASIL, 1941).

inquérito policial e fará a investigação, conforme preconiza o art. 5, I, do CPP (BRASIL, 1941).

Desta forma, percebe-se que há uma perda de elementos importantíssimos na produção da prova, pois a autoridade policial que chegou ao local do homicídio não tem a atribuição de investigá-lo e, muitas vezes, não está comprometida com a produção de provas, em especial com a cadeia de custódia ou a preservação dos elementos probatórios. Visto que não é a sua atividade essencial, muitos indícios e/ou vestígios que poderiam auxiliar no esclarecimento dos fatos são perdidos, o que, por si só, já é uma das causas da baixa elucidação dos delitos contra a vida. Além disto, a prova pericial<sup>52</sup> é realizada pela polícia científica, que no Brasil é identificada como Instituto Geral de Perícia (IGP), que se trata de um terceiro órgão estatal, o qual é solicitado para comparecer ao local pela polícia judiciária (polícia civil) após o registro policial realizado pela polícia ostensiva. Portanto, em uma cena do crime doloso contra a vida, na qual o resultado morte resta confirmado, há participação de três segmentos estatais e isto certamente traz um prejuízo para a preservação da prova, inclusive colaboração com a baixa elucidação dos fatos (BEATO FILHO, 2012, p. 212).

Assim, ante ao delito gravíssimo que é o homicídio, há perda de elementos importantíssimo para a investigação criminal pela falta de comprometimento das instituições policiais. A polícia militar, que deveria fazer o isolamento do local, por vezes apenas quer repassar a ocorrência para a polícia responsável pela investigação. Nesse momento há uma ruptura, especialmente no campo do comprometimento, pois o agente policial não tem participação na investigação e com isto acaba não se envolvendo com a preservação e, principalmente, com a coleta de elementos fundamentais para a elucidação dos fatos<sup>53</sup>.

Os primeiros instantes após a ocorrência de um delito são essências para a sua elucidação, pois, desde que ninguém destrua as evidências, a cena do crime fala, sendo levados em consideração relatos de testemunhas, posição do corpo, cápsulas de balas disparadas, impressões digitais e marcas no chão. Portanto, o local precisa ficar isolado até ser analisado por peritos bem treinados e equipados, entretando, em virtude da sistematização policial, na qual há uma quebra da custódia de provas e principalmente uma ruptura de atribuições policiais, há perda de elementos fundamentais para a elucidação de delitos. A questão é procedimental, e não consideramos falta de treinamento ou outras questões, visto

---

<sup>52</sup> Art. 159 – O exame de corpo de delito e outras perícias serão realizados por perito oficial, portador de diploma de curso superior (BRASIL, 1941).

<sup>53</sup> “As provas materiais desaparecem. Todo mundo passeia no local do crime. As testemunhas não são entrevistadas corretamente nem são identificadas muitas vezes. Isso aí faz com que muitas vezes, cada vez mais, você não consiga a condenação do criminoso” (MENEZES; LEUTZ, 2014).

que o procedimento envolve muitos agentes e isso desfavorece a preservação dos elementos centrais, que são os vestígios e as provas.

Nesse sentido, a existência de duas ou mais agências policiais que têm as mesmas atribuições leva à superposição e redundância de atividades, dificultando a integração das várias organizações do sistema da justiça criminal, especialmente no que diz respeito aos conflitos de jurisdição (atribuições) entre as polícias. Nesse sentido destaca-se o “caráter frouxamente articulado” (BEATO FILHO, 2008, p. 199) entre as organizações que compõem o sistema de prevenção, repressão e justiça criminal, as quais acabam operando uma disjunção entre o aparelho policial e a administração da justiça.

#### **4.3.2 Modelo de Polícia de Portugal**

Por sua vez, em Portugal, a Lei de Segurança Interna, no art. 1º, nº 1, estabelece que a segurança interna é

[...] actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática. (PORTUGAL, 2008).

Ainda, o número 2, do mesmo artigo, refere que a “a actividade de segurança interna exerce-se nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança” (PORTUGAL, 2008).

No artigo 25º, da Lei de Segurança Interna, é que apresentam-se expressamente as forças de segurança, as quais são responsáveis pela segurança interna, como: a) A Guarda Nacional Republicana; b) A Polícia de Segurança Pública; c) A Polícia Judiciária; e d) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (PORTUGAL, 2008).

Dessa forma, fica evidente que o sistema policial português também é composto por diversas agências policiais, mas a diferença central é que cada uma delas é dotada da integralidade de atribuições de polícia, podendo atuar no campo da prevenção e investigação criminal, conforme análise a seguir. Ademais, ele é composto por um complexo sistema jurídico, partindo da Constituição da República e chegando às leis orgânicas das polícias, passando pela Lei de Segurança Interna (LSI) e pela Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna (MAI), nas quais são definidas as funções e atribuições constitucionais e legais.

É possível perceber que o modelo policial de Portugal possui como característica marcante a dualidade, sendo formado, predominantemente, por duas grandes instituições policiais, uma de natureza militar e outra de natureza civil, as quais são, respectivamente, a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP). Além dessas, também são polícias em Portugal, a Polícia Marítima (PM), a Polícia Judiciária (PJ) e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (RAPOSO, 2006, p. 49).

Em relação à Guarda Nacional Republicana (GNR), suas estruturações e atribuições legal encontram-se esculpidas na Lei nº 63/2007, denominada Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana (LOGNR). O artigo 1º estabelece que a GNR é força de segurança<sup>54</sup>, tendo dupla dependência ministerial, conforme estabelece o artigo 2º:

Artigo 2º - Dependência

1 — A Guarda depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna. 2 — As forças da Guarda são colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do seu comandante-geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional e das Forças Armadas e do regime do estado de sítio e do estado de emergência, dependendo, nesta medida, do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento. (PORTUGAL, 2007).

Esta dupla dependência está relacionada à função desempenhada pela GNR, que atua na prevenção e repressão criminal, ficando subordinada ao ministro da administração interna e, no caso de questões atinentes a soberania e defesa nacional, adstrito ao ministro da defesa nacional.

No caso específico, interessa, especialmente, a sua atuação enquanto agência policial, e para tanto verificar-se-ão as suas atribuições, que constam no artigo 3º da Lei Orgânica da GNR:

**Artigo 3º- Atribuições 1 — Constituem atribuições da Guarda:**

a) garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito; **b) garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens;** c) **prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança;** d) prevenir a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos; e) **desenvolver as acções de investigação criminal e contra-ordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas;** [...] p) contribuir para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos; q) prosseguir as demais atribuições que lhe forem cometidas por lei. (PORTUGAL, 2007, grifo nosso).

---

<sup>54</sup> “Artigo 1º- Definição1 — A Guarda Nacional Republicana, adiante designada por Guarda, é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa.2 — A Guarda 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” (PORTUGAL, 2007,).

Nota-se que a GRN é uma força de segurança com atribuição de polícia administrativa geral (prevenção geral – ordem pública –, e prevenção criminal), bem como de polícia judiciária, que vem a ser a atribuição de investigação criminal<sup>55</sup>.

Quanto à Polícia de Segurança Pública, da mesma forma, que também é uma das forças de segurança interna, esta tem suas atribuições definidas na Lei n° 53/2007, denominada Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública (LOPSP). Segundo consta nos artigos 1° e 2° da lei, a PSP é uma força de segurança uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa, ligada ao ministério da administração interna<sup>56</sup>. No tocante as atribuições policiais, os artigos 3° e 4° da LOPSP estabelecem que:

Artigo 3° - Atribuições1 - Em situações de normalidade institucional, as atribuições da PSP são as decorrentes da legislação de segurança interna e, em situações de estado de sítio e de emergência.

2 - Constituem atribuições da PSP:

a) garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito; **b) garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens;** c) **prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança;** d) prevenir a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos; e) desenvolver as acções de investigação criminal e contra-ordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas; [...]

Artigo 4° - Conflitos de natureza privada

A PSP não pode dirimir conflitos de natureza privada, devendo, nesses casos, limitar a sua acção à manutenção da ordem pública (PORTUGAL, 2007, grifo nosso).

Logo, ante as atribuições legais, a Polícia de Segurança Pública também é uma força de segurança com atribuição de polícia administrativa geral (prevenção geral – ordem pública – e prevenção criminal), bem como de polícia judiciária, que vem a ser a atribuição de investigação criminal. Portanto, perpassando todas as atribuições de polícia nas suas áreas de atuação.

---

<sup>55</sup> Seguindo a classificação de Raposo (2006, p. 76), essas atribuições podem subdividir-se em funções de polícia administrativa geral de segurança pública/ordem pública, polícia administrativa especial e de polícia judiciária.

<sup>56</sup> Artigo 1° Definição1 – A Polícia de Segurança de Segurança Pública, adiante designada por PSP, é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa. 2 – A PSP tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei. 3 – A PSP está organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, estando o pessoal com funções policiais sujeito à hierarquia de comando e o pessoal sem funções policiais sujeito às regras gerais de hierarquia da função pública. Artigo 2° Dependência A PSP depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna e a sua organização é única para todo o território nacional (PORTUGAL, 2007).

A Polícia Judiciária (PJ), nos termos do artigo 1º da Lei nº 37/2008, de 6 de agosto de 2008, Lei Orgânica da Polícia Judiciária, trata-se de um corpo superior de polícia criminal, organizado hierarquicamente na dependência do Ministério da Justiça, tratando de um serviço central da administração direta do Estado com autonomia administrativa. Diferentemente da GNR e PSP, que, nas suas respectivas Leis Orgânicas, possuem a atribuição de “desenvolver as ações de investigação criminal e contraordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas” (PORTUGAL, 2008), e referem taxativamente a missão de coadjuvar “as autoridades judiciárias em processos relativos a crimes cuja detecção ou investigação lhe incumba realizar ou quando se afigure necessária a prática de atos que antecedem o julgamento e que requerem conhecimentos ou meios técnicos especiais” (Art. 1º, PORTUGAL, 2008).

Nos termos da LOPJ, a Polícia Judiciária portuguesa tem como missão e atribuições:

Artigo 1º Natureza A Polícia Judiciária, abreviadamente designada por PJ, corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei, é um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa.

Artigo 2º Missão e atribuições 1 — **A PJ tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação**, desenvolver e promover as **acções de prevenção, detecção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes**.

2 — A PJ prossegue as atribuições definidas na presente lei, nos termos da Lei de Organização da Investigação Criminal e da Lei Quadro da Política Criminal. (PORTUGAL, 2008, grifo nosso).

Pode-se afirmar que a sua missão se enquadra em três grandes áreas de atuação: 1) coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes, ex vi nº 1 dos art. 2º e 3º e art. 5º; 2) desenvolver e promover as ações de prevenção e detecção criminal; e 3) assegurar a cooperação internacional, através dos Gabinetes Nacionais da INTERPOL e EUROPOL. Portanto, trata-se de uma polícia integral ou de ciclo completo quanto às atribuições de polícia no tocante aos delitos de sua atribuição legal.

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), “é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do MAI, com autonomia administrativa” (Art. 1º DL 252/2000 – Lei Orgânica do SEF (LOSEF) (PORTUGAL, 2000).

Raposo destacou que “os serviços de segurança são os demais serviços, não necessariamente policiais, que concorrem para garantir a segurança interna, prescindindo, para o efeito, de uma organização daquele tipo” (2006, p. 49). Assim, tanto a Polícia

Judiciária como o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – que revestem natureza policial –, devem ser qualificados como verdadeiros e próprios serviços de segurança.

A lei orgânica da referida polícia, estabelece como natureza e atribuições, conforme o artigo 1º da LOSEF:

Artigo 1. Natureza 1 — O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, abreviadamente designado por SEF, é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa e que, no quadro da política de segurança interna, tem por objectivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e actividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e acções relacionadas com aquelas actividades e com os movimentos migratórios.

2 — Enquanto órgão de polícia criminal, o SEF actua no processo, nos termos da lei processual penal, sob a direcção e em dependência funcional da autoridade judiciária competente, realizando as acções determinadas e os actos delegados pela referida autoridade. (PORTUGAL, 2000).

Diante da análise é possível concluir que o SEF também trata-se de uma polícia com atribuição à segurança interna, contudo, este não é uma força de segurança, mas sim um serviço de segurança, sendo um órgão de polícia criminal que atua no campo da prevenção e investigação dos delitos de sua responsabilidade.

Além das forças de segurança que foram analisadas, há ainda outros serviços de segurança com atribuições específicas, tais como: o Serviços de Informação de Segurança (SIS) – Lei Quadro do Sistema de Informações (SIRP), Lei nº, 30/84; os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica, nos termos do art. 25º, nº, 3, da Lei de Segurança Interna.

Por fim, ressalta-se que a GNR e a PSP são tipicamente forças de segurança orientadas para o cumprimento integral das funções básicas do sistema de segurança interna, tais como a prevenção geral (prevenção, ordem pública, investigação criminal) (PEDROSO, 2012, p. 4), competindo-lhes essencialmente “garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a proteção de pessoas e bens, prevenindo a criminalidade em geral e a prática de atos contrários à lei e regulamentos” (RODRIGUES, 2012, p. 3). Ademais, frisa-se que as demais forças ou serviços policiais também têm a integralidade das atribuições, podendo desempenhar atividades de prevenção específicas e investigação criminal, no que se refere as suas esferas de responsabilidade e atuação.

A investigação criminal em Portugal assenta-se essencialmente Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC), ou, simplesmente, Lei de Investigação Criminal, Lei nº 49/2008. Ela é que organiza o subsistema de investigação criminal, especialmente, em relação àqueles órgãos de investigação criminal que também são órgãos policiais. Evidentemente, a

referida lei está consubstanciada no Código de Processo Penal, Decreto-Lei nº 78/87, que no artigo 1º apresenta definições legais:

Artigo 1. (Definições legais) Para efeitos do disposto no presente Código considera-se: a) Crime: o conjunto de pressupostos de que depende a aplicação ao agente de uma pena ou de uma medida de segurança criminais; b) **Autoridade judiciária**: o juiz, o juiz de instrução e o Ministério Público, cada um relativamente aos actos processuais que cabem na sua competência; c) Órgãos de polícia criminal: todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este Código; d) **Autoridade de polícia criminal: os directores, oficiais, inspectores e subinspectores de polícia e todos os funcionários policiais a quem as leis respectivas reconhecerem aquela qualificação**; e) Suspeito: toda a pessoa relativamente à qual exista indício de que cometeu ou se prepara para cometer um crime, ou que nele participou ou se prepara para participar [...]. (PORTUGAL, 1987, grifo nosso).

Em relação à atribuição de investigação dos órgãos de polícia criminal, o artigo 55 do Código de Processo Penal estabelece que

1 – Compete aos órgãos de polícia criminal coadjuvar as autoridades judiciárias com vista à realização das finalidades do processo.

2 – Compete em especial aos órgãos de polícia criminal, mesmo por iniciativa própria, colher notícia dos crimes e impedir quanto possível as suas consequências, descobrir os seus agentes e levar a cabo os actos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova. (PORTUGAL, 1987).

Além disso, no seu artigo 56, também estabelece que os órgãos de polícia atuam, no processo, sob a direcção das autoridades judiciárias e na sua dependência funcional (PORTUGAL, 1987).

Nessa perspectiva, faz-se necessário analisar especificamente a investigação criminal no tocante ao procedimento, sendo que o inquérito em Portugal, diferentemente do Brasil, fulcro dos artigos 262º, 263º e 264º do Código de Processo Penal português, é dirigido pelo Ministério Público, conforme consta:

Artigo 262º (Finalidade e âmbito do inquérito) 1- O inquérito compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação. 2- Ressalvadas as excepções previstas neste Código, a notícia de um crime dá sempre lugar à abertura de inquérito.

Artigo 263º (Direcção do inquérito) 1- A direcção do inquérito cabe ao Ministério Público, assistido pelos órgãos de polícia criminal. 2- Para efeito do disposto no número anterior, os órgãos de polícia criminal actuam sob a directa orientação do Ministério Público e na sua dependência funcional (PORTUGAL, 1987).

Assim sendo, pode-se concluir que os órgãos de polícia criminal têm a função de coadjuvar e assistir ao Ministério Público (MP) na investigação criminal<sup>57</sup>, mesmo que a coordenação geral seja do ministério público, modelo identificado como promotor

---

<sup>57</sup> Verifica-se que o legislador sentiu necessidade de rescrever e redeterminar um princípio de coadjuvação e de obrigatoriedade de assistência por parte dos órgãos de polícia criminal para vincar a competência absoluta da investigação da autoridade judiciária. Relembramos o que a Comissão de Legislação da AO defendeu: “por força da lei processual a direcção da investigação compete efetivamente ao Ministério Público ou ao juiz de instrução, no inquérito e na instrução, respectivamente [...]” (VALENTE, 2013, p. 54).

investigador. Evidentemente, as polícias de investigação gozam de uma certa autonomia, principalmente naquelas situações em que as questões a serem adotadas ocorrem na efervescência dos fatos delituosos, mas agem em consonância com os interesses do dono da ação penal e, com isso, evita-se o retrabalho.

A lei de investigação criminal, Lei 49/2008, define a investigação criminal e a quem cabe a direcção desta, conforme os artigos 1º e 2º da LOIC:

Artigo 1º Definição A investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo.

Artigo 2º Direcção da investigação criminal 1 - A direcção da investigação cabe à autoridade judiciária competente em cada fase do processo. 2 - A autoridade judiciária é assistida na investigação pelos órgãos de polícia criminal. 3 - Os órgãos de polícia criminal, logo que tomem conhecimento de qualquer crime, comunicam o facto ao Ministério Público no mais curto prazo, que não pode exceder 10 dias, sem prejuízo de, no âmbito do despacho de natureza genérica previsto no nº 4 do artigo 270º do Código de Processo Penal, deverem iniciar de imediato a investigação e, em todos os casos, praticar os actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova. 4 - Os órgãos de polícia criminal actuam no processo sob a direcção e na dependência funcional da autoridade judiciária competente, sem prejuízo da respectiva organização hierárquica. (PORTUGAL, 2008).

Em Portugal, a investigação criminal é regulamentada pela da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC), especialmente a partir do seu Capítulo II. Nos termos do artigo 4<sup>58</sup>, cada órgão de polícia criminal tem definidas as competências específicas em matéria de investigação criminal, observando o princípio da especialidade e racionalização dos recursos disponíveis (PORTUGAL, 2008). No artigo 7º da mesma lei, o legislador infraconstitucional estabeleceu as competências de cada um dos órgãos de polícia criminal, atribuindo matéria exclusiva para a Polícia Judiciária (PJ) e, residualmente<sup>59</sup>, para a Polícia de Segurança Pública (PS) e para a Guarda Nacional Republicana (GNR), conforme consta:

Artigo 7.º

Competência da Polícia Judiciária em matéria de investigação criminal

1 - É da competência da Polícia Judiciária a investigação dos crimes previstos nos números seguintes e dos crimes cuja investigação lhe seja cometida pela autoridade judiciária competente para a direcção do processo, nos termos do artigo 8.º

---

<sup>58</sup> Artigo 4º Competência específica em matéria de investigação criminal. 1 – A atribuição de competência específica obedece aos princípios da especialização e racionalização na afectação dos recursos disponíveis para a investigação criminal. 2 – Sem prejuízo do disposto nos nos 4 e 5 do artigo 7.º, os órgãos de polícia criminal de competência genérica abstêm-se de iniciar ou prosseguir investigações por crimes que, em concreto, estejam a ser investigados por órgãos de polícia criminal de competência específica (PORTUGAL, 2008).

<sup>59</sup> Competência da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública em matéria de investigação criminal É da competência genérica da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública a investigação dos crimes cuja competência não esteja reservada a outros órgãos de polícia criminal e ainda dos crimes cuja investigação lhes seja cometida pela autoridade judiciária competente para a direcção do processo, nos termos do art. 8 (PORTUGAL, 2008).

2 - É da competência reservada da Polícia Judiciária, não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal, a investigação dos seguintes crimes:

- a) Crimes dolosos ou agravados pelo resultado, quando for elemento do tipo a morte de uma pessoa; [...]
- g) Associação criminosa;
- h) Contra a segurança do Estado, com excepção dos que respeitem ao processo eleitoral;
- i) Branqueamento;
- j) Tráfico de influência, corrupção, peculato e participação económica em negócio;
- l) Organizações terroristas e terrorismo;
- m) Praticados contra o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, os presidentes dos tribunais superiores e o Procurador-Geral da República, no exercício das suas funções ou por causa delas;
- n) Prevaricação e abuso de poderes praticados por titulares de cargos políticos;
- o) Fraude na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção e fraude na obtenção de crédito bonificado;
- p) Roubo em instituições de crédito, repartições da Fazenda Pública e correios;
- q) Conexos com os crimes referidos nas alíneas d), j) e o). (PORTUGAL, 2008).

Em apertada síntese, pode-se dizer que a criminalidade mais complexa será apurada pela polícia judiciária e os demais delitos, essencialmente relacionados aos crimes contra o patrimônio, serão investigados pela PSP e pela GNR, observados os limites de atuação de cada uma delas, nos termos do artigo 6º, da LOIC, o qual estabelece que

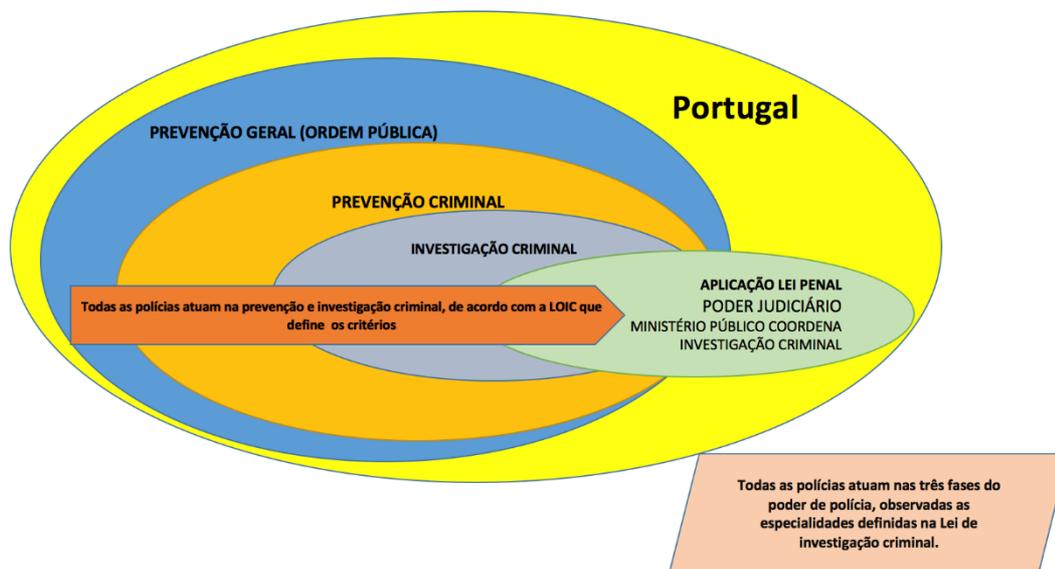
É da competência genérica da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública a investigação dos crimes cuja competência não esteja reservada a outros órgãos de polícia criminal e ainda dos crimes cuja investigação lhes seja cometida pela autoridade judiciária competente para a direcção do processo. (PORTUGAL, 2008).

Cabe destacar que o legislador português, em conformidade com esse artigo, determinou que os órgãos de competência genérica devem abster-se de iniciar qualquer investigação de natureza específica, uma vez que, o sistema visa dar um carácter de especialização às investigações.

Por fim, cabe destacar que a polícia judiciária (PJ) atua em todo o território português, em relação ao rol de competência que lhe foi atribuída, enquanto a PSP e a GNR têm competência de investigação criminal residual genérica e atuam em parte do território, sendo que a PSP fica com a responsabilidade de prevenção e investigação criminal dos delitos ocorridos nos grandes centros e a GNR no restante dos locais.

A Figura 13 ilustra o sistema policial português.

Figura 13 – Modelo de Polícia de Portugal.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota-se que cada uma das instituições policiais atua na integralidade das atribuições do poder de polícia, seja no campo preventivo e/ou no da investigação criminal. Logo, essas têm o ciclo integral ou completo de polícia, sendo instituições policiais com a integralidade de atribuições quanto as suas áreas de atuação.

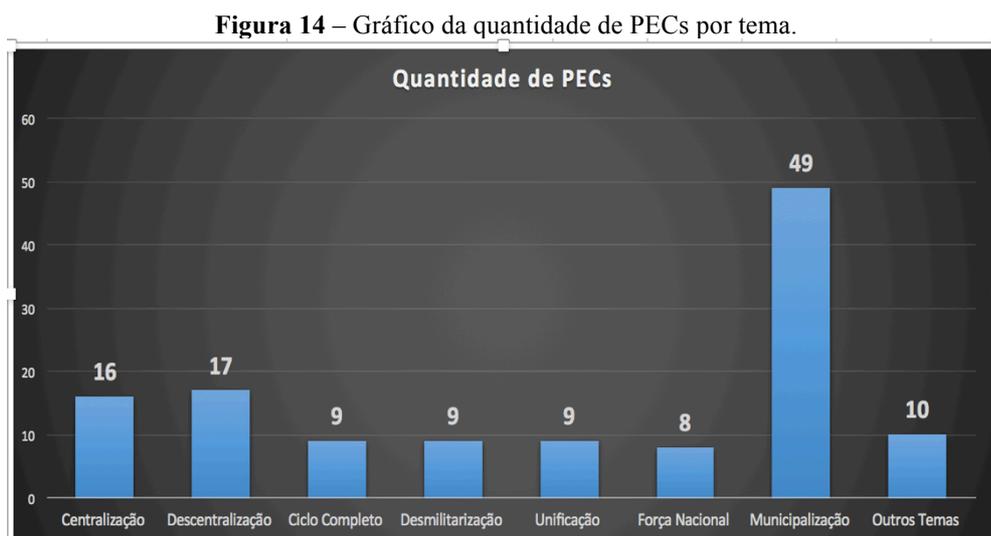
#### 4.4 IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE POLÍCIA INTEGRAL NO BRASIL COMO MEDIDA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA

O aumento da criminalidade e da insegurança na sociedade brasileira tem levado a população, por intermédio de seus representantes, a apresentarem diversos projetos legislativos para melhorar o sistema da segurança pública no país e, inclusive, para alterar o modelo policial, tornando as instituições policiais mais efetivas na execução do direito fundamental à segurança pública.

Em recente pesquisa realizada por Pinc e Jesus Filho (2016) foi constatado que, entre o período de 1988 e 2015 foram apresentadas 127 Projetos de Emendas Constitucionais propondo mudanças na segurança públicas, as quais foram classificadas em oito temas: 1)

municipalização<sup>60</sup>; 2) unificação das polícias civil e militar; 3) desmilitarização da polícia militar<sup>61</sup>; 4) ciclo completo; 5) força nacional<sup>62</sup>; 6) centralização<sup>63</sup>; 7) descentralização<sup>64</sup>; e 8) outros temas, o qual reúne 10 propostas com algum grau de singularidade, o que impossibilitou incluí-las nas temáticas anteriores.

A Figura 14 apresenta um demonstrativo da quantidade de PECs por tema:



Fonte: Elaborado pelo autor.

A PEC 430<sup>65</sup>, que propõe a implementação do ciclo completo de polícia, é uma das que mais tramitou e atualmente está sendo discutida no Congresso Nacional. Nesse projeto busca-se, basicamente, a unificação das funções ostensivo-preventiva e judiciária em um único órgão policial, o que pode ocorrer por meio da atribuição de todas essas competências a cada uma das polícias estaduais, ou pela unificação das polícias civil e militar. Esta, por sua

<sup>60</sup> A municipalização é uma forma de descentralização política e é entendida como a transferência da competência do governo estadual para o governo municipal no sentido de compor sua própria força de segurança, em caráter suplementar, ou em substituição à força de segurança estadual.

<sup>61</sup> A desmilitarização é a eliminação da característica militar das polícias militares, mediante a extinção da atual organização policial e criação de uma nova. E, por vezes, ela vem acompanhada da proposta de unificação das polícias.

<sup>62</sup> A Força Nacional de Segurança Pública é atualmente um programa de cooperação entre a União e os estados por meio do qual os últimos cedem membros de suas forças de segurança para integrar uma força tarefa policial em alguma região mediante especial demanda. Algumas PECs procuraram instituir a Força Nacional como um novo órgão de segurança.

<sup>63</sup> Por centralização da segurança pública entende-se a transferência para um órgão central, tal como a Polícia Federal, de atribuições atualmente alocadas nas polícias estaduais ou na polícia rodoviária federal.

<sup>64</sup> A descentralização é entendida como a subtração de um poder de polícia de um órgão para conferir a outro órgão, como, por exemplo, a transferência de uma atribuição das polícias federais para uma polícia estadual, ou a instituição de uma nova força policial, a qual passaria a assumir poderes sobre âmbitos específicos, tais como a instituição da polícia penitenciária.

<sup>65</sup> Proposta de emenda à Constituição nº 430, de 2009 (Apensadas: PEC nº 432/2009, PEC nº 321/2013, PEC nº 423/2014, PEC nº 431/2014, PEC nº 127/2015, PEC nº 89/2015, PEC nº 198/2016, PEC nº 273/2016 e PEC nº 319/2017) (BRASIL, 2009a).

vez, consistiria na construção de uma única polícia nos entes federados, desempenhando todas as funções: policiamento ostensivo-preventivo, polícia judiciária, preservação da ordem pública, apuração de infrações criminais e serviço de inteligência policial.

A última movimentação foi no ano de 2017, quando a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania votou pela inadmissibilidade da PEC e das apensadas, visto que a pretensão de criar uma nova polícia nos Estados e no Distrito Federal, como força única e desmilitarizada, não apenas adentrava na natureza atual dos órgãos de segurança pública, mas, além disso, o fazia em desconsideração à autonomia que o texto constitucional defere aos Poderes Executivos dos Estados e dos Municípios.

O argumento central é de que a proposta não se trata de uma modificação admissível à luz das cláusulas de segurança do texto constitucional, garantidoras de estabilidade e paz social, também conhecidas por cláusulas pétreas, previstas no § 4º do artigo 60 da Constituição Federal<sup>66</sup>. A fundamentação é de que as proposições sob estudo tocam e ferem a Constituição, desconsiderando que o seu texto em vigor não pode ser modificado no que diz respeito à “[...] forma federativa de Estado” e à “[...] separação dos Poderes”.

Apesar do posicionamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a proposta da unificação das polícias, no âmbito das unidades federativas, a qual dotaria essa agência policial com o ciclo completo (todas as atribuições de polícia – prevenção geral, prevenção criminal e investigação criminal) não parece ser a medida adequada para efetivar os direitos fundamentais, especialmente o da segurança pública, pois a unificação da polícia poderia criar uma estrutura ainda maior e mais ameaçadora<sup>67</sup>, que poderia ficar fora do controle da fiscalização e ter muita dificuldade de gerenciamento devido à fusão de duas instituições com missões tão distintas e com formações totalmente diversas, o que demandaria um tempo precioso e grande investimento (ROCHA, 2009, p. 36).

Diante das críticas aos modelos de polícia apresentados nas PECs far-se-á a análise do conceito de polícia integral, verificando-se a possibilidade de implementação desse modelo no Brasil.

#### **4.4.1 Polícia Integral: conceito e proposta para implementação no Brasil**

---

<sup>66</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...)§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais (BRASIL, 1988).

<sup>67</sup> Casos de abuso de poder e corrupção de agentes policiais.

No Brasil, principalmente em decorrência da ineficiência do modelo de polícia atual, começou a ser discutida a implementação de um modelo em que todas as polícias fossem dotadas de todas as atribuições de polícia no âmbito da sua área de atuação. Esse modelo de polícia passou a ser popularmente nomeado de ciclo completo de polícia, em que a mesma instituição policial tivesse a atribuição de fazer a atividade de prevenção criminal e investigação criminal<sup>68</sup>.

Nesse sentido pretende-se apresentar o conceito de polícia integral como um modelo adequado para efetivar a atuação de cada instituição policial, de acordo com a sua especialidade, a fim de dar a melhor resposta no campo da sua responsabilidade e efetivar os direitos fundamentais, especialmente o da segurança, o qual serve de garante dos demais direitos para que o indivíduo tenha estabelecida uma condição digna.

No dicionário da língua portuguesa encontramos o significado da palavra integral como: “adj gén. Inteiro; total; que contém o necessário, o essencial; sem faltas;” (SILVA, 1998, p. 157), o que, em uma análise sistemática, remete à ideia da integralidade de todas as atribuições, ou seja, que tenha tudo aquilo que é essencial para a sua existência. Portanto, no campo da polícia, significa dizer que a polícia integral é aquela que detém todas as atribuições e competências atinentes à função policial na sua plenitude.

O conceito de polícia integral não é muito utilizado, pois em outros países não há muitas discussões sobre a sistemática de distribuição das atribuições policiais, sendo que, de modo geral, cada instituição é concebida com a integralidade de atribuições no espectro da sua atuação. Entretanto, em Portugal, na Polícia de Segurança Pública, foi estabelecido que a “polícia integral são aquelas instituições policiais que possuem todas as valências de intervenção necessárias para debelar qualquer problema de segurança que venham a ocorrer na sua área de jurisdição” (ISCPSI, 2013, p.11).

Nesse mesmo sentido, segundo Branco, polícia integral é “polícia que detém todas as atribuições e competências atinentes à função policial na sua plenitude” (2010, p. 1). Nas considerações finais do seminário “Os Desafios da Segurança Pública em Portugal” (2013), concluiu-se que uma polícia integral é aquela que aproveita ao máximo suas valências e/ou vertentes, quer estas sejam de caráter tático-policial, interoperabilidade de equipamentos e tecnologia ou de informações, partindo-se daquele policiamento mais comum (policiamento

---

<sup>68</sup> O modelo apontado como ideal é aquele em que um mesmo organismo policial exerça ações de prevenção geral e criminal (repressão imediata e mediata após a prática de qualquer crime) e investigação criminal (apuração e investigação da autoria e materialidade dos delitos de sua competência), tornando os procedimentos mais harmônicos, ágeis e desburocratizados, aperfeiçoando, assim, o funcionamento da persecução penal (PEREIRA, 2006, p. 56).

em situação normal; policiamento de proximidade), indo até um incidente tático-policial (crise) com a intervenção de seu efetivo mais especializado (por exemplo, o Grupo de Operações Especiais) (ISCPSI, 2013, p. 5).

Ademais, referem ainda que a polícia integral se compõe de todas as valências de polícia administrativa (segurança, ordem pública, informações, administrativa especial, etc.) e judiciária (investigação criminal e auxiliar das autoridades judiciárias) (ISCPSI, 2013, p. 12). Portanto, trata-se da agência policial que atua no campo da prevenção geral, prevenção criminal e investigação criminal, no tocante ao seu campo de atuação, à área de circunscrição e à competência<sup>69</sup>, conforme a legislação vigente.

Branco (2010, p. 1), crítico do modelo policial de Portugal, sustenta que a polícia integral é compatível apenas com países que tenham apenas uma polícia, ou seja, que tenham um sistema policial monista e não pluralista. Para ele, para que a polícia seja integral, somente um corpo policial deveria desempenhar todas as atribuições. O autor destaca, ainda, que, sob essa concepção, Portugal não possui uma polícia integral, visto que às polícias portuguesas são conferidas atribuições e competências distintas.

Além disso, o autor ainda declara que, não obstante a cada uma das forças policiais ter sido atribuída uma área territorial de responsabilidade, na qual exerce a generalidade das suas competências, subsistem algumas missões que, independentemente da área geográfica, são desempenhadas apenas por uma, rentabilizando-se desta forma as especificidades e capacidades próprias de cada força na decorrência dos princípios da complementaridade e do apoio mútuo inerentes à caracterização do modelo dual. Para exemplificar o seu posicionamento destaca a competência própria da PSP no âmbito da segurança pessoal, de membros dos órgãos de soberania e de altas entidades e da GNR, quanto à fiscalização e ordenamento do trânsito em toda a rede nacional fundamental e complementar (BRANCO, 2010, p. 01).

Outro aspecto que Branco (2010, p. 2) destaca, o qual inviabiliza a integralidade do modelo de polícia português, são as diferentes naturezas das instituições policiais, tendo em vista que há uma força policial de natureza militar e outras forças policiais de natureza civil, bem como o rol de atribuições distintas de cada uma delas, especialmente das áreas de responsabilidade, dos meios e dos recursos que lhes serão afetos e que diferenciarão também nos estatutos dos seus elementos. Por fim, refere que distribuição de áreas de responsabilidades territoriais e, ainda, das missões entre a GNR e a PSP não foi aleatória,

---

<sup>69</sup> Competência relacionada ao rol de atividades que serão de sua atribuição. A exemplo da polícia federal que tem como atribuição a prevenção e investigação dos delitos contra a União, etc.

porque ao contrário do que a qualificação de “polícias integrais” parecia fazer crer, tem-se dois corpos policiais distintos (BRANCO, 2010).

Apesar da crítica do referido autor, nota-se que o modelo policial de Portugal é integral quanto ao rol de atribuições de cada polícia, as quais desempenham na plenitude as suas valências/incumbências, seja no campo da prevenção geral, prevenção criminal e/ou de investigação criminal, desde que seja um delito que seja da sua incumbência e dentro da sua área de responsabilidade territorial.

Diante da análise do conceito de polícia integral e da divergência apresentada quanto ao modelo de Portugal, pode-se inferir que é compatível um modelo de polícia integral num país com mais de uma polícia desde que cada uma delas desempenhe as suas atribuições na integralidade (CLEMENTE, 2015). Ao verificarmos as duas correntes existentes, é possível constatar um ponto comum quanto à questão conceitual. Esta define as polícias integrais como aquelas que detêm todas as atribuições (competências) para exercer as funções de polícia administrativa (prevenção geral/criminal) e polícia judiciária (investigação criminal), ou seja, são dotadas de poder para iniciar uma ocorrência policial de qualquer natureza (administrativa ou penal) e conduzi-la até o seu destino final (as autoridades judiciárias).

O termo polícia integral, na concepção apresentada, é mais amplo do que o ciclo completo de polícia, visto que a concepção de polícia integral apresenta a polícia com uma força policial que atua em sintonia com o ministério público e não disputando espaço. Nessa ótica, tem-se que a polícia tem um papel fundamental na persecução criminal, sendo parte integrante da acusação e contribuindo efetivamente na formação da convicção do órgão acusador. Portanto, no modelo de polícia português, pelo fato da polícia ser integral ela tem o comprometimento com a produção da prova e a preservação da prova, buscando efetivamente colaborar com a aplicação da lei penal.

Ademais, cabe destacar que há menos órgãos estatais atuando no mesmo caso policial, fato que torna o procedimento mais eficiente, menos burocrático, fazendo com que haja mais comprometimento dos integrantes. Além do mais, torna-se mais fácil detectar a falha no desempenho das atribuições, fato que gera mais responsabilidade de cada integrante da corporação policial e das autoridades judiciárias, especialmente no sentido da busca pelo melhor resultado.

Na mesma linha, especialmente quanto à efetividade, destaca-se que quanto mais etapas comporem o sistema apuratório maior será a taxa de atrito, interferindo diretamente na qualidade da prestação do serviço policial, sobremaneira à instituição encarregada de realizar

as tarefas da primeira parte do ciclo (Polícia Militar), quais sejam o policiamento ostensivo e, em caso de ocorrência de delitos, a prisão do infrator, pois aumentando a sensação de impunidade temos uma tendência natural de aumento na criminalidade (RONDON FILHO, RODRIGUES; COSTA, 2003, p. 63).

Outro aspecto importante de uma modelo de polícia integral é a otimização da investigação policial, seja pela via da produção da prova em contraditório judicial, o que torna o procedimento mais célere, evitando o retrabalho, seja, especialmente, pela questão da preservação constitucional das garantias individuais, visando evitar uma investigação arbitrária. Por conseguinte destaca-se a necessidade da revisão do modelo do inquérito policial adotado no Brasil, o qual é uma exceção. Conforme Monet (2001), Bayley (2002) e Monjardet (2004), em suas obras integrantes da Coleção Polícia e Sociedade, da USP/EDUSP, praticamente todas as polícias da Europa, Ásia e América do Norte tem um modelo de polícia integral ou de ciclo completo de polícia, sendo que não há a figura do inquérito policial sob a presidência de uma autoridade policial exclusivamente, anomalia constatada na atual estrutura brasileira.

Logo, ante a análise conceitual é possível afirmar que, em Portugal, há um modelo de polícia integral, sendo que as suas instituições policiais desempenham as atribuições de polícia na sua integralidade, atuando cada uma delas conforme os limites estabelecidos na legislação, tanto na esfera de delitos ou ações preventivas e investigativas, bem como nos limites territoriais. Por fim, frisa-se a possibilidade de cada uma delas atuar no campo da prevenção geral e criminal e na investigação criminal, e, quanto à última, atuando diretamente sob a orientação do ministério público.

No Brasil, a Polícia Federal possui todas as atribuições de polícia, o que faz com que seja uma polícia de ciclo completo, mas não seja uma polícia integral. A Polícia Federal é a única instituição policial brasileira que desempenha todas as atribuições do poder de polícia, tendo ênfase na investigação criminal. Porém, no Estado Democrático de Direito, a investigação criminal deve atentar para a eficiência e para as garantias constitucionais e processuais, razão pela qual, nesse aspecto, ainda não há plenitude das atribuições da polícia.

Ademais, no Brasil, conforme analisado, o inquérito policial, de modo geral, tem-se demonstrado ineficiente e, ainda, com uma estrutura inquisitorial, a qual não condiz com a nova ordem constitucional, além de haver um retrabalho na produção da prova frente ao contraditório judicial. No nível federal, a investigação criminal conduzida pela Polícia

Federal, também apresenta indicadores de elucidação baixos<sup>70</sup>, demonstrando a ineficiência da atual estrutura.

A Polícia Federal brasileira é dotada de todas as atribuições de polícia (prevenção geral, prevenção criminal e investigação). Entretanto, esta não desempenha a investigação que incumbe em consonância com a disposição constitucional da eficiência e do contraditório. Portanto pode-se dizer que ela é uma polícia de ciclo completo, mas não é uma polícia integral, pois não desempenha a sua atividade investigativa na plenitude constitucional, já que não tem conseguido resultados satisfatórios e, ainda, há necessidade da reprodução das provas, o que viola o princípio da economicidade e do contraditório judicial. Nesse sentido, pode-se inferir que há uma falta de integração entre as ações da polícia investigativa e o titular da ação penal, fato que contribui para a impunidade e a ineficiência da investigação e persecução penal<sup>71</sup>.

No tocante ao modelo de polícia integral, ressalta-se que não basta uma determinada instituição policial ser dotada com todas as atribuições policiais, especialmente a possibilidade de fazer a investigação criminal, mas sim, aquela deve desempenhar elas em consonância com o Estado Democrático de Direito, não apenas no aspecto formal, e sim na sua plenitude, devendo ser um procedimento eficiente capaz de produzir provas que levarão a aplicação da lei penal, observando as garantias constitucionais e processuais penais do investigado<sup>72</sup>, o que não coadunam com uma investigação policial inquisitorial, conforme está previsto no modelo brasileiro, razão pela qual as provas, obrigatoriamente, são submetidas ao

---

<sup>70</sup> A Escola Superior do Ministério Público da União patrocinou pesquisa para verificar a eficiência da investigação e persecução penal da corrupção e delitos econômicos. No resultado, os pesquisadores realçam a baixa taxa de denúncias, em relação aos inquéritos policiais concluídos em 2012. **Apenas 27,7% dos inquéritos policiais concluídos no país resultam em denúncias à Justiça Federal.** Em São Paulo, apenas 8,13% dos inquéritos por corrupção e crimes financeiros terminaram em denúncias do MPF à Justiça. No Rio de Janeiro, a proporção é de 10,78%. Uma análise detalhada dos crimes revela um avanço ainda menor das investigações. De 108 inquéritos encerrados em São Paulo, após ter sido apurada corrupção ativa e passiva, apenas cinco (4,62%) terminaram em denúncias. A proporção para peculato e sonegação de contribuição previdenciária é ainda menor (COSTA; MACHADO; ZACKSESKI, 2016, grifo nosso).

<sup>71</sup> O "mau desempenho da investigação", a "falta de integração entre policiais federais e procuradores da República" e a "ausência de articulação com organizações de fiscalização e controle" são razões apontadas para investigações ficarem pelo caminho, conforme a pesquisa "A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de Justiça Federal", patrocinada pela ESPMU e coordenada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (COSTA; MACHADO; ZACKSESKI, 2016).

<sup>72</sup> Os direitos e liberdades fundamentais pessoais são a pedra angular do Estado Democrático de Direito que previne o perigo e os danos, cessa os danos e os efeitos negativos colaterais, prossegue a prevenção geral e especial e estuda os fenômenos geradores do perigo (e dos riscos novos) com o intuito de defender e garantir os direitos, liberdades e garantias fundamentais de cada ser humano. Esta ideia central percorre o ideário de um direito penal garantista e humanista que se quer convertido em Direito penal do ser humano aglutinador de uma estrutura processual penal umbilicalmente enleada, em cada tempo e espaço, à fluída e nítida sistematização de afirmação da dignidade da pessoa humana como base de exigência de inscrição na doutrina de um sistema integral penal do ser humano (VALENTE, 2013, p. 434).

contraditório judicial e, conseqüentemente, resultam em retrabalho e taxas elevadas de ineficiência.

Ademais, é preciso pensar sobre uma fundamentação da atuação investigativa da polícia, especialmente no sentido de torná-la mais científica, mais célere e mais justa. Para Valente (2010, p. 15), o trabalho de polícia deve ser cada vez mais científico – jurídico, tático, laboratorial – para evitar que a descrença do cidadão no direito penal seja refractionada sobre a deficiente atuação policial.

Por fim, convém destacar que o conceito de Polícia Integral é já uma referência nacional em Portugal e uma parte da explicação para o sucesso no combate à criminalidade e insegurança nas áreas urbanas deve-se à sua efetiva implementação (ISCPSI, 2013, p. 10). Logo, convém ao Brasil adotar o modelo de polícia integral a fim de tornar as suas instituições policiais mais eficientes e, conseqüentemente, tornar mais efetiva a garantia fundamental da segurança, que passa ser o garante dos demais direitos e garantias fundamentais.

Dessa forma, analisado o conceito de polícia integral e as suas críticas, percebe-se a sua compatibilidade com o sistema de segurança público brasileiro. Do mesmo modo, entende-se ser viável a sua adoção e sugere-se a implementação mediante três medidas, conforme segue: 1) Emenda constitucional dotando todas as polícias de poder de polícia preventivo e investigativo; 2) Elaboração de uma lei federal de organização da prevenção e investigação criminal<sup>73</sup>; 3) Alteração do Código de Processo Penal estabelecendo integração do Ministério Público e das agências policiais quando atuam na investigação criminal.

#### 4.4.1.1 Emenda constitucional dotando todas as polícias de poder de polícia preventivo e investigativo

Quanto à primeira medida, para implementar um sistema de polícia integral deverá ser alterado o artigo 144 da Constituição Federal, por meio de Emenda Constitucional. Porém, a modificação deverá ficar exclusivamente adstrita à relação das instituições policiais que constam no rol do referido artigo, estabelecendo a cada uma delas a atribuição de prevenção lato sensu (prevenção geral, prevenção) e investigação criminal no rol de delitos da sua respectiva área de atuação, o que será descrito na Lei de Organização da prevenção e investigação criminal.

---

<sup>73</sup> Art. 144, CF. § 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (BRASIL, 1988).

Destaca-se que deverão ser alteradas as atribuições e preservadas todas as instituições policiais já existentes, conforme segue:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

A presente proposta não busca a extinguir ou criar outras agencias policiais, mas sim dotar cada uma delas com todas as atribuições do poder de polícia, voltadas à atividade preventiva e repressiva (investigação criminal).

No tocante às atribuições, deverá ser adotada a sistemática descrita no artigo 144, §1º, da Carta Magna, o qual estabelece o rol de atribuição da polícia federal e delimita as ações delituosas que são de sua incumbência, tornando-a uma polícia dotada de atribuições de polícia administrativa (prevenção geral e criminal) e polícia judiciária (investigação criminal), conforme consta:

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: I - **apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei**; II - **prevenir e reprimir** o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

E mais, para cada agência policial deverá ser descrita a atribuição de polícia, a qual deverá atuar, obrigatoriamente, na prevenção e investigação criminal, observando a sua área de atuação, aos moldes do que ocorre com a polícia federal. Acrescenta-se que na Constituição Federal deverá apenas ser descrito qual a área de atuação, mas o detalhamento ocorrerá na lei de organização.

Quanto às polícias da União, poderá ser mantida a descrição da polícia federal, nos termos do artigo 144, §1º, CF e, ainda, deverá ser descrito que a polícia rodoviária realizará a prevenção geral, criminal e investigação dos delitos nas rodovias federais, enquanto à polícia ferroviária federal caberá a responsabilidade da prevenção geral, criminal e investigação criminal dos delitos nas ferrovias federais.

Em relação às polícias civil e militar, polícias das unidades federativas, deverá estabelecer o descritivo das atribuições de polícia de prevenção geral, criminal e investigação

criminal. Para a polícia civil, adotando o princípio da especialidade, deverá ser destinada a atribuição de atuar na defesa dos interesses dos Estados e dos municípios da unidade federativa, aos moldes do que ocorre com a polícia federal. E mais, esta também deverá atuar na prevenção e investigação dos delitos mais graves, especialmente aqueles contra a vida.

Assim, ficaria estabelecido que a polícia civil será responsável por: I) apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses do Estado/Distrito Federal, dos municípios ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II) prevenir e reprimir os delitos contra a vida; e III) prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência.

E quanto à polícia militar, também deverá constar que esta terá atribuição de polícia preventiva geral, criminal e de investigação criminal. Porém, à polícia militar será atribuída a responsabilidade residual genérica, ficando esta responsável pela atuação ostensiva, fardada, uniformizada e pela preservação da ordem pública geral, especialmente, na prevenção e investigação dos delitos contra o patrimônio. Poderá ainda, receber a delegação de atribuições policiais naquelas localidades onde as outras agências policiais não tenham efetivo policial, a ser definido pela lei de organização da prevenção e investigação criminal.

#### 4.4.1.2 Elaboração de uma lei federal de organização da prevenção e investigação criminal

Em virtude da redistribuição das responsabilidades das agências policiais e no intuito de evitar o conflito entre elas, em lei federal deverão ser estabelecidos os critérios para definir a atuação de cada uma das instituições policiais na sua integralidade, bem como, quais serão as áreas territoriais e delitos de sua responsabilidade. A referida lei deverá detalhar os limites territoriais de cada agência policial e o rol de delitos que são de sua responsabilidade, a exemplo do que ocorre em Portugal, onde há uma clara definição dos delitos que são prevenidos e investigados por cada instituição policial.

Ademais, deverá ser estabelecido um programa de integração entre todas as agências policiais<sup>74</sup>, as quais deverão utilizar o mesmo sistema de identificação de pessoas e os

---

<sup>74</sup> Um exemplo da falta de integração ou interação entre os órgãos policiais, que acaba por contribuir para sua ineficiência na preservação da ordem pública, é a falta de: “[...] uma base de dados única e a falta de coincidência entre as áreas de atuação dos órgãos, bem como com a divisão administrativa dos municípios e a ausência de coordenação do sistema. Sua atuação traz evidência de violência, arbitrariedade, corrupção,

mesmos procedimentos com o intuito de padronizar a ação policial no âmbito de todas as agências policiais, buscando a eficiência na sua plenitude<sup>75</sup>. Nessa lei serão descritos os delitos que cada agência policial deverá prevenir e investigar, fazendo o detalhamento do que consta genericamente na proposta de Emenda Constitucional, fortalecendo a especialidade das agências policiais.

Outro aspecto regulado pela lei orgânica é a possibilidade de cada instituição policial ter um departamento de perícia, no sentido de facilitar o gerenciamento das suas demandas e fortalecer o comprometimento dos agentes com a produção de uma prova técnica visando celeridade, eficiência e, principalmente, detecção de elementos para esclarecer os fatos investigados.

A lei deverá ainda estabelecer critérios para o surgimento de novos tipos penais, os quais deverão ser abrangidos pelos critérios previamente fixados, em que não surgirá o conflito entre as agências policiais.

#### 4.4.1.3 Alteração do Código de Processo Penal estabelecendo integração do Ministério Público e das agências policiais ao atuarem na investigação criminal

Por fim, em virtude da ineficiência do atual sistema de investigação criminal, conforme números previamente apresentados, deverá ser alterado o Código de Processo Penal e estabelecido um novo modelo de investigação criminal. A partir dessa alteração, não haverá mais o inquérito policial inquisitorial, devendo haver uma maior participação da defesa e do Ministério Público, buscando a otimização da produção da prova mediante o contraditório judicial a fim de evitar o retrabalho. A investigação será realizada pela polícia, observada a sua autonomia, mas integrada com o titular da ação penal, aos moldes do que ocorre em Portugal, no Chile e em outros países.

---

amadorismo e de uma seletividade dominada pelos estigmas e pelos preconceitos. Sua baixa capacidade de resposta às demandas do cotidiano que, no Rio Grande do Sul, está representada por 1,4 milhões de inquéritos policiais parados nas Delegacias de Polícia; por 20 mil mandados de prisão a serem cumpridos; pela remessa de somente 42% dos inquéritos policiais abertos em um ano à justiça; pelas 3,6 mil perícias aguardando solução por mais de ano e inviabilizando o processo penal; pela manifestação do Ministério Público de que, por ano, somente consegue denunciar 17% dos inquéritos analisados. Isso sem mencionar os presídios superlotados nem as constantes denúncias de insegurança e falta e deficiência do policiamento. Tudo isso estimula todo um processo de impunidade, além de mostrar com muita clareza a defasagem do sistema” (GUIMARÃES, 2008, p. 106).

<sup>75</sup> Souza (2008, p. 4), em seu trabalho de pesquisa, assevera que o ciclo completo de polícia é compatível com as duas polícias, acabando com o jogo de empurra e dando mais celeridade à prestação jurisdicional criminal, pois a Polícia Civil poderia dedicar-se a investigar e processar crimes de maior complexidade, isto sendo benéfico para as Polícias Militares, que dariam efetiva resposta aos anseios sociais. Para o exercício do policiamento comunitário, o ciclo completo leva aos policiais uma maior responsabilidade, despertando-os para a busca pelo resultado.

Portanto, o Ministério Público<sup>76</sup>, que é o destinatário do processo crime, será o órgão que estabelecerá uma relação de proximidade com a investigação e, com isto, haverá mais eficiência na investigação e menos burocracia, fato que tornará o processo investigatório mais célere, o que será mais afeto a ordem constitucional vigente tanto para o investigado, quanto para a vítima do delito. Assim, teremos um processo investigatório mais humano, no sentido de dar uma resposta adequada para quem foi vítima, dando ao investigado também uma resposta em tempo mais curto, seja no sentido da aplicação da pena e/ou da eliminação da suspeita que, eventualmente, recai sobre si.

Ressalta-se a necessidade de ampliação do debate sobre a integração da atividade de investigação realizada pelas agências policiais e o Ministério Público, verificando-se a sistemática mais adequada para dar eficiência a esse modelo e, ainda, para assegurar as garantias processuais. De nada adianta haver uma investigação eficiente quanto ao resultado (celeridade, autoria e materialidade) e distante da certeza da observância dos direitos fundamentais assegurados ao investigado<sup>77</sup>.

O Ministério Público é o titular constitucional da ação penal, sendo essa a sua atividade fim e razão de existir, e para desempenhar essa função deve ter ao seu alcance os meios necessários para lograr mais eficiência, de modo que a investigação criminal, como atividade instrumental e de meio, deverá estar sob a sua coordenação. Portanto, é imprescindível que haja uma interação coordenada entre as instituições policiais e órgão ministerial. Isso não significa que todos os atos devem ser, obrigatoriamente, noticiados ao Ministério Público, tampouco que o promotor de justiça deva ficar 24 horas por dia dentro de uma agência policial. Porém, caberá a ele definir linhas de investigação criminal de forma genérica e abstrata, dando instruções gerais e específicas na condução da investigação dos delitos, conforme a atuação especializada de cada agência policial, fortalecendo a especialidade (LOPES JR., 2014, p. 402-403).

---

<sup>76</sup> A investigação preliminar está-basicamente-dirigida a decidir sobre o processo ou não. Por isso, deve ser uma atividade administrativa a cargo do titular da ação penal. Ninguém melhor do que o promotor para preparar o exercício da futura ação. É uma incongruência lógica que o juiz investigue para o promotor acusar (LOPES JR., 2015, p. 243)

<sup>77</sup> Os princípios que regem a administração estatal vinculam todos os poderes, órgãos e serviços desse mesmo Estado: máquina abstracta e operativa da materialização das tarefas fundamentais do Estado, onde se incluem a justiça e a segurança. A unidade e consistência sistemática, própria da democracia assente na liberdade, exige este pensar de subordinação total ao Estado – de todo o Estado- à ordem jurídica material constitucional legítima, válida, vigente e efectiva. Está em causa a mesma igualdade em dignidade do Ser Humano: v.g., condição de sujeito e não de objecto do processo penal, condição de Ser Humano e não de coisa ou de <<não-pessoa>>, admissão do contraditório e da máxima igualdade de armas dentro da estrutura acusatória mitigada pelo princípio da investigação do processo penal (VALENTE, 2013, p. 420).

Nesse sentido, Valente alerta que a vinculação da atividade judiciária e da atividade policial ao interesse público é uma das características inerentes ao Estado Democrático de Direito, o qual existe para “agir em nome do povo, pelo povo e para o povo” (2013, p. 428). Assim, deve haver uma integração entre os atores da prevenção criminal e da repressão criminal, pois essas visam assegurar a efetiva tutela dos bens jurídicos inscritos na ordem jurídico-constitucional material vigente: o Direito.

Em diversos países, tais como Portugal<sup>78</sup> (CPP, art. 263<sup>79</sup>), Itália (CPP, art. 327, 1<sup>80</sup>) e Chile (CPP, art. 3), a investigação criminal é coordenada pelo Ministério Público, que atua como promotor investigador, e a prova é produzida sob a supervisão de uma autoridade judiciária.

A presente pesquisa não visa detalhar os níveis da reforma do Código de Processo Penal, mas sim, em linhas gerais, indicar a possibilidade da construção de um modelo policial integral, no qual a polícia tenha atuação na prevenção geral e criminal e na investigação criminal. Quanto à última, essa atua sob a ótica da eficiência no que se refere ao resultado (celeridade, sucesso na identificação do autor do delito e preservação da materialidade) e, ainda, deve estar em consonância com a ordem constitucional democrática, produzindo a prova sob o manto da garantia processual e constitucional, colaborando com uma persecução penal plenamente eficiente e pautando-se nos direitos e liberdades fundamentais pessoais, que são a pedra angular do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, deve-se afastar a ação penal que se assente em provas obtidas por métodos obscuros, enganosos e/ou antidemocráticos, por meio de tortura, bem como aquelas obtidas em fase não jurisdicionalizável por ser espaço operativo da segurança, especialmente a ordem pública ou segurança interna. Logo, o Ministério Público, sendo o guardião ou fiscal da lei, deve ser o primeiro ator a suscitar a fiscalização da constitucionalidade por violação

---

<sup>78</sup> Artigo 55.º Competência dos órgãos de polícia criminal

1 – Compete aos órgãos de polícia criminal coadjuvar as autoridades judiciárias com vista à realização das finalidades do processo.

2 – Compete em especial aos órgãos de polícia criminal, mesmo por iniciativa própria, colher notícia dos crimes e impedir quanto possível as suas consequências, descobrir os seus agentes e levar a cabo os actos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova.

Artigo 56.º Orientação e dependência funcional dos órgãos de polícia criminal

Nos limites do disposto no n.º 1 do artigo anterior, os órgãos de polícia criminal actuam, no processo, sob a direcção das autoridades judiciárias e na sua dependência funcional (PORTUGAL, 1987).

<sup>79</sup> Artigo 263.º - Direcção do inquérito

1 - A direcção do inquérito cabe ao Ministério Público, assistido pelos órgãos de polícia criminal.

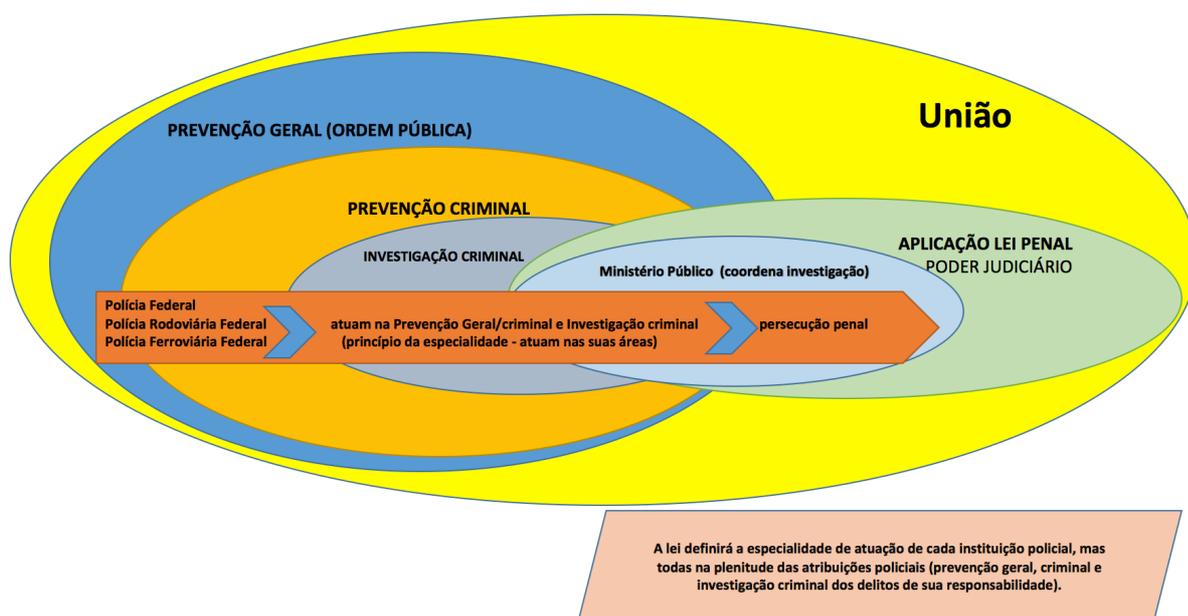
2 - Para efeito do disposto no número anterior, os órgãos de polícia criminal actuam sob a directa orientação do Ministério Público e na sua dependência funcional (PORTUGAL, 1987).

<sup>80</sup> Direzione delle indagini preliminari 1. Il pubblico ministero dirige le indagini e dispone direttamente della polizia giudiziaria (che, anche dopo la comunicazione della notizia di reato, continua a svolgere attività di propria iniziativa secondo le modalità indicate nei successivi articoli.) (ITÁLIA, 1988).

material de preceitos da Constituição daqueles atos e normas que admitem o recurso a “meios de investigação para coleta de provas que ofendam ou niilifiquem direitos, liberdades e garantias fundamentais pessoais” (VALENTE, 2013, p. 436).

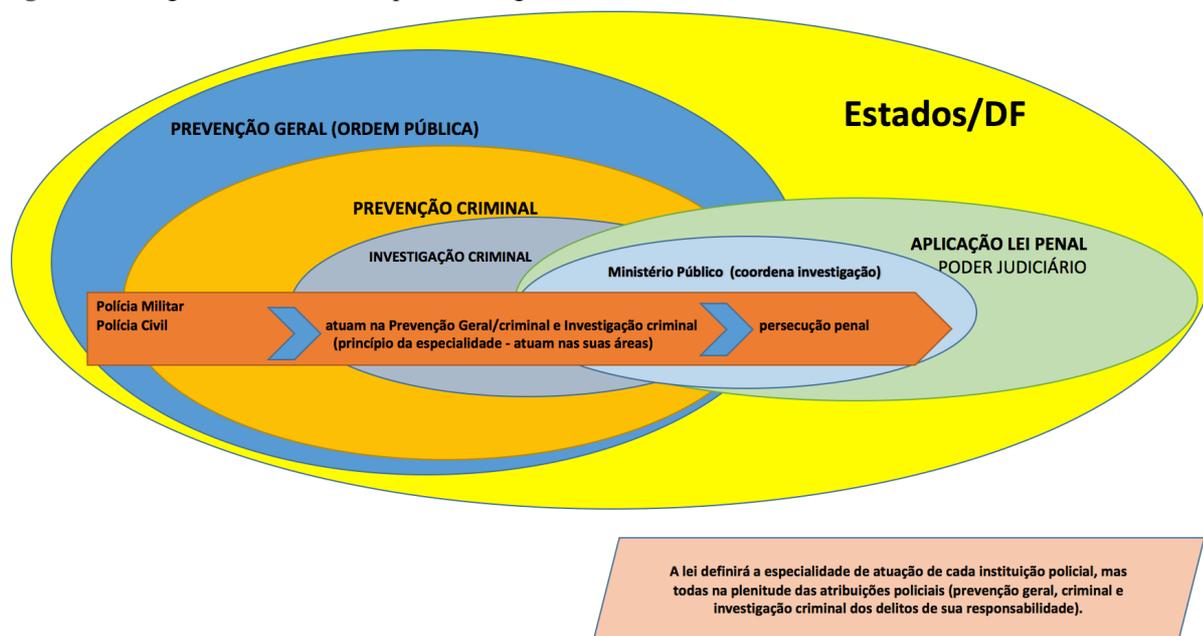
Diante das propostas apresentadas de reforma do modelo policial brasileiro teríamos instituições policiais atuando na plenitude das suas atribuições, as quais poderiam ser representadas nas figuras a seguir nos âmbitos da União, dos estados e do Distrito Federal.

**Figura 15** - Sugestão de modelo de polícia integral no âmbito da União.



Fonte: Elaborado pelo autor.

**Figura 16** – Sugestão de modelo de polícia integral no âmbito dos estados e do Distrito Federal.



Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir da análise das figuras fica clara a atuação de cada instituição policial na fase da prevenção geral e criminal e da investigação criminal. Porém, quanto à investigação criminal, nota-se a atuação sob coordenação do Ministério Público e, ainda, que há uma maior interferência do Poder Judiciário, visando, assim, representar uma maior observância da produção da prova em consonância com a ordem constitucional vigente, principalmente preservando as garantias do investigado.

Dessa forma, diante das três medidas sugeridas, tem-se uma alteração legislativa capaz de tornar as polícias brasileiras eficientes e, conseqüentemente, fazê-las alcançar uma melhor prestação do serviço de segurança pública, seja no campo do enfrentamento da complexa criminalidade do Brasil, seja na observância dos direitos e garantias fundamentais, atuando de forma efetiva na observância da ordem constitucional vigente. Logo, o modelo de polícia integral é viável e será o modelo mais eficiente frente aos desafios da sociedade contemporânea para garantir os direitos fundamentais, especialmente o da segurança pública, no Brasil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, no cenário atual, a criminalidade e a insegurança são pautas frequentes no campo midiático, da política e da sociedade em geral. Muitas vezes, são apresentadas soluções fáceis, sem um aprofundamento das causas da criminalidade, da ineficiência das políticas públicas nessa seara e, principalmente, do modelo policial, desconsiderando, assim, a complexidade do tema segurança pública.

A presente pesquisa foi conduzida observando a complexidade do tema segurança pública e teve como propósito analisar essa questão única e exclusivamente sob a ótica do modelo policial, delimitando-se a analisar o modelo de polícia mais adequado para a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente o direito fundamental à segurança no Estado Democrático brasileiro. Apesar dessa restrição no campo de investigação científica, constatou-se a dificuldade da localização de doutrina especializada no tema da segurança pública no Brasil, bem como a falta de aprofundamento científico das discussões em torno desse tema, haja visto que existem diversos projetos de lei e propostas de emendas constitucionais com viés ideológico e não científico. Nesse sentido, pode-se concluir que o tema da segurança, bem como o do modelo policial deverá ser colocado em pauta no campo acadêmico a fim de ampliar as discussões e, a partir disso, buscar-se-ão soluções mais científicas para um tema que é fundamental para a nação brasileira, principalmente com a dinâmica de uma sociedade globalizada, que acabou facilitando a prática de delitos transnacionais.

A partir da formulação do problema de pesquisa foi fundamental compreender o propósito da formação do Estado e da sua variação até o Estado Democrático de Direito, pois ele surgiu como materialização do poder racional, limitado e submetido ao Direito. Sob essa ótica, faz-se necessário dizer que o Estado Democrático de Direito somente realiza-se quando constatado que ele propicia uma real proteção e garantias efetivas dos direitos humanos em seu seio. O Estado Democrático de Direito deve realizar a institucionalização do poder popular por meio de um processo de convivência social pacífico, em uma sociedade livre justa e solidária e fundada na dignidade da pessoa humana.

Com base nessa estruturação e legitimação do Estado, analisou-se o surgimento dos direitos humanos, verificando a sua concepção como valores fundantes e inerentes à condição do próprio ser humano. Portanto, os direitos humanos são os postulados básicos da condição humana, independentes de uma previsão expressa e inerentes a qualquer ser humano. Na medida em que os Estados começam a afirmar esses direitos basilares em seus ordenamentos

jurídicos, estes passam a ser identificados como direitos fundamentais. As constituições democráticas, gradualmente, introduziram em seu bojo esses preceitos, e isso fez com que os direitos humanos fundamentais fossem sendo catalogados paulatinamente nos ordenamentos jurídicos constitucionais, delimitando limites ao poder do Estado e servindo como axiomas que deverão ser promovidos pelo poder estatal.

Os direitos fundamentais pessoais surgiram com a evolução da sociedade, sendo afirmados gradativamente. A discussão doutrinária acerca da teoria da geração ou dimensão dos direitos fundamentais passaram a ser mais relevante no contexto social e jurídico atual com a preocupação com a proteção e efetivação daqueles. Inicialmente, eles surgiram como uma limitação ao poder do Estado, sendo conhecidos como liberdades públicas, por meio das quais buscava-se uma abstenção do poder estatal.

Posteriormente, principalmente após a decisão do Tribunal Constituição alemão no caso Lüth, os direitos fundamentais não foram mais considerados apenas direitos subjetivos do indivíduo em face do Estado, e sim uma carga de valores objetivos. Logo, sua projeção estende-se por todos os campos do Direito (público e privado), conforme o Tribunal Constitucional alemão, o qual, inclusive, entendeu que os direitos fundamentais na Constituição alemã têm simultaneamente uma ordem objetiva de valores, os quais sustentam o livre desenvolvimento da dignidade humana no ambiente social. Aquela decisão de caráter jurídico-constitucional fundamental passou a valer para todas as esferas, inclusive para o direito privado. O Tribunal Constitucional alemão, referindo-se a um efeito de irradiação, considerou necessário fazer valer para o direito privado o conteúdo axiológico dessa ordem objetiva de valores ditada pelos direitos fundamentais.

A citada decisão foi um marco paradigmático para a compreensão dos direitos fundamentais nos Estados Democráticos de Direito, e, nessa perspectiva, foi pesquisado o tema da segurança, fazendo um estudo comparativo entre o Estado luso e o brasileiro. Por meio deste foi identificada uma dimensão objetiva do direito fundamental à segurança e o dever de proteção que incumbe ao Estado.

A segurança, apesar da discussão acerca da sua dimensão objetiva, é um direito fundamental. O Estado brasileiro tem o dever de promovê-la e protegê-la por ser umas das garantias fundamentais, já que sem esta os demais direitos fundamentais não seriam possíveis de fruição. Nesse sentido, tem-se que a segurança do Estado como poder constitucional da paz, da ordem e da segurança a ser por ele assegurada ao seu povo. Os valores constitucionais a serem defendidos estão no mesmo nível de outros e são irrenunciáveis, porque deriva daí a

legitimidade e justificação da instituição do próprio Estado. Assim sendo, qual o sentido da liberdade se o indivíduo não possui segurança para locomover-se e ou usufruir dos demais direitos fundamentais que estão preconizados no ordenamento jurídico?

No mesmo sentido, em um Estado Democrático de Direito, no qual a democracia é exercida plenamente, tem-se que a segurança garante a proteção dos direitos individuais e assegura o pleno exercício da cidadania. Portanto, conclui-se que a segurança não se contrapõe à liberdade, mas é a condição para o seu exercício, fazendo parte de uma das inúmeras e complexas vias por onde trafega a qualidade de vida dos cidadãos.

Foi a partir do Estado Social que surgiu a demanda pela promoção dos direitos fundamentais, inclusive pela segurança. Logo, a partir da concepção dos direitos humanos e da catalogação destes nos ordenamentos jurídicos internos como direitos fundamentais, o Estado passou a ter a obrigação de efetivá-los e promovê-los por meio de ações e políticas públicas, bem como de instituições públicas que atuem de forma eficiente.

Sob esta ótica de que o Estado Democrático de Direito ocorre com a efetiva proteção e garantia dos direitos humanos, o Estado é dotado de legitimidade e de responsabilidade para efetivá-los, sendo as instituições policiais, dentre tantas outras, instrumentos visíveis para preservação das garantias fundamentais, tais como a liberdade e a segurança, entre outras.

O constituinte de 1988 estabeleceu no artigo 5, da CF, um rol exemplificativo de direitos fundamentais, dentre os quais estão o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Apesar da discussão acerca da natureza do direito à segurança estabelecido no referido artigo, demonstrou-se que ela é um direito fundamental e o que o Estado tem o dever de promovê-la para que efetivamente se tenha a cidadania plena. Baseando-se nessa concepção do direito à segurança, é primordial compreender de que forma esses direitos são instrumentalizados, sendo essencial delimitar a pesquisa na conceituação do termo polícia, assim como dos modelos policiais e das suas funções, além das agências policiais existentes na atual estrutura constitucional brasileira.

O Estado, desde a sua concepção, com as devidas variações, em uma lógica de afirmação do direito como poder, institucionalizou uma força coletiva organizada juridicamente e funcionalmente, a polícia. Esta, em apertada síntese, tem a função de realizar os interesses gerais e os princípios socialmente aceitos, atuando por meio de ação coercitiva capaz de resolver conflitos, no intento de evitar o surgimento de um poder paralelo, bandos armados e/ou associações às margens da legalidade.

Nesse aspecto, a polícia, por força da Constituição, encontra-se subordinada ao Direito. Este devendo ser autolimitador para que seja interpretado e aplicado na construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária. Sendo assim, a tutela da vida e dos demais valores só é possível em um Estado de direito material social democrático sob a condução de um Direito dotado de poder. Nesse cenário, é fundamental compreender as instituições policiais, as quais devem ser protagonistas na promoção do direito à segurança, o qual serve de garantia para a fruição dos demais direitos fundamentais.

Historicamente, a polícia foi concebida como uma instituição vinculada ao Estado e desempenhou, de acordo com cada época, atribuições distintas. Porém, na atual ordem constitucional, a polícia assumiu uma tarefa fundamental, sendo o braço persecutor e o rosto visível do Estado com a finalidade de promover a segurança aos seus integrantes. No contexto da sociedade contemporânea, especialmente a partir da afirmação dos direitos fundamentais, surge também o dever de promoção e efetivação desses direitos. Ressalta-se que a polícia, no Estado Democrático de Direito, caracteriza-se pela função de ser um garante da liberdade do cidadão em face das ofensas ilícitas concretizadas e/ou produzidas, seja por outros indivíduos ou pelo próprio Estado.

Ainda, pode-se afirmar que a polícia, em um Estado Democrático de Direito, deve zelar pela afirmação da dignidade do ser humano, pela garantia dos direitos e pelo cumprimento das normas estabelecidas pelo Estado. Evidentemente, trata-se de função muito complexa, pois envolve diversos fatores e há muitos conflitos entre os interesses pessoais e coletivos. Sob essa ótica, tem-se que a polícia ocupa um espaço relevante na ordem jurídica material vigente, na ordem social, na ordem cultural e na ordem política e, por essa razão, ela está a serviço do cidadão indefeso contra todas as ameaças e ofensas, inclusive as estatais ou de organizações não estatais de utilidade pública. Aquela deve, em face da subordinação ao Direito, aos princípios gerais do Direito, aos princípios de cada ramo do Direito, ao Direito positivado – supranacional, constitucional, infraconstitucional –, à jurisprudência e à doutrina, no desempenho das suas atribuições, defender e garantir a legalidade democrática, a segurança interna e todos os direitos dos cidadãos. Portanto, é fundamental compreender que a polícia está a serviço do povo e não dos interesses dos governantes.

No Brasil, de acordo com a Carta Magna de 1988, a segurança pública exercida por meio das polícias é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, tendo como objetivo a preservação da ordem pública e a incolumidade de pessoas e patrimônio, nos termos do artigo 144 daquela. O referido artigo apresenta o rol das agências policiais, tais como: “I –

polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares” (BRASIL, 1988).

O sistema policial brasileiro apresenta-se como uma exceção aos demais modelos policiais, especialmente ao ser comparado com o de Portugal. No Brasil, as atividades policiais são divididas basicamente entre polícia administrativa e polícia judiciária, a primeira sendo responsável pela atividade de prevenção e a segunda pela atividade de repressão criminal, a qual engloba também a investigação criminal. Nesse modelo, no âmbito da União, a polícia federal desempenha a atribuição de polícia administrativa e judiciária, enquanto a polícia rodoviária federal e a polícia ferroviária federal apenas atuam nas atividades de prevenção. No âmbito dos estados membros e do Distrito Federal, a polícia militar hodiernamente atua predominantemente na atividade de prevenção e a polícia civil na de investigação.

Diante da complexidade das suas funções policiais, constatou-se que o modelo de Brasil adotou um modelo de polícia segmentado, no qual há ruptura entre as atribuições de polícia, havendo instituições policiais que atuam na prevenção geral (ordem pública) e prevenção criminal, e, outras que atuam na investigação criminal. Esse modelo de polícia é alvo de muitas críticas, razão pela qual foi objeto de extenso estudo, em que se pode constar, por meio do número de propostas e emendas constitucionais, bem como dos indicadores criminais e/ou dos indicadores de elucidação dos delitos, que efetivamente há falhas no atual modelo de polícia brasileira. Dentre as falhas constatadas, pode-se destacar a ruptura entre a atribuição de polícia de prevenção e investigação criminal, sendo que há perda de elementos probatórios fundamentais que poderiam colaborar com a elucidação do delito e, ainda, que há muitos agentes estatais envolvidos até o oferecimento da ação penal pelo Ministério Público, o qual é o destinatário final da investigação criminal.

Além disso, destaca-se que o modelo do inquérito policial, aos moldes adotados no Brasil (que é inquisitorial), no atual estágio do Estado Democrático de Direito, tem sido muito criticado em decorrência da violação de direitos e garantias fundamentais do investigado, especialmente da possibilidade de uma maior participação da defesa na produção da prova, a fim de poder contradita-la, até porque todas as provas devem passar pelo contraditório judicial. Portanto, há uma perda de elementos importantes e a necessidade da reprodução de diversas provas, fato que gera retrabalho, que é totalmente incompatível com a sociedade contemporânea na qual há um elevado número de delitos. Outro aspecto que coloca em

dúvida o atual modelo de polícia é a discricionariedade nas investigações criminais, que decorrem do modelo inquisitorial.

O modelo policial brasileiro também passou a ser questionado em decorrência da reforma administrativa do Estado, momento em que foi introduzido na Administração Pública o princípio da eficiência, passando a exigir-se melhores resultados e melhor gerenciamento de recursos materiais e/ou financeiros. No campo da segurança pública há um dever do Estado de ser eficiente e, por essa razão, surgem diversas discussões acerca da ineficiência do atual modelo policial, fato que gera discussões no campo político e a propositura de diversos projetos de emendas à constituição, tendo pautas como a extinção da polícia militar, a instituição de uma polícia única, a adoção do ciclo completo de polícia, bem como a municipalização da segurança pública.

A partir da concepção e das atribuições das instituições policiais, foi analisada a eficiência do modelo de polícia brasileira, constatando-se uma ineficiência do atual modelo de polícia. No que se refere aos indicadores criminais, estes apresentam números assustadores (aumento dos delitos, baixa elucidação, baixo número de instauração de procedimentos investigativos...). O modelo também não é eficiente no que se refere às garantias processuais constitucionais, em virtude do modelo inquisitorial adotado na fase da investigação criminal e da desconexão entre o investigador e o destinatário da investigação criminal, o que demonstra, com elevado número de inquéritos policiais, que estes resultam em diligências complementares ou que geram o arquivamento.

Frente a constatação da ineficiência do atual modelo de polícia foi apresentado uma proposta de modelo de polícia em resposta ao problema de pesquisa. A polícia integral é o modelo de polícia mais adequado para a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente o direito fundamental à segurança no Estado Democrático brasileiro, pois trata-se do modelo de polícia utilizado em Portugal e outros países. Além disso, o referido modelo de polícia dota cada instituição policial de todas as atribuições de polícia, as quais devem atuar sob o princípio da especialidade na prevenção geral, prevenção criminal e investigação criminal, visando atingir resultados eficientes no que se refere aos resultados (dar respostas eficientes aos delitos – respostas céleres, autoria e materialidade) e às garantias dos investigados, diminuindo-se a investigação discricionária.

No modelo de polícia integral há uma integração entre as instituições policiais e o Ministério Público, o qual será o coordenador da investigação criminal. Com o intuito de observar as garantias processuais, durante a fase da investigação preliminar, haverá uma

maior participação do poder judiciário. Nesse modelo é reduzida a investigação inquisitorial e são preservadas as garantias processuais, buscando-se a otimização da prova produzida a fim de garantir uma efetiva aplicação da lei penal.

Finalmente, conclui-se que há possibilidade de implementação de um modelo de polícia, qual seja, o da polícia integral, que será eficiente na observação e promoção do direito fundamental da segurança pública e, conseqüentemente, dos demais direitos fundamentais, visto que a segurança é a garantia da fruição de todos os demais direitos dos indivíduos.

Convém destacar que a função da polícia, no Estado Democrático de Direito, é atualmente, não só ser a defensora e garante da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, mas também ser a promotora desses mesmos interesses, valores, bens jurídicos, cuja ação se deve conformar com a lei infraconstitucional, constitucional e supraconstitucional. Daí a importância de se ter uma polícia integral, a qual atue em todas as atribuições do poder de polícia e tenha a ciência da sua colaboração com a persecução penal, bem como, seja uma agência policial especializada, podendo desempenhar as suas atribuições na plenitude.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Manual de Direito Internacional Público**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.
- ALEXY, Robert. **Teoria da Argumentação Jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica**. São Paulo: Landy, 2001.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008, 2015 e 2017.
- ARAÚJO, Edemir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva 2005.
- ARAÚJO, Edemir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; SERRANO JÚNIOR, Vidal. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Coleção Os Pensadores, v. IV. São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- ASSIS, Jorge César de; NEVES, Cícero Robson Coimbra; CUNHA, Fernando Luiz. **Lições de Direito para a Atividade das Polícias Militares e das Forças Armadas**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2009.
- AZKOUL, Marco Antônio. **A polícia e sua função constitucional**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.
- BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos Humanos: coisa de polícia**. Passo Fundo: Berthier, 2003.
- BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Crime organizado e proibição de insuficiência**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- BARRAL, Welber. **Metodologia da pesquisa jurídica**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.
- BARROS, Henrique da Gama. **História da Administração Pública em Portugal**. Tomo III. [s.d.]
- BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso Teoria do Estado e Ciência Política**. 5. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional**. São Paulo: EDUSP, 2001.

BEATO, Cláudio (Org.). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: UNESP, 1997.

BELTRAMELLI NETO, Sílvio. **Direitos Humanos**. Salvador: Jus Podivm, 2014.

BELTRÃO, Sílvio Romero. **Os direitos a personalidade: de acordo com o novo código civil**. São Paulo: Atlas, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONFIM, Edilson Mougenot. **Código de Processo Penal Anotado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRANCO, Carlos. **Guarda Nacional Republicana: Contradições e Ambiguidades**. Lisboa: Sílabo, 2010a.

BRANCO, Carlos. **Polícias Integrais**. 2010b. Disponível em: <<http://www.operacional.pt/policias-integrais>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 243/2013: Proposta de Emenda à Constituição**. Brasília, DF, 06 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=566500>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 423/2014: Proposta de Emenda à Constituição**. Brasília, DF, 06 ago. 2014a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 430/2009: Proposta de Emenda à Constituição**. Brasília, DF, 05 nov. 2009a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 431/2014: Proposta de Emenda à Constituição**. Brasília, DF, 29 out. 2014b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 432/2009**: Proposta de Emenda à Constituição. Brasília, DF, 11 nov. 2009b.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 março 2016.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 set. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. **Custos econômicos da Criminalidade no Brasil**. Relatório de Conjuntura nº 4. Brasília, DF, jun. 2018. Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria\\_de\\_assuntos\\_estrategicos/publicacoes-e-analise/relatorio-de-conjuntura/custos\\_economicos\\_criminalidade\\_brasil.pdf](http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria_de_assuntos_estrategicos/publicacoes-e-analise/relatorio-de-conjuntura/custos_economicos_criminalidade_brasil.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 out. 1983. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 mar. 1967.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de processo penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 out. 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm)>. Acesso em: 20 set. 2017

BRASIL. Decreto-Lei nº 667, de 2 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jul. 1969. 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: 20 mar. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 jun. 1998.

BRASIL. Inqueritômetro. **Portal Conselho Nacional do Ministério Público**. [20-a]. Disponível em: <<https://inqueritometro.cnmp.mp.br/inqueritometro/home.seam>>.

BRASIL. Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007. Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei no 10.277, de 10 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 mai. 2007.

BRASIL. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 ago. 2014c.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 set. 1995.

BRASIL. **Portal Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. [201-b]. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>.

BRASIL. **Portal Supremo Tribunal Federal**. [201-c]. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **PEC 51/2013**: Proposta de Emenda à Constituição. Brasília, DF, 2013.

CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. t. II. 10. ed. Coimbra: Almedina, 1990.

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

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO, Júlio Marino de. **Os Direitos Humanos no Tempo e no Espaço**: visualizados através do direito internacional, direito constitucional, direito penal e da história. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1998.

CLEMENTE, Pedro José Lopes. **Cidadania, Polícia e Segurança**. Lisboa: Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna, 2015.

CLEMENTE, Pedro José Lopes. **Da Polícia de Ordem Pública**. Lisboa: GAZELA, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKESKI, Cristina (Coord.). **A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos**: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal. Tomo 1. Brasília, DF: ESMPU, 2016. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/series/serie-pesquisas/a-investigacao-e-a-persecucao-penal-da-corrupcao-e-dos-delitos-economicos-uma-pesquisa-empirica-no-sistema-de-justica-federal-tomo-1>>. Acesso em: 20 set. 2018

COSTA, Naldson Ramos da. **Modelo Operacional, Violência Policial e Democracia.** Violência e Cidadania. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dicionário de Direito Administrativo.** 4. ed. São Paulo: Forense, 1996.

CRETELLA JUNIOR, José. **Do Poder de Polícia.** Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CRETELLA JUNIOR, José. **Polícia Militar e Poder de Polícia no Direito Brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 1987.

CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 1968.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado.** 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 1990, 2012.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política.** São Paulo: Atlas, 2008.

DORNELLES, Fabiano Henrique. **A Confecção do Registro de Ocorrência pela Polícia Militar, sob a Ótica da Economicidade:** estudo de caso no município de Encantado/RS. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro Universitário Univates, 2015.

FARIA, Miguel José. **Direitos fundamentais e direitos do homem.** Lisboa: ISCPSI, 2015.

FARIAS, Edilsom Pereira de. **Colisão de direitos.** Porto Alegre: Fabris, 1996.

FELDENS, Luciano. **Direitos Fundamentais e Direito Penal: A Constituição Penal.** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Interpretação e Estudos da Constituição de 1988.** São Paulo: Atlas, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais.** São Paulo: Saraiva, 2005.

FÓRUM Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** 2018.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

FREITAS, Justino Antônio de. **Instituições de Direito Administrativo Português.** 2. ed. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1861.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GRECO FILHO, Vicente. **Manual de Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 2015.

GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUIMARÃES, Luiz Antônio Brenner. Segurança pública, o município e a polícia. **Unidade**, Porto Alegre, a. 26, n. 63, p. 102-114, jan./abr. 2008.

HERKENHOFF, João Batista. **Direitos Humanos: a construção universal de uma utopia**. Aparecida, SP: Santuário, 1997.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Fabris, 1998.

HIPÓLITO, Marcello Martinez; TASCA, Jorge Eduardo. **Superando o mito do espantelho: uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública**. Florianópolis: Insular, 2012.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

HOFFE, Otfried. **O que é Justiça?** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

ISENSSE, Josef. **El derecho constitucional a la seguridad: sobre los deberes de protección del Estado constitucional liberal**. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2014.

ISCPSI. **Os desafios da Segurança em Portugal**. Seminário. nov. 2013. Lisboa: ISCPSI, 2013.

ITÁLIA. **Codice Processo Penale**. 1988. Disponível em: <[https://www.unodc.org/res/cld/document/ita/1930/codice\\_di\\_procedura\\_penale\\_-\\_parte\\_prima\\_libro\\_terzo\\_prove\\_html/Criminal\\_Procedure\\_Code\\_of\\_Italy\\_as\\_of\\_2014\\_Italia\\_n.pdf](https://www.unodc.org/res/cld/document/ita/1930/codice_di_procedura_penale_-_parte_prima_libro_terzo_prove_html/Criminal_Procedure_Code_of_Italy_as_of_2014_Italia_n.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2018.

JESUS, José Lauri Bueno. **Polícia Militar e Direitos Humanos**. Curitiba: Juruá, 2008.

KARNIKOWSKI, Romeu Machado. **De Exército Estadual à Polícia Militar: o papel dos Oficiais na Policialização da Brigada Militar (1892-1988)**. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

KLEIN, Stefan. **Políticas Públicas e Realidade Brasileira**. 2011. Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp\\_12\\_11\(stefan\).pdf](http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_12_11(stefan).pdf)>. Acesso em: 20 set. 2018.

LAZZARINI, Álvaro. A segurança Pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. **Revista A Força Policial**, São Paulo, n. 5, p. 5-76, jan./mar. 1995.

LAZZARINI, Álvaro. **Direito Administrativo da Ordem Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1988, 1991, 1998.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, 1999.

LAZZARINI, Álvaro. Juizados Especiais criminais e o processo de implantação no Estado de São Paulo. **Revista A Força Policial**, São Paulo, n. 39, p. 19-3, jul./ago./set. 2003.

LAZZARINI, Álvaro. Poder de Polícia e Direitos Humanos. **Revista A Força Policial**, São Paulo, n. 30, 2001.

LAZZARINI, Álvaro. **Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça**. Direito Administrativo da Ordem Pública. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

LAZZARINI, Álvaro. Segurança Nacional e segurança pública na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, n. 213, p. 11-21, jul./set. 1998.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LESSA, Sebastião José. **Do Processo Administrativo Disciplinar e da Sindicância**. 2. ed. rev. e atual. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

LIMA, Roberto Kant de. **A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la constitución**. Barcelona: Ariel, 1976.

LOPES JR., Aury; GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. **Investigação preliminar no processo penal**. 6 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

LUCCA, Humberto André Rodrigues. **Direitos Humanos**. Ijuí: Escrituras, 2005.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária: construindo segurança nas comunidades**. Florianópolis: Insular, 2009.

MARCONATO, Cristiano Cuozzo. A Segurança Pública no Contexto do Estado Democrático de Direito: uma abordagem jurídica da atuação da força policial e da possibilidade de restrição da liberdade individual. In: GORCZESKI, Clovis (Org.). **Direitos Humanos**. Porto Alegre: UFRGS, 2008. p. 149-175.

- MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. Niterói: Saraiva, 2016.
- MARTINS, João Mario. **A polícia militar no estado constitucional e democrático de direito: a doutrina da segurança nacional e o novo paradigma**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Administração de Segurança Pública) – Unisul, Florianópolis, 2009.
- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 56, de 20.12.2007. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. 2. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- MENEZES, César; LEUTZ, Dennys. Maioria dos crimes no Brasil não chega a ser solucionada pela polícia. **Portal Jornal da Globo**. 16 mai. 2014.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra, 1998.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo IV. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1993.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista Interesse Público**, São Paulo, a. 2, n. 7, jul./set. 2000.
- MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa**. São Paulo: EDUSP, 2002.
- MONJARDET, Dominique. **O que faz a Polícia**. São Paulo: EDUSP, 2004.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 1997.
- MOREIRA, Alexandre Mussoi. **A Transformação do Estado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NUÑO, Antonio Enrique Perez. **Los Derechos Fundamentales**. Madrid: Tecnos, 2005.

OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de; SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. **Direitos Humanos e Cidadania**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

ONUBR – Nações Unidas no Brasil. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 2011. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/documentos/>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

PEREIRA, Adilson Arlindo. **Polícia Comparada: enfoque para o ciclo completo de polícia como estratégia da Polícia Militar Catarinense**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Administração de Segurança Pública) – Unisul, Florianópolis, 2006.

PEREIRA, Artur; SILVA, Nuno. Elementos para a História da Polícia de Investigação Criminal. **Revista Semestral de Investigação Criminal**, Ciências Criminais e Forenses. 2012, p. 10-49.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 55-72, jul./ago. 2000.

PINC, Tânia. JESUS FILHO, José de. Análise comparativa da arquitetura organizacional da área de Segurança Pública. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, São Paulo, set. 2016.

PINC, Tania Maria; JESUS FILHO, José de. **Policy Makers e Burocratas: O que eles têm feito pela segurança pública?** **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, São Paulo, set. 2016

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Constituição de 1988. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Porto Alegre, n. 2, p. 79-100, 2004.

PIVA, Otávio. **Comenários ao artigo 5º da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

POMIN, Andryelle Vanessa Camilo. **Os Direitos da Personalidade Violados pela Falta de Segurança Pública**. São Paulo: Arraes, 2012.

POPPER, Karl Raimund. **A Lógica da Pesquisa Científica**. São Paulo: Cultrix, 1989.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Portal Assembleia da República. 2005. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 252/2000. Aprova a estrutura orgânica e define as atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. **Diário da República Eletrônico**, Lisboa, 16 out. 2000.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 78/87. Aprova o Código de Processo Penal. **Diário da República Eletrônico**, Lisboa, 17 fev. 1987.

PORTUGAL. Lei nº 30/84, de 05 de setembro. Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa. **Diário da República Eletrônico**, Lisboa, 05 set. 1984.

PORTUGAL. Lei nº 49/2008. Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal. **Diário da República Eletrônico**, Lisboa, 27 ago. 2008.

PORTUGAL. Lei nº 53/2007, de 31 de agosto. Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública. **Diário da República Eletrônico**, Lisboa, 31 ago. 2007.

PORTUGAL. Lei nº 53/2008. Aprova a Lei de Segurança Interna. **Diário da República Eletrônico**, Lisboa, 29 ago. 2008.

PORTUGAL. Lei nº 63/2007, de 06 de novembro. Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana. **Diário da República Eletrônico**, Lisboa, 06 nov. 2007.

PORTUGAL. **Portal Polícia de Segurança Pública**. [201-]. Disponível em: <<http://www.psp.pt/Pages/defaultPSP.aspx>>. Acesso em: mai. 2018.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Barueri, SP: Manole, 2013.

RAPOSO, João. **Direito Policial I**. Coimbra: Almedina, 2006.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.356, de 10 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 10 jan. 1995.

RIO GRANDE DO SUL. Estatísticas. **Portal Secretaria da Segurança Pública**. [20-]a.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. Relatório Anual. [20-]b.

ROCHA, Cláudio Silva da. **Administração de Polícia Ostensiva: doutrina, formulários, procedimentos**. Porto Alegre: CeditBM, 1993.

ROCHA, Roger Alberto da. **Unificação das Polícias: realidade ou utopia?** 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Segurança Pública) – ULBRA, Canoas, 2009.

ROLAND, Jon. Introduction to De Cive. [201-]. Disponível em: <<http://www.constitution.org./th/decive--.htm>>. Acesso em: 20 set. 2017.

RONDON FILHO, Edson Benedito. **Unificação das polícias civis e militares: Ciclo completo de polícia.** 2003. 136 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão de Segurança Pública) – Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, 2003.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social.** São Paulo: L&P Pocket, 2014.

SANFELICE, Hildebrando Antônio. **Termo Circunstanciado: uma avaliação dos resultados obtidos nas audiências preliminares no foro central de Porto Alegre e subsídios à preparação dos Policiais Militares na lavratura dos Termos Circunstanciados.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Políticas e Gestão da Segurança Pública), Porto Alegre, 2006.

SANTOS JR, Aldo Antonio dos; SILVA FILHO, Daniel Bernardo da. Reflexões acerca das necessidades de integração organizacional para as polícias estaduais. **Revista Ordem Pública**, Florianópolis, v. 2, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/15>>. Acesso em: 17 set. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais Sociais e Proibição de Retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos Direitos Sociais num contexto de crise. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Porto Alegre, n. 2, p. 121-168, 2004.

SAVARIS, Manoelito Carlos. A Função Social da Polícia Ostensiva: uma discussão sociológica necessária. **Unidade: Revista de Assuntos Técnicos de Polícia Militar**, Porto Alegre, n. 41, p. 35-44, jan./fev./mar. 2000.

SCHIRMER, Candisse; NUNES, Josiane Borghetti Antonelo. **Direito, Cidadania e Políticas Públicas.** Curitiba: Multideia, 2010.

SCHOLANT, Sandro Axel Jacobsen. **O Termo Circunstanciado elaborado pela Brigada Militar: benefícios para a sociedade em Bagé, nos anos de 2004 a 2008.** 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Superior de Polícia Militar). Porto Alegre, 2009.

SCUSSEL, Antônio. A inteligência policial como instrumento de persecução criminal. **Revista Unidade**, Porto Alegre, n. 63, p. 50-61, 2008.

\_\_\_\_\_. **O alcance das expressões polícia ostensiva, preservação da ordem pública, polícia judiciária e apuração de infrações penais inseridas no art. 144 da Constituição Federal: Reflexos na atuação da polícia militar.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Políticas e Gestão da Segurança Pública) – Academia de Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SELVAGEM, Carlos. **Portugal Militar**. Compêndio de História Militar e Naval de Portugal. Lisboa: Imprensa Nacional, 1931.

SERPA, José Hermílio Ribeiro. **A Política, o Estado, a Constituição e os Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. **Hermenêutica de direitos fundamentais: uma proposta constitucionalmente adequada**. 2001. 267 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2001.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012a.

SILVA, Ronny Carvalho da. **O direito fundamental à segurança no constitucionalismo luso-brasileiro**. 1. ed. Curitiba: Prismas, 2016.

SILVA, Suamy Santana da. **Direitos Humanos**. Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária. 5. ed. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2012b.

SIMÕES, Moacir Almeida. **Brigada Militar: trajetória histórica e evolução na Constituição**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

SODER, José. **Direitos do Homem**. São Paulo: Editora Nacional, 1960.

SOUZA, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço de. **O direito Penal e a defesa nacional**. Lisboa: Almedina, 2008.

TEZZA, Marlon Jorge. **Ciclo completo de persecução criminal de polícia no Brasil**. 2015. Disponível em: <[http://marlonteza.blogspot.com.br/2015\\_05\\_01\\_archive.html](http://marlonteza.blogspot.com.br/2015_05_01_archive.html)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

TORRES, José Emanuel Matos. **Ciências Policiais e Política Criminal**. Justiça e Segurança: um discurso de liberdade democrática. Lisboa: ISCPSI, 2015.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. A cientificidade da actuação policial como garante dos direitos humanos. **Revista Brasileira de ciências policiais**: Academia Nacional de Polícia, v. 1., jan-jun 2010.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Do ministério público e da polícia**. Prevenção criminal e ação penal como execução de uma política criminal do ser humana. Lisboa: Universidade Católica, 2013.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Teoria geral do Direito Policial**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

VASCONCELOS, José Matos de. **Direito administrativo**. v. 1. Rio de Janeiro: Imprensa nacional, 1936.

WAISELFISZ, Julio Jacob. **Mapa da Violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil**. São Paulo: Flacso Brasil, 2016.

WEIS, Carlos. **Os direitos humanos contemporâneos**. 1998. 149 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.