



UNISUL

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA

GRAZIELA FIRMINO ALEXANDRE

**CICLO COMPLETO DE POLÍCIA COMO ALTERNATIVA PARA REALIZAÇÃO
DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Tubarão

2020

GRAZIELA FIRMINO ALEXANDRE

**CICLO COMPLETO DE POLÍCIA COMO ALTERNATIVA PARA REALIZAÇÃO
DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade do Sul de Santa Catarina como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Tatiana Firmino Damas, Esp.

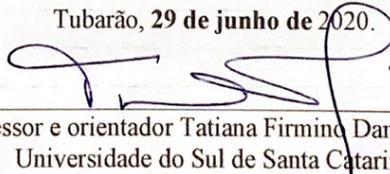
Tubarão
2020

GRAZIELA FIRMINO ALEXANDRE

**CICLO COMPLETO DE POLÍCIA COMO ALTERNATIVA PARA REALIZAÇÃO
DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Tubarão, 29 de junho de 2020.



Professor e orientador Tatiana Firmino Damas, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof. Antônio Márcio Campo Neves, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

COLEÇÕES

Prof. Josias Machado Severino, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Este trabalho é dedicado a todos aqueles que em algum momento me inspiraram a continuar, nas incontáveis vezes que pensei em desistir, suas palavras de incentivo, seus abrigos foram primordiais para chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer, em primeiro lugar, a Deus, pela força e coragem durante toda esta longa caminhada.

Ao meu pai Sedeny e minha mãe Antunina, que são exemplos vivos de verdadeiros batalhadores.

Ao meu marido Bismark, que foi meu abrigo nos momentos em que pensei em desistir, oferecendo seu apoio e amor. Obrigada por ser esse marido que nenhuma palavra é capaz de descrever. Eu te amo.

Ao meu afilhado Flavinho, que há seis anos veio para alegrar nossa família.

A minha irmã Gabriela e meu cunhado Flávio, obrigada por todo apoio e por acreditarem no meu potencial.

A Brasiliense Advocacia, que possibilitou meu engrandecimento pessoal, me transmitindo conhecimento durante esses quase nove anos trabalhando junto, o que me levou a decidir a carreira que pretendo seguir.

A minha amiga de sala e de vida Fabiane por toda palavra de incentivo e apoio durante toda jornada acadêmica.

A professora orientadora, Tatiana Firmino Damas pelo conhecimento e atenção dispensada.

Existem, durante nossa vida, sempre dois caminhos a seguir: aquele que todo mundo segue e aquele que a nossa imaginação nos leva a seguir. O primeiro pode ser mais seguro, o mais confiável, o menos crítico, aquele em que você encontrará mais amigos..., mas você será apenas mais um a caminhar. O segundo, com certeza, vai ser o mais difícil, mais solitário, aquele em que você terá maiores críticas. Mas será também, o mais criativo, o mais original possível. Não importa o que você seja, quem você seja ou o que deseja na vida, a ousadia em ser diferente reflete na sua personalidade, no seu caráter, naquilo que você é. E é assim que as pessoas lembrarão de você um dia. (Ayrton Senna).

RESUMO

Esta monografia tem como objetivo central verificar se o Ciclo Completo de Polícia seria uma alternativa a ser adotada pelo Brasil em aplicação efetiva do princípio da eficiência. Quanto ao método foi utilizada uma abordagem qualitativa e de nível exploratório. O procedimento adotado para a coleta de dados foi bibliográfico, pela consulta em doutrinas, a documentos e jurisprudências. Como resultado, a pesquisa demonstrou que mesmo com desafios enfrentados para ter um serviço eficiente e de qualidade na área da Segurança Pública, a implantação do modelo Ciclo Completo de Polícia, será a alternativa mais viável para efetivação do princípio da eficiência. Embora não se possa ter a pretensão de solucionar todos os problemas de Segurança Pública no Brasil unicamente através da superação do sistema policial bipartido. Contudo, conclui-se que com o novo sistema não existiria divisão de atribuição, em que cada polícia atuaria de forma completa, sem a necessidade de junção das polícias, e com isso teria efetivação do princípio da eficiência.

Palavras-chave: Polícia. Ciclo Completo. Eficiência.

ABSTRACT

This monograph has the central objective of verifying whether the Complete Police Cycle would be an alternative to be adopted by Brazil in effective application of the principle of efficiency. As for the method, a qualitative approach was used and exploratory level. The procedure adopted for data collection was bibliographic, by consulting doctrines, documents and jurisprudence. As a result, the research showed that even with the challenges faced to have an efficient and quality service in the area of Public Security the implementation of the model Complete Police Cycle it will be the most viable alternative, to implement the principle of efficiency. Although it is not possible to pretend to solve all the problems of Public Security in Brazil solely by overcoming the bipartite police system. Nevertheless, it is concluded that with the new system there would be no division of attribution, where each police would act fully without the need police junction, and with that one would have effectuation the principle of efficiency.

Keywords: Police. Complete cycle. Efficiency

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	10
1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	13
1.3 HIPÓTESE.....	13
1.4 DEFINIÇÃO DO CONCEITO OPERACIONAL.....	13
1.5 JUSTIFICATIVA	14
1.6 OBJETIVOS	15
1.6.1 Objetivo geral	15
1.6.2 Objetivos específicos	15
1.7 DELINEAMENTO DA PESQUISA	15
1.8 ESTRUTURA DO RELATÓRIO FINAL.....	16
2 A CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO POLICIAL NO BRASIL	18
2.1 ASPECTOS DOUTRINÁRIOS ACERCA DA CONCEITUAÇÃO DE POLÍCIA NO BRASIL.....	19
2.2 MISSÕES DAS POLÍCIAS NO BRASIL.....	22
2.3 DO SISTEMA ATUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO.....	22
2.3.1 Policiamento ostensivo, Polícia Ostensiva e preservação da ordem pública	28
2.3.2 Polícia Administrativa e Polícia Judiciária	30
2.3.3 Ciclo incompleto de polícia: Sistema atual brasileiro	34
3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NORTEADOR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	38
3.1 ORIGENS HISTÓRICAS.....	39
3.2 PREVISÃO NORMATIVA.....	40
3.3 DEFINIÇÕES E ASPECTOS DOUTRINÁRIOS	40
3.4 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ATIVIDADE POLICIAL	42
4 O CICLO COMPLETO DE POLÍCIA	44
4.1 CONCEITO	44
4.2 SISTEMÁTICA DE FUNCIONAMENTO	45
4.3 POLÍCIAS QUE OPERAM EM CICLO COMPLETO NO MUNDO	46
4.3.1 Polícia Francesa	47
4.3.2 Polícia Espanhola	48
4.3.3 Polícia Portuguesa	48
4.3.4 Ciclo Completo de Polícia no Brasil	49

5 CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS	56

1 INTRODUÇÃO

Esta monografia tem como objetivo central verificar se o Ciclo Completo de Polícia trará aplicação efetiva do princípio da eficiência.

1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O intuito desse trabalho de pesquisa é verificar se o Ciclo Completo de Polícia seria uma alternativa a ser adotada pelo Brasil em aplicação efetiva do princípio da eficiência. Atualmente o Brasil possui três tipos de polícia: Polícia Militar, que tem a função ostensiva; Polícia Civil, tendo como atribuição investigar; e a Polícia Penal que é o novo modelo de polícia que aumentou o rol do artigo 144 da Constituição Federal criada pela Emenda Constitucional 104/19, que tem função de manter a ordem nos estabelecimentos penais, o que inclui também a escolta e custódia dos presos. (BRASIL, 1988; BRASIL, 2019).

Dessa forma, a Polícia Ostensiva ao constatar o delito e seu autor os leva à Polícia Civil, a quem incumbe a investigação de autoria e materialidade e, conseqüentemente, encaminha o instrumento indiciário ao Poder Judiciário. Já a Polícia Penal, atua dentro do estabelecimento penal, no momento em que o detento é entregue pela autoridade competente para o resgate da pena privativa de liberdade ou excepcionalmente em caso de prisão processual.

De acordo com Cretella Júnior (2002 *apud* MALTEZ, 2016, p. 18) existem três elementos necessários para definição de polícia, sendo eles:

Estado, finalidade e conjunto de restrições. O Estado – na qualidade de elemento subjetivo, orgânico, instrumental, fonte de onde provém toda a organização que deve preservar a ordem; finalidade – como elemento teleológico, que é a preservação da ordem, da segurança individual e coletiva, sendo essencial para caracterizar a polícia, por último o conjunto de restrições – elemento objetivo, as limitações legais à expansão individual ou coletiva que possa perturbar vida em sociedade.

As Polícias Militares possuem missão prevista e expressa no artigo 144, inciso V da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988):

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:
[...]
V - polícias militares e corpos de bombeiros militares

A Preservação da Ordem Pública é o objetivo do policiamento ostensivo e esse mister possui assento Constitucional atribuído à Polícia Militar, conseqüentemente, a competência do policiamento militar e seu incremento são matérias exclusivamente constitucionais.

Entretanto, ao optar pela expressão Polícia Ostensiva em vez de policiamento ostensivo a própria Constituição amplia o conceito, uma vez que a Polícia Ostensiva exerce o Poder de Polícia como instituição, operando nas quatro fases do Poder de Polícia: Ordem de Polícia, Consentimento de Polícia, Fiscalização de Polícia e Sansão de Polícia.

A Polícia Civil, também com previsão na Constituição Federal (BRASIL, 1988):

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:

[...]

IV - polícias civis.

Compreende-se como Polícia Judiciária, a Polícia Civil a quem incumbe o trabalho investigativo de crimes comuns, excetuando-se os delitos de origem militar e os de competência da Polícia Federal, onde após a apuração dos delitos fica encarregada de anexar todas as peças do instrumento processual e encaminhar ao Poder Judiciário, cumprindo outras diligências se forem consideradas indispensáveis. (TEZA, 2015).

Nesse sentido, segue o pensamento de Lazzarini (1999, p. 54), ao diferenciar a Polícia Militar da Polícia Civil: “A polícia administrativa é preventiva, regida pelas normas e princípios Jurídicos do Direito Administrativo, enquanto que a Polícia Judiciária é repressiva, exercendo uma atividade tipicamente administrativa de simples auxiliar da repressão criminal [...].”

Já a Polícia Penal criada pela Emenda Constitucional 104/19 (BRASIL, 2019), aumentando o rol do artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

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:

[...]

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

Assim, esse novo modelo de polícia surge para atuar dentro do estabelecimento penal, tanto interno, quanto externo, conforme o §5º - A do artigo 144 da Constituição Federal. (BRASIL, 2019). De acordo com entendimento de Hoffmann e Roque (2019) a Polícia Penal assume o controle do sistema penitenciário, função essa que era exercida pela Polícia Ostensiva:

Evitar o cometimento de crimes traduz tarefa de Polícia Ostensiva, ainda que restrita aos limites da penitenciária, colônia, casa do albergado ou cadeia pública. A segurança externa dos presídios, para coibir delitos como tráfico de drogas, armas, dano e

arrebatamento de presos, em muitos locais vinha sendo feita pela Polícia Militar, e agora deve definitivamente passar para as mãos da Polícia Penal.

Diante disso, a Polícia Penal atuará dentro do sistema carcerário, fazendo a segurança e prevenindo para que não ocorra a reincidência de prática delituosa.

Para unificação das funções das Polícias Militar e Civil, sem, entretanto, unificar as forças policiais em uma única instituição, tramita na casa legislativa a proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 431/2014, com o objetivo de implantação do modelo denominado Ciclo Completo de Polícia no Brasil, cuja finalidade é ampliar a competência dos órgãos de Segurança Pública, prevista no artigo 144 da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 1988; BRASIL, 2014).

O modelo de Ciclo Completo de Polícia tem como base a aplicação do modelo de outros países como Espanha, França e Portugal, onde a polícia é dividida em áreas territoriais. Nesses países, o modelo de Ciclo Completo de Polícia é exercido por um mesmo órgão, não há uma separação funcional pelas polícias, ou seja, cada polícia realiza as funções de prevenção, por meio do policiamento fardado e ostensivo, e funções de repressão mediata e investigativa, com policiais à paisana dentro da mesma Instituição.

De acordo com Silva (2003) a polícia completa é aquela que executa todas as fases da atividade policial: prevenção, repressão, investigação e apuração dos crimes. Giulian (1998, p. 31) agregava em sua definição a ligação dessa Polícia de Ciclo Completo ao sistema criminal:

O Ciclo Completo de Polícia compreende a prevenção, a manutenção e a restauração da Ordem Pública, ou seja, desde o início do delito, passando pela sua prisão, seja pela Polícia Administrativa ou Judiciária, até sua apresentação à justiça e MP criminal, até a final e justa absolvição ou condenação, finalizando no sistema penitenciário.

Para aferição da possibilidade de implementação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil estudaremos o princípio da eficiência, de previsão constitucional no artigo. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, como irradiante de toda atividade administrativa. (BRASIL, 1988).

O princípio da eficiência, também conhecido como princípio da qualidade dos serviços públicos, menciona que a atividade administrativa deve ser exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, buscando-se maior produtividade e redução de desperdícios de dinheiro público (BRASIL, 1988).

Eficiência exige atividade administrativa exercida com agilidade, perfeição e rendimento funcional, buscando-se, assim, maior produtividade e redução dos desperdícios de dinheiro público. Ainda denominado de princípio da qualidade dos serviços públicos, o

princípio da eficiência foi inserido na Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional 19/1998 (BRASIL, 1998), que tratou da chamada Reforma do Estado.

Carvalho Filho (2010, p. 31), afirma que uma ação eficiente pressupõe o atendimento a vários requisitos, como produtividade, economicidade, qualidade, celeridade, presteza, desburocratização e flexibilização.

O princípio da eficiência não alcança apenas a maneira de comportamento dos agentes públicos, dos quais se espera melhor atuação para conseguir melhores resultados à sociedade, mais, ao modo de organizar, estruturar e disciplinar seus serviços administrativos internos, recorrendo a modernas tecnologias, atualizando seus métodos de trabalho, adequando seus organogramas.

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

O Ciclo Completo de Polícia efetivaria o princípio da eficiência no serviço público das polícias militar e civil?

1.3 HIPÓTESE

O Ciclo Completo de Polícia realizaria o princípio da eficiência, na medida em que os agentes da Segurança Pública ao exercer a função de ponta a ponta alcançariam maior rendimento funcional, assim, maior produtividade e redução dos desperdícios de dinheiro público.

1.4 DEFINIÇÃO DO CONCEITO OPERACIONAL

Para compressão mais adequada do tema em questão, aponta-se abaixo o seguinte conceito operacional:

Candido (2016, p. 1), explica os benefícios que a coletividade teria com a aplicação do princípio da eficiência:

Diante do modelo policial proposto, adviriam diversos benefícios, dentre eles o do atendimento mais eficiente e célere por parte das agências policiais, revelando-se como um verdadeiro — “poupatempo” da segurança pública para o cidadão, que é o destinatário final dos serviços públicos, estes carecedores de melhoria contínua.

A eficiência pode se dar pela celeridade, produtividade e economicidade. No tocante à celeridade, passaria a ter uma celeridade procedimental, dessa forma a adoção de providência

ocorrerem no próprio local da infração, assim, acarretaria em um atendimento mais eficiente e célere.

Já a produtividade, nada mais é que mobilização de esforços a fim de combater a criminalidade, de modo que cada força policial desenvolva todas as atribuições de polícia, desta maneira, teríamos um sistema de segurança pública mais efetivo, econômico e que produza melhores resultados para a gestão pública e conseqüentemente para a sociedade.

Quanto à economicidade, evitaria o desperdício de dinheiro público, desempenhando-se a atividade, através de comportamento ativo, criativo e desburocratizante, assim, passaria ter um resultado positivo de custo/benefício, evitando desperdícios e garantindo maior rentabilidade social.

1.5 JUSTIFICATIVA

A escolha do tema considera a falta de eficiência do modelo de polícia adotado no Brasil. A motivação para essa pesquisa, foi obtida em virtude do conhecimento da tramitação da Emenda Constitucional (PEC) nº 431/2014, que tem como objetivo a implantação do modelo do Ciclo Completo no Brasil, cuja finalidade é ampliar a competência dos órgãos de Segurança Pública, prevista no art. 144 da Constituição Federal. (BRASIL, 1988; BRASIL, 2014).

As bases de dados de literatura científica dispõem de inúmeros estudos que abordam diferentes temáticas sobre o Ciclo Completo de Polícia. Pesquisando com os descritores, direito policial, artigos analisados por especialistas e revista acadêmica foi possível categorizá-los previamente da seguinte forma: o Ciclo Completo de Polícia destaca-se o artigo publicado por Santos Júnior, Formehl e Piccoli (2011); sobre eficiência da Polícia Militar e Civil, destaca-se Scalco, Amorim e Gomes (2012) e Mello *et al.* (2005); sobre competência da Polícia Civil destaca-se Minayo, Souza e Constantino (2008); sobre Polícia Civil destaca-se Ribeiro, Lemgruber e Silva (2012); sobre atribuição da Polícia Militar destaca-se Costa e Balestreri (2010), sobre princípio da eficiência com o descrito e Segurança Pública destaca-se Zorzan (2010). Todavia, mesmo diante da diversidade de estudo realizado sobre o Ciclo Completo de Polícia, não se encontrou nenhum que faça referência específica sobre o Ciclo Completo de Polícia como alternativa para realização do princípio da eficiência. No que se refere ao cumprimento de regras nacionais e internacionais simultaneamente essa ausência se torna ainda mais evidente.

Daí a importância de realizar essa pesquisa, sendo que os dados levantados poderão contribuir para inúmeras ações sociais, teóricas, práticas que contribuirão para a implantação

do modelo ciclo completo, buscando-se verificar se modelo Ciclo Completo de Polícia seria eficiente, ao ponto de combater a criminalidade, e atenderia os anseios da sociedade.

1.6 OBJETIVOS

Na sequência apresenta-se o objetivo geral e os específicos desta pesquisa.

1.6.1 Objetivo geral

Analisar se o Ciclo Completo de Polícia efetivaria o princípio da eficiência.

1.6.2 Objetivos específicos

Demonstrar os aspectos doutrinários, missões da polícia e a Segurança Pública no Brasil conforme prevê a Carta Magna de 1988, bem como da instituição da Polícia Civil, Militar e Penal que integram o atual sistema.

Conceituar o modelo Ciclo Completo de Polícia.

Analisar na bibliografia países que adotam o modelo Ciclo Completo de Polícia e países que não adotam.

Comparar o modelo Ciclo Incompleto de Polícia no Brasil, atual modelo brasileiro, com o modelo Ciclo Completo de Polícia.

Analisar as Propostas de Emenda à Constituição Federal de 1988 acerca do modelo Ciclo Completo de Polícia.

Identificar quais são os aspectos jurídicos, os benefícios e os desafios da implantação do modelo Ciclo Completo de Polícia no Brasil.

1.7 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O delineamento da pesquisa caracteriza-se por ser a fase pela qual se delimitam os processos determinantes para realização da pesquisa, bem como visa definir o direcionamento deste trabalho. Neste sentido, é nessa fase que se definirá os meios de investigação, instrumentos e procedimentos que guiarão a execução da pesquisa (LEONEL; MARCOMIM, 2015, p. 36).

De forma geral conceitua-se a pesquisa, como sendo procedimento que tem por objetivo proporcionar respostas aos problemas propostos (GIL, 2017, p. 01).

Logo, enfatiza-se que no trabalho que será realizado posteriormente, aplicar-se-á, quanto ao nível de profundidade, pesquisa exploratória, que segundo Henriques e Medeiros (2017, p. 98) “objetiva desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias; por meio dela, podemos formular problemas e hipóteses com mais precisão”. Portanto, buscar-se-á identificar variáveis constantes no modelo Ciclo Completo de Polícia especialmente no que tange aos fundamentos relativos ao princípio da eficiência, e ainda será utilizado como meio de amplificar o tema em debate os aspectos doutrinários que tratam do assunto.

No que concerne à abordagem da pesquisa, esta será de natureza qualitativa, já que a presente pesquisa não medirá dados, mas procurará identificar suas naturezas mediante a contextualização dos fundamentos introduzidos ao princípio da eficiência. De acordo com Mezzaroba (2017, p. 138) na pesquisa qualitativa irá preponderar o exame rigoroso da natureza e das interpretações relacionadas com o tema em análise.

Já quanto à coleta de dados, a pesquisa será bibliográfica e documental, realizando-se a partir da análise e interpretação das variadas fontes teóricas/doutrinárias existentes acerca do tema posto, uma vez que se realizará análise da proposta da Emenda Constituição no intuito de se verificar se a implantação do Ciclo Completo de Polícia realizaria o princípio da eficiência.

Quanto ao procedimento adotado para esta pesquisa é necessário fazer leituras, análises e interpretações de fontes secundárias (livros, revistas, jornais, monografias, teses, dissertações, relatórios de pesquisa, doutrinas, etc.). O objetivo consiste em colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que já foi escrito ou dito sobre o tema em estudo. É uma pesquisa que explica o tema em questão à luz dos modelos teóricos pertinentes. Por sua vez, a pesquisa documental baseia-se em fontes primárias ou documentais, uma vez que serve de base material ao entendimento da tese em questão. (MOTTA, 2012).

O presente trabalho terá como base a legislação brasileira, bem como artigos e doutrinas.

1.8 ESTRUTURA DO RELATÓRIO FINAL

A monografia está dividida em cinco capítulos a contar desse primeiro introdutório em que se expõem o tema, o problema, a justificativa, os objetivos e o delineamento da pesquisa.

O segundo trata da constituição da organização policial no Brasil, seus aspectos doutrinários, missões e sistema atual de Segurança Pública.

O terceiro capítulo aborda o conceito e origem histórica, bem como previsão normativa e definições e aspectos doutrinários do princípio da eficiência.

O quarto expõe o conceito e sistemática do Ciclo Completo de Polícia, e ainda, como funciona esse sistema no mundo.

O quinto traz a conclusão, e, por fim, as referências.

2 A CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO POLICIAL NO BRASIL

A constituição da organização policial no Brasil passou por diversas fases até chegar ao modelo atual. Diante de várias concepções doutrinárias pode-se concluir que o termo polícia tem por finalidade principal repressão e prevenção de crimes de acordo com a lei, tendo em vista que o intuito é proteger a ordem pública. Contudo, com a definição da missão de cada polícia dada pelo artigo 144 da Constituição Federal de 1988, é possível descrever que o atual sistema de Segurança Pública Brasileiro é compreendido por diversos órgãos com obrigações, organização e características distintas. (BRASIL, 1988). De acordo com entendimento doutrinário a atuação de Segurança Pública é dividida em Polícia Administrativa e Polícia Judiciária, considerado desse modo como sistema de meias polícias, portanto de ciclo incompleto.

Para compreender como se formou o modelo de Segurança Pública é necessário abordar os fatores históricos que deram origem à atual organização prevista na nossa Carta Magna.

O marco de evolução da organização policial no Brasil se deu em 1808 na cidade de Rio de Janeiro com a migração da família real portuguesa, quando foi criada uma Divisão Militar da Guarda Real da Polícia. Em síntese, tal órgão policial teve a missão de prover a segurança e a tranquilidade pública da Corte. (CANDIDO, 2016, p. 36).

O novo órgão tinha como base o modelo francês, que foi estabelecido em Portugal em 1760. Porém em 17 de julho de 1831, a Guarda Real de Polícia foi extinta em razão do vandalismo ocorrido, que ocasionou diversas mortes. Com a extinção da Guarda Real de Polícia criou-se em 18 de agosto de 1831 a Guarda Nacional, com função de defender a Constituição e a liberdade, bem como a independência e a integridade, auxiliando o Exército nas fronteiras e também fazendo o policiamento da cidade, para que a ordem fosse preservada. (TEZA, 2015, p. 9).

Em razão da crise da base institucional em decorrência da abolição da Guarda Real de Polícia, em 10 de outubro de 1831 foi criado o órgão chamado Corpo de Guardas Municipais Permanentes, que permaneceu com esse nome até 1858, quando passou a ser chamado de Corpo Militar de Polícia da Corte. Já em 1920, passou a ser denominada de Polícia Militar, a qual se mantém até os dias atuais, sendo, portanto, a primeira polícia pública brasileira (ainda como colônia), sendo constitucionalizada em 1934 como Força Reserva de Primeira Linha do Exército. (TEZA, 2015, p. 10).

No ano de 1969 o Decreto-Lei Federal 667/69 reestruturou as polícias militares e os corpos de bombeiros militares, dando-lhe a mesma organização e missão em todo o País, norma

essa ainda vigente, em razão de ser recepcionada em quase em sua totalidade pela Constituição Federal de 1988. (TEZA, 2015, p. 12).

Desse modo, a organização policial no Brasil tem previsão legal no artigo 144 da Constituição Federal de 1988, formada por um complexo sistema, abrangendo vários órgãos com obrigações, organização e características distintas. (BRASIL, 1988).

Assim, compreende-se que o sistema interno do país e todos os sistemas operacionais deveriam atuar sistematicamente, buscando a preservação da ordem pública, propiciando às pessoas a segurança necessária para o convívio em sociedade.

2.1 ASPECTOS DOUTRINÁRIOS ACERCA DA CONCEITUAÇÃO DE POLÍCIA NO BRASIL

O presente tópico busca um conceito apropriado para o termo polícia, conceito complexo por envolver outros elementos que também necessitam de definição.

Segundo Silva (2000, p. 48), “Cumpre-nos definir o vocábulo polícia, derivado do latim *politia* que procede do grego *politeia*, e que originariamente traz o sentido de organização política, sistema de governo e, mesmo, governo”.

O professor Bueno (*apud* SILVA, 2000, p. 49) define polícia como: organização política; Segurança Pública; conjunto das leis que asseguram a ordem pública; a corporação incumbida de a manter [...].

Já Gomes (*apud* SILVA, 2000, p. 49), em sua magnânima obra intitulada Novo Manual do Delegado, v. I, Ed. Forense, p. 1, define que: “a polícia é a instituição estatal destinada a manter a ordem pública, a segurança pessoal, a propriedade e assegurar direitos individuais. ”

No conceito mais abrangente, em consentâneo ao já mencionado, o Des. Paula (1948, p. 13-4 *apud* ASKOUL, 1998, p. 27), postula como:

A organização destinada a prevenir e reprimir os delitos, garantindo, assim, a ordem pública, a liberdade e a segurança individual. Sendo, também, a manifestação mais perfeita do poder público inerente ao Estado, cujo fim é assegurar a própria estabilidade e proteger e conservar a ordem social.

Para Requião (*apud* ASKOUL, 1998, p. 28) polícia:

Em sentido genérico preleciona a ser ela uma parte do Poder Público encarregada de proteger as pessoas e as coisas de todos os ataques, de todos os males que a prudência humana não pode impedir, ou, ao menos, atenuar seus efeitos. É, pois, fim da polícia garantir a ordem pública e a segurança individual, e, por isso, cumpre-lhe não só prevenir os delitos, mas também evitar que os delinquentes fujam à ação da Justiça Pública.

O norte-americano Beckamn (1980, p. 89-90 *apud* ASKOUL, 1998, p. 28) define polícia como o principal órgão civil do governo responsável pelas regras de conduta e proteção da vida e a propriedade.

Portanto, pode se afirmar que a polícia é um órgão governamental, que existe em todos os países, politicamente organizado, cuja competência é a de manutenção da ordem pública e repressão através do uso da força, ou seja, realiza o controle social (SOUSA; MORAIS, 2011, p.3).

A Carga Magna de 1988 em seu artigo 144, de alguma forma, tentou delimitar as atribuições de cada uma delas. (BRASIL, 1988).

Entretanto, para seu completo entendimento não basta a conceituação dogmática, se faz necessária a compreensão de sua sistematização, ordem de polícia. De acordo com o parecer GM-25, elaborado por Gilmar Ferreira Mendes (BRASIL, 2001) “a ordem de polícia se contém num preceito, que, necessariamente, nasce da lei, pois se trata de uma reserva legal (art. 5º, II, da Constituição Federal), e pode ser enriquecido discricionariamente, consoante as circunstâncias, pela Administração.” Enfim, a ordem de polícia “nada mais é do que o comando normativo que, previamente, determinará eventual restrição, limitação, condicionamento ou disciplina da liberdade e da propriedade dos particulares”. (FONSECA; GALVÃO, 2019).

É necessário compreender, também, o consentimento de polícia, que nada mais é que a concordância, discricionária ou vinculada, do Estado com a atividade sujeita à norma vedativa relativa, sempre que atendidos os regulamentos exigidos, como autorizações ou alvarás. (TEZA, 2015, p. 32).

Portanto, no que expõe a respeito à fiscalização de polícia, que de forma ordinária se averigua se as ordens de polícias são cumpridas ou a regularidade da atividade concedida através de alvará ou autorização. Onde a fiscalização pode se dar através de provocação ou ex-officio. (TEZA, 2015, p. 32).

Ainda, é importante descrever o significado de sanção de polícia, como a atuação administrativa autoexecutória que visa à repressão da infração. Portanto, quando se verifica afronta à ordem de polícia, é aplicada a sanção de polícia, como por exemplo, notificação – recolhimento de alvará – encerrar um evento em andamento. (TEZA, 2015, p. 32).

A ordem pública tem seu conceito previsto no Decreto nº 88.777/83 (BRASIL, 1983) em seu número 21 do artigo 2º:

21) 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.

Assim, o conceito passa a ser analisado a partir do conteúdo do Decreto nº 88.777/83 em seu número 21 do artigo 2º, conforme acima exposto, e também é descrito como o “conjunto de instituições e preceitos cogentes destinados a manter o bom funcionamento dos serviços públicos, a segurança e a moralidade das relações entre particulares, e cuja aplicação não pode, em princípio, ser objeto de acordo ou convenção”. (BRASIL, 1983; FERREIRA, 1986, p. 1230 *apud* BARRETO, 2019, p. 138).

Anjos (2011, p. 13 *apud* Barreto, p. 138, 2019) descreve o conceito de ordem pública definido pela Escola Superior de Guerra (ESG) como a “situação de tranquilidade e normalidade cuja preservação cabe ao Estado, às instituições e aos membros da sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas, enquanto Segurança Pública seria a garantia da manutenção da ordem, mediante aplicação do Poder de Polícia, prerrogativa do Estado”.

Teza (2015, p. 33) esclarece que “a ordem pública é sempre uma noção de valor, composta pela Segurança Pública, tranquilidade pública e salubridade pública”, reafirmando que esses valores estão compreendidos no princípio da ordem pública.

Já Segurança Pública tem semelhança com o estado antidelitual resultante da observância das normas penais, com ações policiais repressivas ou preventivas típicas, na limitação das liberdades individuais. (LAZZARINI *apud* CANDIDO, 2016, p. 135). Portanto, de acordo com Lazzarini (*apud* CANDIDO, 2016, p. 135), “considera-se ordem pública, objeto da segurança pública, a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada em princípios de natureza ética dotados de eficácia”.

No tocante à tranquilidade pública, deve ser entendida como o estado de ânimo tranquilo, sereno entre os cidadãos. Já a salubridade pública, refere-se a condições dignas de vida em sociedade promovidas por circunstâncias de higiene, saneamento e saúde. (BARRETO, 2019, p. 139).

Por fim, a melhor concepção jurídica do termo polícia é compreendida como instituição disposta a reprimir e prevenir delitos, dentro dos limites da lei, a fim de resguardar a ordem pública, garantindo o equilíbrio e conservando a ordem social. (PAULA, 1948, p. 13-4 *apud* ASKOUL, 1998, p. 27).

Diante da compreensão dos aspectos doutrinários das polícias no Brasil, faz-se necessário analisar agora, questões correspondentes às missões das polícias no Brasil.

2.2 MISSÕES DAS POLÍCIAS NO BRASIL

A Constituição Federal, nos parágrafos do artigo 144, define as missões de cada polícia. Percebe-se que a missão é a preservação da ordem pública, mediante a ação de vários órgãos em que se divide a polícia. (BRASIL, 1988). Assim, é notório que a polícia, por manter essas missões, constitui organização essencial dos Estados Modernos.

Conforme dispõe o artigo 5º, §2º da Constituição Federal, a missão das polícias é garantir ao cidadão o exercício dos direitos e garantias fundamentais, exigindo, portanto, preparo por aqueles que integram as corporações policiais. (BRASIL, 1988).

Na obra intitulada “Treze reflexões sobre Polícias e Direitos Humanos”, Balestreri (*apud* CAMPOS, 2005, p. 1-2) afirma:

O policial, pela natural autoridade moral que carrega, tem o potencial de ser o mais marcante promotor dos Direitos Humanos, revertendo o quadro de descrédito social e qualificando-se como um agente central da democracia. Direitos Humanos também é coisa de policial. As Forças Policiais são a garantia do efetivo cumprimento das normas e respeito ao Estado democrático que foi estabelecido com base em uma norma fundamental, que foi denominada Constituição Federal.

Conclui-se que as missões das polícias é atender a sociedade de forma completa, de modo que ocorra o efetivo cumprimento das normas, garantindo aos cidadãos o exercício de seus direitos conforme prevê a Carta Magna.

2.3 DO SISTEMA ATUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO

A Constituição de 1988 foi o marco inicial da fundação de uma nova estrutura organizacional e administrativa dos órgãos da Segurança Pública no Brasil. (CARVALHO; SILVA, 2011). Em suma, foi a partir dessa constituição que a Segurança Pública no Brasil veio a ser direcionada adequadamente, ressaltando que as constituições anteriores não descrevem de forma clara sua atribuição e, portanto, não se demonstravam satisfatórias, tendo em vista que possuíam o sentido misto, ora voltadas para a defesa do Estado, ora voltadas para o combate à violência.

O artigo 144 da Constituição Federal estabelece o que vem a ser Segurança Pública de maneira fracionada, discriminando as missões da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Ferroviária Federal, das Polícias Militares e Cíveis dos Estados e o novo modelo inserido pela Emenda Constitucional 104/19, chamada de Polícias Penais:

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.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (BRASIL, 1988; BRASIL, 2019).

Ressalta que todas essas forças de Segurança Pública devem atuar sistemicamente, buscando a preservação da ordem pública, para promover a toda população a segurança necessária para uma vida tranquila e com qualidade.

De Plácido e Silva (1963, p. 1.417) ensina que é a:

Segurança Pública o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedades do cidadão. A segurança pública, assim, delimita as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

Resta evidenciado que não se faz e nem se garante Segurança Pública com apenas força policial, sendo necessária também a união de esforços tanto do Estado quanto da sociedade.

Vale esclarecer a atribuição de cada órgão, conforme dispõe os parágrafos do artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), pois iniciaremos explicando o que compete à Polícia Federal conforme descrito no § 1º:

§ 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.

Portanto, a Polícia Federal — a Polícia Judiciária da União — é o único órgão policial brasileiro que a Carta Magna atribuiu a dupla função de polícia investigativa e administrativa, conceituada pela doutrina como “polícia de ciclo completo”. Contudo, mesmo sendo uma polícia de ciclo completo, em que cumula função preventiva, repressiva e investigativa, os policiais acabam não atuando, pois são impedidos de concluir uma investigação e de encaminhar relatório ao Ministério Público, em decorrência da falta de uma carreira única.

Cabe às Polícias Rodoviária e Ferroviária Federal, segundo a Constituição Federal §2º e §3º (BRASIL, 1988):

§ 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.

Ainda, outras atribuições à Polícia Rodoviária Federal são previstas no artigo 20 da Lei nº 9.503/97 (BRASIL, 1997):

Art. 20. Compete à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;

III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito, as medidas administrativas decorrentes e os valores provenientes de estada e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;

IV - efetuar levantamento dos locais de acidentes de trânsito e dos serviços de atendimento, socorro e salvamento de vítimas;

V - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;

VI - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, e zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções e instalações não autorizadas;

VII - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas, adotando ou indicando medidas operacionais preventivas e encaminhando-os ao órgão rodoviário federal;

VIII - implementar as medidas da Política Nacional de Segurança e Educação de Trânsito;

IX - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

X - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;

XI - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais.

Percebe-se que ambas as polícias têm por objetivo realizar o patrulhamento ostensivo nas rodovias e ferroviárias federais.

Ainda a Constituição Federal (BRASIL, 1988), prevê em seu §4º a competência da Polícia Civil: “§ 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”.

Por sua vez, a Constituição do Estado de Santa Catarina no seu artigo 106, também trata da competência da Polícia Civil conforme segue:

Art. 106. A Polícia Civil, dirigida por delegado de polícia, subordina-se ao Governador do Estado, cabendo-lhe:

I - ressalva a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares;

II - revogada pelo art. 5º da EC/39 de 2005.

III - a execução dos serviços administrativos de trânsito;

IV - a supervisão dos serviços de segurança privada;

V - o controle da propriedade e uso de armas, munições, explosivos e outros produtos controlados;

VI - a fiscalização de jogos e diversões públicas. (SANTA CATARINA, 1989).

Do mesmo sentido, faz necessário mencionar que o Estatuto da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina através da Lei nº 6.843, de 28 de julho de 1986, já trazia algumas competências da Polícia Civil antes mesmo da Constituição Estadual de 1989: “Art. 3º À Polícia Civil, compete: I - prevenir, reprimir e apurar os crimes e contravenções, na forma da legislação em vigor; II - coordenar e executar as atividades relativas à Polícia Administrativa e Polícia Técnica e Científica”. (SANTA CATARINA, 1986; SANTA CATARINA, 1989).

Logo, é à Polícia Civil que cabe a atribuição de polícia não ostensiva, exercendo a funções de Polícia Judiciária para auxiliar o Poder Judiciário, além de ter também a incumbência de apuração das infrações penais por meio do inquérito policial.

Os Corpos de Bombeiros Militares têm como atribuição o exercício de atividades ligado à defesa civil. Com previsão no artigo 108 da Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989, o Corpo de Bombeiros Militares possui a seguinte competência:

Art. 108. O Corpo de Bombeiros Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizado com base na hierarquia e disciplina, subordinado ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei:

I – realizar os serviços de prevenção de sinistros ou catástrofes, de combate a incêndio e de busca e salvamento de pessoas e bens e o atendimento pré-hospitalar;

II – estabelecer normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos;

III – analisar, previamente, os projetos de segurança contra incêndio em edificações, contra sinistros em áreas de risco e de armazenagem, manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhar e fiscalizar sua execução, e impor sanções administrativas estabelecidas em Lei;

IV – realizar perícias de incêndio e de áreas sinistradas no limite de sua competência;

V – colaborar com os órgãos da defesa civil;

VI – exercer a polícia judiciária militar, nos termos de lei federal;

VII – estabelecer a prevenção balneária por salva-vidas; e

VIII – prevenir acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial.

[...]. (SANTA CATARINA, 1989).

A Lei complementar nº 724, de 18 de junho de 2018, mais especificamente no artigo 2º, atribui a competência do Corpo de Bombeiro Militar do Estado de Santa Catarina, conforme segue:

Art. 2º Compete ao CBMSC, sem prejuízo de outras atribuições estabelecidas em lei:

- I – realizar os serviços de prevenção de sinistros ou catástrofes, de combate a incêndio, de busca e salvamento, de resgate terrestre, aquático e aéreo de pessoas e bens e de atendimento pré-hospitalar;
- II – estabelecer normas de prevenção e segurança contra incêndios, catástrofes ou produtos perigosos para resguardar a vida das pessoas e reduzir riscos de danos ao meio ambiente e ao patrimônio;
- III – analisar previamente os projetos de segurança contra incêndio em edificações e contra sinistros em áreas de risco e áreas de armazenagem, manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhar e fiscalizar sua execução e impor as sanções administrativas estabelecidas em lei;
- IV – realizar perícias de incêndio e de áreas sinistradas no limite de sua competência;
- V – colaborar com os órgãos de defesa civil e de saúde;
- VI – exercer a polícia judiciária militar, nos termos da legislação federal;
- VII – estabelecer, executar e fiscalizar a prevenção balneária por meio de guardavidas; e
- VIII – prevenir acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial.

Parágrafo único. Compete ainda ao CBMSC:

- I – executar honras e guardas militares; e
- II – prestar assistência militar aos órgãos elencados na regulamentação desta Lei Complementar. (SANTA CATARINA, 2018).

Enfim, a missão constitucional dos Corpos de Bombeiros Militares é preservar vidas e bens alheios.

Já as Polícias Militares têm suas atividades estabelecidas no § 5º, do artigo 144, da Carta Magna (BRASIL, 1988): [...] § 5º - às polícias militares cabem a Polícia Ostensiva e a preservação da ordem pública. [...]”.

Por conseguinte, a Constituição Estadual do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 1989) trata da competência da Polícia Militar, no artigo 107:

Art. 107. À Polícia Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, subordinada ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei:

- I – exercer a Polícia Ostensiva relacionada com:
 - a) a preservação da ordem e da segurança pública;
 - b) o radiopatrulhamento terrestre, aéreo, lacustre e fluvial;
 - c) o patrulhamento rodoviário;
 - d) a guarda e a fiscalização das florestas e dos mananciais;
 - e) a guarda e a fiscalização do trânsito urbano;
 - f) a polícia judiciária militar, nos termos de lei federal;
 - g) a proteção do meio ambiente;
 - h) a garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicas, especialmente da área fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;
- II – cooperar com órgãos de defesa civil; e
- III – atuar preventivamente como força de dissuasão e repressivamente como de restauração da ordem pública.

O artigo 2º da Lei n.º 6.217, de 10 de fevereiro de 1983, trata da competência da Polícia Militar no Estado de Santa Catarina:

Art. 2º Compete à Polícia Militar:

- I – executar, com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- II – atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- III – atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;
- IV – atender à convocação do Governo Federal; em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se ao Grande Comando da Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de Polícia Militar e como participante da defesa territorial;
- V – realizar o serviço de extinção de incêndio, simultaneamente com o de proteção e salvamento de vidas e materiais;
- VI – efetuar o serviço de busca e salvamento, prestando socorros em casos de afogamento, inundação, desabamento, acidentes em geral e em caso de catástrofes ou de calamidades públicas;
- VII – atender, mediante solicitação ou requisição de ordem judiciária, o fornecimento de força policial-militar;
- VIII – executar missões de honra, guarda e assistência policial-militar;
- IX – prestar serviço de guarda nas sedes dos Poderes Estaduais e da Secretaria de Segurança e Informações;
- X – manter a segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado;
- XI – executar as atividades do Gabinete Militar do Governador do Estado, do Vice-Governador e da Secretaria de Segurança e Informações;
- XII – desenvolver outras atividades de natureza policial-militar. (SANTA CATARINA, 1983).

Portanto, cabe às Polícias Militares a execução da atividade de Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública.

Com relação às Polícias Penais, criada pela Emenda Constitucional 104/19, a Constituição Federal traz sua atribuição no §5º-A do artigo 144: Às Polícias Penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da Unidade Federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. [...]” (BRASIL, 2019).

Diante disso, a Polícia Penal surgiu para atuar na segurança interna e externa dos estabelecimentos penais, com propósito de proteger e prevenir para que não ocorra a reincidência de crimes, ressaltando, que antes da entrada em vigor da emenda constitucional 104/19, essa atribuição era exercida pela própria Polícia Ostensiva. (HOFFMANN; ROQUE, 2019).

Faz-se necessário ainda tratar das Guardas Municipais, que vêm sendo criadas pelos Municípios, e que, embora não sejam consideradas polícias, atuam no campo da Segurança Pública, apesar não terem competência para tanto. (TEZA, 2011, p. 21).

As Guardas Municipais sequer são mencionadas como órgão que integram o corpo da Segurança Pública nos elencados no caput do artigo 144 da Carta Magna, sendo apenas mencionadas isoladamente no §8º desse mesmo artigo. (TEZA, 2011, p. 26).

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:

[...]

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Criou-se, então, a possibilidade de os próprios Municípios instituírem um corpo de vigilantes. Não sendo diferente com o Estado de Santa Catarina, que a descreve na sua Constituição, não no capítulo reservado à “Segurança Pública”, mas no capítulo que trata do Município, que autoriza a criação da Guarda Municipal se acharem necessário. (TEZA, 2011, p. 26).

Segundo Teza (2011, p. 26), “o guarda Municipal é o vigilante municipal que vigia e protege uma edificação ou um prédio municipal, limitando à área de circunscrição da municipalidade, agindo como “qualquer um do povo” quando deparado com um flagrante de crime ou contravenção penal [...]”.

Diante do que foi exposto, conclui-se que as Guardas Municipais são voltadas para garantia de interesses especificamente dos Municípios que decidirem criá-las, desse modo o serviço prestado não se confunde com os serviços atribuídos pelo Estado através da Polícia Militar.

Assim, passa-se a analisar a seguir, de forma mais aprofundada quanto a essas atribuições.

2.3.1 Policiamento Ostensivo, Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública

É necessário diferenciar o Policiamento Ostensivo da Polícia Ostensiva, tendo em vista que possuem missões diferentes, “a primeira é somente uma das fases: a fiscalização, enquanto a segunda se refere à realização de todas as fases do poder de polícia” (TEZA, 2015, p. 32).

Teza (2015, p. 32), classifica a atividade de policiamento ostensivo, como ação de “fiscalização de polícia”, sendo essa uma das formas do exercício do poder de polícia, assim conceituada:

A FISCALIZAÇÃO DE POLÍCIA: é uma forma ordinária e inafastável de atuação administrativa, através da qual se verifica o cumprimento da ordem de polícia ou a regularidade da atividade já consentida por uma licença ou uma autorização. A

fiscalização pode ser ex-officio ou provocada. No caso específico da atuação da polícia de preservação da ordem pública, é que toma o nome de policiamento.

A missão do policiamento ostensivo é assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos através da fiscalização.

A Polícia Ostensiva deve ser entendida como um atributo ou condição que qualifica a Polícia Militar por sua peculiar característica do uso de equipamentos, viaturas, bases móveis, fardamentos e todo tipo de aparato policial disponível. É esse aparato de ostensividade que torna os policiais militares amplamente visíveis, chamando a atenção da sociedade para que possa identificar imediatamente as forças públicas de segurança. (BARRETO, 2019, p. 130).

Primeiramente, é válido esclarecer que a Constituição Federal de 1988, passou a usar a expressão preservação da ordem pública, sendo que as Constituições anteriores utilizavam o termo manutenção da ordem pública. Segundo Teza (2015, p. 34), a preservação da ordem pública dá-se em duas fases distintas:

A primeira em situação de normalidade, quando esta é assegurada por ações preventivas através do exercício da Polícia Ostensiva (que é a principal e não confundir com Policiamento Ostensivo); e a Segunda, em situação de anormalidade, ou seja, na quebra da ordem pública, quando a mesma deverá ser restabelecida através de ações de Polícia Ostensiva: repressivas, enérgicas e imediatas (legal legítimo e moral);

Em relação ao conceito de ordem pública, o Decreto nº 88.777/83 (BRASIL, 1983) em seu nº 21 do artigo 2º prevê que:

21) 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.

Diante disso, é possível conceituar a ordem pública que tem como base o conteúdo do Decreto nº 88.777/83, por sua vasta dimensão, compreende além da sua preservação, também a sua manutenção e o seu restabelecimento pela repressão imediata, cumprindo, sempre que imprescindível, à agência policial militar adotar todas as providências necessária para o exercício de sua atribuição constitucional, ainda que em alguns momentos ou em determinadas atividades a Polícia Militar perpassa as funções específicas, mas não exclusiva da Polícia Civil, sem que isso represente qualquer usurpação de atribuição. (BRASIL, 1983; BARRETO, 2019, p. 139).

Assim, definidas as distinções entre os conceitos expostos foi possível concluir, resumidamente, que a Polícia Militar é o órgão constitucionalmente incumbido de exercer, com exclusividade, as atividades de Polícia Ostensiva e para preservação da ordem pública.

A seguir, discorre-se acerca das funções de Polícia Administrativa e Polícia Judiciária.

2.3.2 Polícia Administrativa e Polícia Judiciária

Conforme exposto, o poder de polícia constitui um complexo de atividades administrativas que, limitam ou disciplinam direito, proporcionando a toda sociedade segurança, ordem, saúde e tranquilidade.

Contudo, a doutrina divide a atuação de Segurança Pública em Polícia Administrativa e Polícia Judiciária. Diante disso, faz-se necessário diferenciá-las a seguir.

Segundo Mazza (2018, p. 434):

- a) Polícia Administrativa: tem caráter predominantemente preventivo, atuando antes de o crime ocorrer, para evitá-lo, submetendo-se essencialmente às regras do Direito Administrativo. No Brasil, a polícia administrativa é associada ao chamado policiamento ostensivo, sendo realizada pela Polícia Militar;
- b) Polícia Judiciária: sua atuação preponderante tem natureza repressiva, agindo após a ocorrência do crime para apuração da autoria e materialidade. Sujeita-se basicamente aos princípios e normas do Direito Processual Penal. No sistema atual, a Polícia Judiciária é exercida pela Polícia Civil e pela Polícia Federal.

A Polícia Administrativa, que tem por finalidade assegurar os direitos de toda sociedade, através da prevenção do crime, bem como protegendo e mantendo a ordem e o bem-estar público. De acordo com entendimento de Silva (2000, p. 50), “sua ação se exerce antes da infração da lei penal, sendo por isso também chamada *Polícia Preventiva*”.

A importância da distinção entre Polícia Administrativa e Polícia Judiciária está em que a segunda se rege na conformidade da legislação processual e a primeira pelas normas administrativas.

Antes de adentrar no que vem a ser a Polícia Administrativa, faz necessário descrever a estrutura da Polícia Militar no Estado de Santa Catarina, que foi fundada no dia 5 de maio de 1935 completando neste ano seus 185 anos de existência, sendo considerada a maior instituição de Segurança Pública em nosso território catarinense. (SANTA CATARINA, POLÍCIA MILITAR [2020]).

Segundo o artigo 2º do Estatuto da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 1983): “a Polícia Militar, subordinada operacionalmente ao Secretário de Segurança e Informações, é uma instituição permanente, organizada com base na hierarquia e

disciplina, destinada à manutenção da ordem pública, na área do Estado, sendo considerada força auxiliar, Reserva do Exército

A Polícia Militar de Santa Catarina atua dentro de todo município catarinense por meio de sua estrutura organizacional. Ainda, de acordo o artigo 10º do Decreto 88.777 de 30 de setembro de 1983, é do Comandante Geral de Polícia Militar a responsabilidade pela administração direta: “Art. 10 - Os Comandantes-Gerais das Polícias Militares são os responsáveis, em nível de Administração Direta, perante os Governadores das respectivas Unidades Federativas, pela administração e emprego da Corporação”. (BRASIL, 1983)

De acordo com o artigo 5º do Decreto Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, a Polícia Militar do Estado de Santa Catarina é formada por setores operacionais e administrativos, tendo sua estrutura definida do seguinte modo:

Art. 5º As Polícias Militares serão estruturadas em órgão de Direção, de Execução e de Apoio de acordo com as finalidades essenciais do serviço policial e as necessidades de cada Unidade da Federação.

§ 1º Considerados as finalidades essenciais e o imperativo de sua articulação pelo território de sua jurisdição, as Polícias Militares deverão estruturar-se em grupos policiais. Sendo essas frações os menores elementos de ação autônoma, deverão dispor de um chefe e de um número de componentes habilitados indispensáveis ao atendimento das missões básicas de polícia.

§ 2º De acordo com a importância da região o interesse administrativo e facilidades de comando os grupos de que trata o parágrafo anterior poderão ser reunidos, constituindo-se em Pelotões, Companhias e Batalhões ou em Esquadrões e Regimento, quando se tratar de unidades montadas.

3º - Os efetivos das Polícias Militares serão fixados de conformidade com critérios a serem estabelecidos em regulamento desse Decreto-lei. (BRASIL, 1969)

O §1º do artigo 14 do Estatuto da Polícia Militar de Santa Catarina, descreve como é a hierarquia dentro da Polícia Militar:

Art. 14. A hierarquia e a disciplina são a base institucional da Polícia Militar. A Autoridade e a responsabilidade crescem com o grau hierárquico.

§ 1º A hierarquia policial-militar é a ordenação da autoridade em níveis diferentes dentro da estrutura da Polícia Militar. A ordenação se faz por postos ou graduações; e dentro de um mesmo posto ou graduação; se faz pela antiguidade. O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à sequência de autoridade. (SANTA CATARINA, 1983).

Logo, a Polícia Militar de Santa Catarina possui o Conselho de Disciplina que foi instituído através da Lei 5.209 de 1976, cuja sua finalidade é verificar as condições morais e profissionais dos militares que praticarem conduta que não estão de acordo com preceitos da instituição. (SANTA CATARINA, 1976).

Quanto aos crimes militares, praticados por policiais militares, o artigo 46 do Estatuto da Polícia Militar de Santa Catarina, expõe a competência para processamento e julgamento:

“Art. 46. Os policiais-militares, nos crimes militares definidos em Lei, serão processados e julgados pela Justiça Militar Estadual, constituída em primeira instância pelos conselhos de Justiça e, em segunda, pelo próprio Tribunal de Justiça do Estado”. (SANTA CATARINA, 1983).

Diante do exposto, pode-se definir a Polícia Administrativa como:

A atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo. (MELLO, 1996, p. 494)

Percebe-se que a Polícia Militar é uma Polícia Administrativa, com caráter preventivo e seu principal objetivo é impedir que ocorra infrações.

É importante frisar que a execução das funções de Polícia Administrativa, tem por objetivo fiscalizar, limitar, disciplinar, regular ou autorizar a execução de atividade particular ou pública, de interesse individual ou coletivo. (BARRETO, 2019, p. 129).

Cumprindo observar, preliminarmente como se dá a estrutura da Polícia Civil no Estado de Santa Catarina, essa que está diretamente subordinada ao governo do Estado, conforme dispõe o artigo 106 da Constituição do Estado de Santa Catarina. (SANTA CATARINA, 1989). Em suma, sua administração se dá pela Delegacia Geral, sob o comando do Delegado Geral, que tem cargo de grande importância, contudo o exercício do cargo se dá através de nomeação Governo do Estado. (SANTA CATARINA, [2020a]).

As Delegacias de Polícia estão disseminadas por todo território catarinense, nas suas limitações, o núcleo das investigações e dos atos de Polícia Judiciária, cuja finalidade é ter diversas regiões abrangidas pelo atendimento e proteção à população. (SANTA CATARINA, [2020a]).

Por sua vez, a carreira da Polícia Civil inicia através da aprovação no concurso público, enquanto a hierarquia se dá principalmente com base no princípio da hierarquia e com isso, entende-se que a classe superior tem superioridade hierárquica sobre as classes inferiores, conforme dispõem os artigos, 6º, 7º e 13 do Estatuto da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina. (SANTA CATARINA, 1986).

Logo, foi necessário fazer uma divisão na estrutura administrativa da Polícia Civil, cada uma com desígnio específico:

Diretoria de Inteligência da Polícia Civil - DIPC, com atribuição estadual, é responsável por concentrar todas as informações de inteligência necessárias a permitir

tomada de decisões por parte do Delegado Geral da Polícia Civil. Sob sua responsabilidade, ainda, a manutenção e suporte do Sistema Integrado de Segurança Pública (SISP), no módulo Polícia Civil, e todos os sistemas de rede lógica, rádio comunicação, estatística, etc.

Diretoria Estadual de Investigações Criminais - DEIC, com atribuição estadual, possui as seguintes divisões: Divisão de Furtos e Roubos de Veículos (DFRV), Divisão de Roubos e Antissequestros (DRAS), Divisão de Repressão ao Crime Organizado (DRACO), Divisão de Estelionatos e Defraudações (DD), Divisão Especializada no Combate ao Narcotráfico (DENARC), Divisão de Combate aos Crimes Contra o Patrimônio Público (DCCPP) e a Divisão de Combate à Lavagem de Dinheiro (LAB/LD).

Diretoria de Polícia do Litoral - DPOL. Sua competência é a região litorânea do Estado de Santa Catarina.

Diretoria de Polícia do Interior - DPOI. Sua competência é a região do interior do Estado de Santa Catarina, entre o litoral e fronteira.

Diretoria de Polícia de Fronteira -DIFRON. Sua competência é a região de fronteira com a Argentina.

Diretoria de Polícia da Grande Florianópolis - DPGF. Sua competência é região da grande Florianópolis.

Academia da Polícia Civil – ACADEPOL. Órgão de formação das carreiras policiais civis, bem como sua capacitação e aperfeiçoamento.

Corregedoria Geral da Polícia Civil. Possui como atribuição a orientação e apuração de infrações disciplinares dos policiais civis. (SANTA CATARINA, 2020b grifo nosso).

Ainda, de acordo com o § 4º do artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), “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”.

Por conseguinte, a Polícia Judiciária tem sua definição prevista no artigo 4º do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941):

Art. 4º A Polícia Judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.

Para Silva (2000, p. 50) a Polícia Judiciária é:

Destinada a investigar os crimes que não puderem ser prevenidos, descobrir-lhes os autores e reunir provas e indícios contra estes, no sentido de levá-los ao juízo e, conseqüentemente, a Julgamento; a prender em flagrante os infratores da lei penal a executar os mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias, e atender às requisições destas. Assume aí o caráter de órgãos judiciário auxiliar. Sua atividade só se exerce após a consumação do fato delituoso, pelo que se dá à polícia judiciária também a denominação de Polícia Repressiva. Em nosso Estado mencionada função é de alçada da Polícia Civil.

Portanto, cabe à Polícia Civil, após o conhecimento do delito, investigar as causas e conseqüências que deram origem ao fato criminoso, desvendando o delito e apurando ao final

sua autoria. A Polícia Civil exerce a função judiciária, haja vista que atua logo após o crime ter ocorrido, como missão de fornecer ao Poder Judiciário todos os elementos necessários que venham auxiliar na prova de materialidade e autoridade do crime. (SILVA, 2000, p. 51).

As funções de Polícia Judiciária, essa incumbência da Polícia Civil, guardam relação direta com as atribuições da instituição policial como auxiliar do Poder Judiciário. Desse modo, é assim que a Polícia Civil, no exercício das funções de Polícia Judiciária, situa-se como principal responsável pelo cumprimento das ordens e requisições das autoridades judiciárias, cabendo-lhe a obrigação de satisfazer as determinações solicitadas do Poder Judiciário. Vale lembrar que a Polícia Civil não detém de propriedade exclusiva das funções judiciárias, por essa razão, podem ser exercidas por qualquer das agências policiais brasileiras no âmbito dos Estados. (BARRETO, 2019, p. 127-128).

Conclui-se que a missão da Polícia Judiciária é auxiliar o titular da ação penal para que possa ajuizar a ação penal, com elementos apurados durante a fase pré-processual. (SILVA, 2000, p. 52).

Passa-se a analisar o ciclo incompleto de polícia e o sistema atual brasileiro.

2.3.3 Ciclo incompleto de polícia: Sistema atual brasileiro

O sistema atual brasileiro é conhecido como meias polícias em virtude de não agir de forma plena, não conciliando o trabalho ostensivo com o preventivo. Assim, surge o Ciclo Completo de Polícia, para deixar que ocorra trabalho isolado, em que uma mesma polícia atua de forma completa e eficiente.

Rolim (2007, p. 12), descreve o atual modelo de polícia brasileiro:

Esta estrutura de policiamento, em cujo centro há uma “bi-partição”, produziu a realidade peculiar da existência de duas polícias nos estados que devem fazer, cada uma, a metade do “ciclo de policiamento”. Dito de outra forma, cada polícia estadual é, conceitualmente, uma polícia pela metade porque ou investiga ou realiza as tarefas de policiamento ostensivo.

A Constituição Federal de 1988 prevê dois modelos de polícias estaduais, definidas como Polícia Militar e Polícia Civil, sendo que a primeira tem função ostensiva e a segunda investigativa. Diante dessa separação, passou a ter rivalidade entre as duas corporações, que vão desde brigas por destinação de recursos até desnecessária competição para ser holofote de operações policiais que são divulgados através das mídias. (JUSPOL, 2016).

O modelo dualizado já existe desde o século XIX, contudo o constituinte de 1988 apenas definiu as atribuições, conforme dispõe:

O modelo dualizado de polícias não é fruto do regime militar. Existe no Brasil desde o século XIX e apresenta-se de formas bastante diferenciadas de estado para outro. Isto traz consequências para o conflito de competências e a eficácia do sistema de segurança pública como um todo. O ano de 1969 foi determinante, contudo, na ampliação e fortalecimento do papel das Polícias Militares e, portanto, na militarização do sistema. A EC no 1/1969, pela primeira vez, instituiu como papel das PMs a manutenção da ordem pública – até então seu mandato limitava-se a questões de segurança interna – e o Decreto-Lei no 1.072/1969 coroa este princípio, ao determinar que as Polícias Militares têm exclusividade no policiamento ostensivo fardado. A CF/88 não rompe este modelo; na verdade, o institucionaliza, ao definir claramente as atribuições das Polícias Cíveis – pela primeira vez matéria constitucional – e das Polícias Militares. (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 146)

Por conseguinte, Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009, p. 151), afirmam que o atual sistema de Segurança Pública é ineficiente, em razão da divisão das funções, causando descontentamento e desconfiança da sociedade:

Não há, portanto, nenhum tipo de consenso entre estudiosos da área, que são unânimes somente em avaliar que da forma como atualmente está organizado o sistema de segurança pública no país, não há eficiência, aumenta-se a impunidade, a violência policial se perpetua, a população não confia nas instituições policiais, as investigações criminais são falhas, o policiamento das ruas é ineficaz, além de outros problemas, relacionados à corrupção, ao excesso de letalidade no trabalho policial e à forma como os policiais interagem com os cidadãos comuns, problemas estes que afetam a população como um todo – e a população pobre em particular – mas que também trazem repercussões sobre os policiais e suas condições de trabalho, riscos no exercício da profissão, entre outras.

O atual sistema gerou resultados insatisfatórios e contrários ao que a sociedade espera receber quanto à prestação de serviço de Segurança Pública, considerando que no processo de redemocratização do Brasil a questão da segurança não recebeu a devida atenção. (BARRETO, 2019, p. 11).

Importante mencionar que atualmente a Polícia Militar vem confeccionando e encaminhando ao judiciário Termo Circunstanciado e isso vem gerando diversos debates, haja vista que a competência para tanto seria da Polícia Judiciária. Isso, na concepção de Candido (2016) seria a melhor concepção da idealização do “Ciclo Completo de Polícia”, pois estando diante de uma ocorrência de fato delituoso, recomenda-se de imediato a lavratura do TCO e do APF pela Polícia Militar, tendo como bojo a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional, que prevê a possibilidade de atuação das agências policiais militares para formalização dos seus atos administrativos que devem ser levados diretamente ao judiciário.

Ressalta-se o posicionamento de Dinamarco (*apud* SILVA, 2006) que, ao interpretar o artigo 69 da lei 9099/95, afirma que qualquer autoridade policial Civil ou Militar que primeiro tomar conhecimento do fato tem competência para lavrar o termo e encaminhar ao judiciário:

Impõe-se interpretar o art. 69 no sentido de que o termo só será lavrado e encaminhado com os sujeitos dos juizados, pela autoridade, civil ou militar, que em primeiro lugar haja tomado contato com o fato. Não haverá a interferência de uma Segunda autoridade policial. A ideia de imediatidade, que é inerente ao sistema e está explícita na lei, manda que, atendida a ocorrência por uma autoridade policial, ela propicie desde logo o conhecimento do caso pela autoridade judiciária competente: o emprego do advérbio imediatidade no texto do art. 69, está a indicar que nenhuma pessoa deve mediar entre a autoridade que tomou conhecimento do fato e o juizado, ao qual o caso será levado.

Não obstante, o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2016), decidiu pela inexistência de nulidade quanto à lavratura do TCO pela Polícia Militar:

Decisão: Trata-se de recurso extraordinário que impugna acórdão proferido pela Sétima Turma de Recursos de Itajaí/SC, nos autos da Apelação Criminal n. 2015.700841-8, assim ementado: “APELAÇÃO CRIMINAL - CONTRAVENÇÃO PENAL. CAÇA NÍQUEL CONDENAÇÃO. DEPOIMENTO DOS POLICIAIS MILITARES HARMÔNICOS COM OS DEMAIS ELEMENTOS PROBATÓRIOS COLHIDOS AO LONGO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL, CONFIRMANDO QUE O LOCAL ERA DESTINADO A EXPLORAÇÃO DE JOGOS DE AZAR. APREENSÃO DE 21 (VINTE E UMA) MÁQUINAS DE CAÇA-NÍQUEL E ELEVADA QUANTIA EM DINHEIRO. PROVAS DEMONSTRANDO QUE, DE FATO, AS MÁQUINAS APREENDIDAS ESTAVAM EXPOSTAS E EM PLENO FUNCIONAMENTO, FAVORECENDO O JOGO ILÍCITO. LOCAL ACESSÍVEL AO PÚBLICO. CONDENAÇÃO MANTIDA. PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE FIXADA NOS TERMOS DA LEI PENAL E LEVANDO-SE EM CONTA A QUANTIDADE DE MÁQUINÁRIO APREENDIDO. APENADO QUE JÁ POSSUI ANTECEDENTES CRIMINAIS. INVIÁVEL A CONVERSÃO DO REGIME A ELE APLICADO. TERMO CIRCUNSTANCIADO LAVRADO PELA POLÍCIA MILITAR. NULIDADE INEXISTENTE. SENTENÇA MANTIDA POR SUAS RAZÕES E FUNDAMENTOS. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO”. (eDOC 8, p. 150) No recurso extraordinário, interposto com fundamento na alínea “a” do permissivo constitucional, alega-se que o acórdão recorrido violou o art. 144 da Constituição Federal. (eDOC 8, p. 159-160/eDOC 9, p. 1-13) Em síntese, alega-se inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto Estadual nº 660/2007 ao fundamento de que “o Estado de Santa Catarina não possui competência para legislar matéria de direito penal ou direito processual penal”, sendo que, por conseguinte, não poderia o Poder Executivo local “atribuir poderes à Polícia Militar para lavrar o Termo Circunstanciado, em competência comum com a Polícia Civil”. Assim, requer-se “o reconhecimento da inconstitucionalidade do Decreto Estadual do Estado de Santa Catarina, nº 660/2007, onde o Poder Executivo, legislando sobre matéria privativa da União (art. 22 da CF), usurpou competência originária e indelegável, pois ao passo que a Polícia Militar de Santa Catarina lavra Termos Circunstanciados, viola o artigo 144 da Constituição Federal, pois somente a Polícia Judiciária tem atribuição para tanto”. Bem como, a anulação do Termo Circunstanciado “desde sua fase embrionária, pois o presente feito foi instaurado por agente de Polícia totalmente incompetente, tornando, assim, o vício totalmente insanável, conforme dispõe o artigo 564, IV, do Código de Processo Penal”. A irresignação foi admitida ante o preenchimento dos pressupostos recursais e em razão do referido decreto estadual ser objeto da ADI 3.982/SC em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal. (eDOC 9, p. 37-38) é o relatório. Decido. Inicialmente, sem olvidar a existência da ADI 3.982/SC, que discute a constitucionalidade do Decreto Estadual nº 660/2007 (Estabelece diretriz para a integração dos procedimentos a serem adotados pelos órgãos da segurança pública, na lavratura do Termo circunstanciado, conforme previsto no art. 69 da Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995), a eficácia do referido decreto não se encontra obstaculizada, pois inexistente provimento judicial cautelar de natureza suspensiva, amparado por esta Corte Suprema, em sede de controle abstrato. Sendo assim, considerando a plena

eficácia e vigência da norma em questão, forçoso concluir que a instância a quo, ao decidir a lide, ateu-se ao exame da legislação infraconstitucional, in casu, art. 69 da Lei nº 9.099/1995 c/c artigo 1º do Decreto Estadual nº 660/2007. Desse modo, verifica-se que a matéria debatida nas instâncias precedentes restringe-se ao âmbito infraconstitucional, de modo que a ofensa à Constituição, se existente, seria reflexa ou indireta, o que inviabiliza o processamento do presente recurso. É uníssona a jurisprudência desta Corte no sentido de que o recurso extraordinário não se presta a analisar legislação infraconstitucional. Nesse sentido cito os seguintes precedentes sobre o tema em debate: ARE 938.095, Rel. Min. Edson Fachin, Dje 02.02.2016, e o ARE 899.001, Rel. Min. Roberto Barroso, Dje 02.09.2015. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (art. 21, § 1º, do RISTF). Publique-se. Int. Brasília, 1º agosto de 2016. Ministro Gilmar Mendes Relator Documento assinado digitalmente (RE 979730, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 01/08/2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-164 DIVULG 04/08/2016 PUBLIC 05/08/2016).

Assim, a confecção de Termo Circunstanciado de Ocorrência pela própria Polícia Militar não há nenhuma inconstitucionalidade, “de modo que a ofensa à Constituição, se existente, seria reflexa ou indireta”, portanto, não se visualiza a ineficácia do TCO, confeccionado pela Polícia Militar. (BRASIL, 2016, p. 3).

Diante do que foi exposto, é possível concluir que a divisão do sistema atual brasileiro gerou o descontentamento da sociedade em virtude da insegurança presente a todo momento. (MENDONÇA, 2017). De acordo com a pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, o Brasil é considerado o segundo país mais inseguro no mundo, ficando atrás apenas para o Afeganistão, com 79%, conforme conclui o estudo coordenado por Neri (*apud* DIÓGENES, 2018), diretor do FGV Social “Embora o dado indicasse alta insegurança de 59% no início da série em 2010, houve um salto de insegurança entre 2012 (53%) e 2013 (65%)”.

Corroborando-se o aqui explanado, extrai-se da análise do ranking Expat Insider 2019, feita pela InterNations, em que o Brasil é tido como inseguro e fica em 61 (sessenta e um) dentre 64 (sessenta e quatro) países. Dos entrevistados no Brasil, 61% (sessenta e um por cento) se disseram insatisfeitos com as condições de segurança contra 9% (nove por cento) da média global (BBC NEWS, 2019).

Por fim, os índices demonstram o quanto é importante a insatisfação dos brasileiros com a Segurança Pública atual, diferente dos países de ciclo completo, os quais possuem indicadores de segurança elevados comparados com o do Brasil, conforme será exposto de forma detalhada no próximo tópico (NOGUEIRA, 2019; CORRÊA; GUIMARÃES, 2019).

O capítulo a seguir discorre-se acerca do Ciclo Completo de Polícia.

3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NORTEADOR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A necessidade de prestação de serviço eficiente à sociedade fez o legislador inserir entre os princípios constitucionais da Administração Pública o princípio da eficiência, no caput do artigo 37, através da Emenda Constitucional 19 (BRASIL, 1998). Em suma, parcela da doutrina descreve que já existia de forma implícita no ordenamento jurídico, enquanto outros afirmam a sua existência antes mesmo da Emenda Constitucional, nos termos do artigo 74, inciso II da Constituição Federal de 1988 (DANTAS, 2011). Desse modo, o princípio da eficiência vem para nortear a forma de agir da administração, para que o serviço prestado seja de qualidade, presteza e perfeição, com fim maior que é a redução do desperdício de dinheiro público e atender os interesses da sociedade.

O princípio da eficiência é um dos princípios norteadores da administração pública, embora pouco estudado pela doutrina brasileira. Deve a administração pública ter cautela e zelo, para que ocorra qualidade na prestação de serviços e produtos que serão repassados à sociedade (VALOIS, 2003).

O ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso Mello, se pronunciou na Reclamação 38412 MC/MG, como deve agir a administração pública para atender ao princípio da eficiência:

A Administração só se desincumbe deste seu dever quando demonstra a promoção eficaz de todos os procedimentos legais de controle, além daqueles que, embora não previstos expressamente na lei, sejam indispensáveis à eficiência da fiscalização na obtenção dos seus resultados, em respeito ao princípio da eficiência administrativa que rege a Administração Pública (Constituição, art. 37). Lado outro, a ausência de fiscalização ou a fiscalização insuficiente, descomprometida com a efetividade dos direitos fiscalizados, implica inadimplência do ente público contratante para com o seu dever de tutela, dever decorrente da sua própria condição de Administração Pública. (BRASIL, 2019, p. 9)

De acordo com Berwig e Jalil (2007), a introdução do princípio da eficiência no ordenamento jurídico através da Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, trouxe a possibilidade de exigir dos agentes públicos a prestação de serviço de qualidade, passando assim a ter o controle da utilização do dinheiro público.

No entendimento de Moraes (2006, p. 22) “o administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser o que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade”.

Berwing e Jalil (2007) afirmam que:

O princípio da eficiência vem marcar uma mudança de perfil da Administração Pública, perfil este que se preocupa com a qualidade, agilidade e credibilidade dos serviços públicos. Ele estabelece uma nova condição do cidadão frente à própria atuação do Estado-administração, que passa a ter que utilizar o instrumental burocrático não como um fim em si mesmo, mas como o mecanismo de concretização do interesse do cidadão, individual ou coletivamente.

Assim, o princípio da eficiência impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes que realizem serviço de qualidade, dentro de um tempo razoável e economicidade de recursos públicos.

3.1 ORIGENS HISTÓRICAS

Antes de discorrer, propriamente, o que vem a ser o princípio da eficiência, sua previsão normativa e definições e aspectos doutrinários, é oportuno descrever acerca da sua origem histórica.

Alguns doutrinadores afirmam que o princípio da eficiência só surgiu expressamente a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, alegando que anteriormente a existência era implícita no ordenamento constitucional (BRASIL, 1998). Contudo, existem aqueles que afirmam já tinha previsão antes mesmo da emenda, extraíndo sua existência do art. 74, inciso II, da Constituição Federal de 1988. (DANTAS, 2011).

O doutrinador Ferreira (*apud* MORAES, 2003, p. 314) já apontava a existência do princípio da eficiência antes mesmo da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, discorre que já tinha previsão no artigo 74, inciso II, da Constituição Federal de 1988:

A existência do *princípio da eficiência* em relação à administração pública, pois a Constituição Federal prevê que os Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e *eficiência* da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (CF, art. 74, II).

O Superior Tribunal de Justiça já reconhecia o princípio da eficiência dentro da administração antes mesmo de ser inserido na emenda constitucional, conforme citado por Moraes (2003, p. 315): “a Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Const., art. 37). Outros também se evidenciam na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público”.

Por fim, a Emenda Constitucional 19 de 1998 é considerada um dos pilares da reforma administrativa, em que os atos da administração pública passaram a ser realizados com maior qualidade, em favor da população. (MAZZA, 2019, p. 142).

3.2 PREVISÃO NORMATIVA

Conforme já mencionado, a Emenda Constitucional 19 de 1998, que inseriu o princípio da eficiência entre os princípios constitucionais da Administração Pública, tem previsão no artigo 37, *caput*: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]” (BRASIL, 1998; BRASIL, 1988).

Com a inclusão do princípio da eficiência no texto constitucional como princípio da Administração Pública direta e indireta, submete-se ao controle de constitucionalidade dos atos da administração, punindo quando se revele ineficiente.

Ainda, a Lei 9.784/99 (BRASIL, 1999) fez referência no artigo 2º *caput* a respeito dos princípios constitucionais: “Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

Então, o princípio da eficiência busca o controle dos atos da administração para que o serviço prestado à sociedade seja eficiente, célere e transparente.

3.3 DEFINIÇÕES E ASPECTOS DOUTRINÁRIOS

O princípio da eficiência pode ser conceituado como princípio direcionado à administração pública, para que ocorra uma boa administração, conforme expõe Alexandre de Moraes (2003, p.317):

Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Portanto, o motivo que levou o constituinte a incluir o princípio da eficiência na Constituição é em razão e fim maior do Estado, para que os serviços sejam prestados com

qualidade, produtividade, economia, celeridade, presteza, desburocratização e flexibilização, para satisfação do bem comum.

Di Pietro (*apud* MORAES, 2003, p. 317) ensina:

Princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar, advertindo, no entanto, que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de vários riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Já Meirelles (*apud* DI PIETRO, 2019, p. 243) fala na eficiência como um dos deveres da Administração Pública, definindo-o como:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Considera-se que princípio da eficiência tem como objetivo auxiliar o poder público, no desempenho da função atribuída a ele.

Logo, o princípio da eficiência é dividido sob dois aspectos, o primeiro está relacionado ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública e o segundo ao modo de atuação do agente público. O primeiro tem objetivo de obter os melhores resultados na prestação do serviço público, enquanto o segundo se espera obter a melhor atuação possível nas suas atribuições, para atingir os melhores resultados. (DI PIETRO, 2019, p. 244).

Segundo Moraes (2003, p. 318-319) o princípio da eficiência possui as seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

Percebe-se que essas são as características basilares do princípio da eficiência, haja vista que para se ter uma prestação de serviço de qualidade é necessário que o administrador público as observe minuciosamente.

Denota-se, então, ser evidente que a introdução do princípio da eficiência no ordenamento pelo constituinte por meio da Emenda Constitucional 19 de 1998, veio em boa hora, no sentido de garantir plena aplicabilidade e efetividade (BRASIL, 1998).

3.4 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ATIVIDADE POLICIAL

Conforme mencionado alhures, o princípio da eficiência é conhecido como princípio da qualidade dos serviços públicos, em que a atividade administrativa deve ser desempenhada com rendimento funcional, presteza e perfeição, buscando-se maior produtividade e redução de desperdícios de dinheiro público (BRASIL, 2019).

O §7º do artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) descreve que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

Dessa forma compreende-se que “o administrador da coisa pública detém o dever de lealdade, tendo como missão a maior dedicação ao serviço e o integral respeito às leis e às instituições constitucionais, identificando-o com os superiores interesses do Estado”. (MEIRELLES, p. 396 *apud* COSTA, 2017, p. 41).

Não obstante, a Constituição do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 1989) tratou também no §1º do artigo 105, sobre a eficiência das instituições da área da Segurança Pública: “[...] § 1º A lei disciplinará a organização, a competência, o funcionamento e os efetivos dos órgãos responsáveis pela segurança pública do Estado, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. [...]”

De acordo com o entendimento do doutrinador Costa (2017, p. 39), a eficiência funcional se dá do seguinte modo:

Quanto ao princípio da eficiência, informa ainda que a eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o quê se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento. Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração.

Segundo dados obtidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública do ano de 2018, o Brasil teve a maior queda nos seus índices de violência, dentre os 11 anos da série dos dados levantados por esse instituto. Muito embora, diariamente nos deparamos com inúmeras manchetes, de violência, no ano de 2018 o Brasil teve uma redução significativa de números de mortes, sendo que tiveram 51.589 assassinatos, correspondendo 13% a menos do que o ano de 2017, em que 59.128 pessoas foram vítimas de homicídio. (G1, 2019).

Ainda, por informações da plataforma Sistema Nacional de Segurança Pública (Sinesp), comprovou que entre janeiro e outubro do ano de 2019, houve uma redução de 21,1% no número de mortes, no Brasil comparado com o ano de 2018. (BRASIL, 2020).

Contudo, a resolução de crime ainda é considerada baixa, por exemplo, o Estado de São Paulo, entre janeiro e outubro de 2018, teve o índice de solução de crime de apenas 4% dos 788.405 homicídios dolosos, estupros, latrocínios, roubos e furtos, ou seja, somente 32.150 foram esclarecidos. (IGLESIAS, 2018).

De acordo “relatório Meta 2 – A impunidade como alvo – Investigação de homicídios no Brasil, do Conselho Nacional de Justiça, apenas entre 5% e 8% dos homicídios no país são solucionados. Isso significa que mais de 90% ficam impunes e sem solução”. (GARCIA, 2018). O estudo em questão aponta que com a baixa eficiência na investigação, acaba acarretando impunidade, e com isso levar ao aumento da prática delituosa. (GARCIA, 2018).

Percebe-se, então, que o índice de criminalidade no Brasil teve uma queda, contudo, muito ainda deve ser mudado para que possamos ser um país seguro e ter uma prestação de segurança de qualidade com maior índice de resolução de crime, tendo em vista que o Estado brasileiro é bastante caro aos contribuintes e que, por isso, exige soluções de economicidade que tangenciam o caminho de mais recursos financeiros e mais efetivo. Não que se defenda a suficiência de recursos financeiros e de pessoal para as polícias, mas que o cidadão já está deveras sufocado em pagamento de tributo, por isso, soluções administrativas são bem-vindas se conducentes à maior eficiência do Estado com os mesmos recursos.

Assim, pode-se concluir que a atividade policial eficiente é aquela prestada com presteza, perfeição e com rendimentos, a fim de ter maior produtividade e por consequência teríamos melhor atuação para conseguir melhores resultados à sociedade, portanto com um novo modelo de polícia poderíamos ser ainda mais eficientes.

4 O CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

O sistema de segurança brasileiro é conhecido como meias polícias, em razão de tanto a Polícia Civil quanto a militar não atuarem de forma completa. O modelo de Ciclo Completo de Polícia é aquele que atua de forma plena, com atuação policial antes, durante e após a prática delituosa, podendo servir de modelo para os problemas de ineficiência atualmente vividos no Brasil.

Dentre os modelos de ciclo completo que operam no mundo destaco o modelo de Polícia Francesa, Espanhola e Portuguesa, as quais exercem funções de forma centralizada, portanto a mesma instituição policial atua na preservação, na repressão e na investigação, encaminhando assim, o infrator diretamente ao juiz, sendo dispensável a instauração de inquérito policial, uma vez que tudo é instruído pelo próprio juiz de instrução.

Sapori (2016, p. 52) ensina que a ineficiência do atual sistema policial brasileiro decorre da constatação de que o atual modelo está esgotado. Ainda assim, são poucos os que ignoram o fato de que a dualidade Polícia Ostensiva/polícia investigativa se tornou foco crônico de ineficiência na atuação do Estado na provisão da Segurança Pública e que a integração entre polícias militares e polícias civis é muito mais exceção do que regra. Conflitos crônicos na definição de competências e na distribuição de recursos orçamentários bem como a desarticulação da ação operacional são fenômenos cotidianos que impactam negativamente a capacidade do poder público de conter o avanço da criminalidade. A frouxa articulação do sistema policial na sociedade brasileira tem provocado muito mais perdas do que ganhos para a população.

Portanto, o atual sistema de Segurança Pública estabelecido pela carta magna tornou-se ineficiente, desapontando os anseios da sociedade na medida em que a sensação de insegurança, medo e opressão é cada vez mais constante, sentimento presente até mesmo em nossa casa, diante da sensação que é reflexo da ineficiência da atuação do Estado no fornecimento de Segurança Pública, que pode ser confirmado pelo baixo índice de resolução da autoria dos delitos.

4.1 CONCEITO

O ‘Ciclo Completo’ pode ser definido como atuação completada, em que a polícia atua antes, durante e após o crime.

Sapori (*apud* BARRETO, 2019, p. 53) entende que o Ciclo Completo de Polícia deve ser compreendido “como a atribuição das atividades de patrulhamento ostensivo e de investigação criminal a uma mesma organização policial”.

Segundo a Federação Nacional dos Policiais Federais (2016) o Ciclo Completo de Polícia compreende a atuação de uma mesma instituição policial na preservação, na repressão e na investigação.

De acordo com Ferreira Filho (2010):

O Ciclo Completo de Polícia pressupõe uma única polícia com a atribuição da execução do policiamento urbano e combate às diversas formas de criminalidade com a repressão adequada, quer nos crimes comuns como também no crime organizado. Para o sucesso nessa empreitada, a polícia tem que desenvolver ações organizadas no policiamento ostensivo perfeitamente integradas com ações de inteligência, não somente para minimizar a incidência criminal, como também para a efetiva investigação com a colheita de provas para a persecução penal a ser desenvolvida pelo Ministério Público. O crescimento e o aperfeiçoamento do crime organizado não permitem mais ao Estado Brasileiro o amadorismo em ações de Segurança Pública.

O Ciclo Completo de Polícia ou Ciclo Completo é a atuação plena de uma organização policial, que exercerá funções ostensivas, preventivas e judiciárias.

Assim, a proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 431/2014 que tramita na casa legislativa, tem por objetivo a unificação das funções das polícias militar e civil, sem, entretanto, unificar as forças policiais em uma única instituição, assim teria a implantação do modelo denominado Ciclo Completo de Polícia no Brasil, cuja finalidade é ampliar a competência dos órgãos de Segurança Pública, prevista no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2014; BRASIL, 1988). Diante disso, o ciclo completo significa unificação das atividades policiais, tanto pela Polícia Militar quanto pela Polícia Civil, mais não significa a junção das duas polícias.

Definido os conceitos, é necessário analisar a sistemática de funcionamento do Ciclo Completo de Polícia.

4.2 SISTEMÁTICA DE FUNCIONAMENTO

De acordo com entendimento de Teza (2015, p. 41), a definição seguida do Ciclo Completo de Polícia abrange a atuação plena das agências policiais, atuando, portanto na prevenção, na repressão e na investigação (antes, durante e após o crime) encaminhando ao Poder Judiciário, tudo que foi levantado sem a necessidade de repassar à outra instituição para realização do referido encargo.

Em síntese, para que possa manter o desempenho na atividade policial, o Ciclo Completo de Polícia poderá ser sobreposto em uma das três competências: penal, territorial ou por concorrência.

Diante disso, tramita na casa legislativa a proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 431/2014, que tem como finalidade a implantação do modelo do Ciclo Completo no Brasil, cujo objetivo é ampliar a competência dos órgãos de Segurança Pública, prevista no artigo 144 da Carta Magna. (BRASIL, 1988; BRASIL, 2014).

Quanto à ampliação da competência penal Saporì (2016, p. 56), dispõe:

Seriam atribuídas as funções ostensiva e investigativa tanto às polícias militares quanto às polícias civis, mantendo-as, contudo, na mesma cidade. O ciclo completo seria dividido por competência penal. Cada polícia ficaria responsável por parte dos crimes e contravenções estabelecidas pelo Código Penal. Teríamos, assim, os crimes e contravenções de competência da Polícia Militar e os crimes e contravenções de competência da Polícia Civil. Alguns estudiosos defendem, por exemplo, que a polícia militar se incumba dos crimes de menor potencial ofensivo, delegando para a polícia civil os crimes mais violentos, tais como homicídios e latrocínios.

Na hipótese de competência territorial Teza (2015, p. 18) afirma que cada polícia passaria a atuar integralmente em suas funções, em determinada região. Em síntese, apresenta como é o modelo de Polícia de Portugal, que é subdividido em três forças policiais de ciclo completo, sendo elas: a Guarda Nacional Republicana (GNR), atuante nas zonas rurais, rodovias e cidades com população inferior a trinta mil habitantes; a Polícia de Segurança Pública (PSP), que atua nas cidades com mais de trinta mil habitantes e, por fim, a Polícia Judiciária, atuante na hipótese de grande perturbação da Ordem Pública em áreas de fronteira.

Por fim, quanto à competência concorrente temos como exemplo o modelo Francês, no qual todas as polícias fazem o Ciclo Completo de Polícia, com exceção das municipais. Portanto, a Polícia Nacional (PN) atua em concorrência com a Gendarmerie Nacional (*Gendarmerie Nationale – GN*), sendo competente para conduzir a ocorrência à organização policial que chegar primeiro ao local. (TEZA, 2015, p. 19).

4.3 POLÍCIAS QUE OPERAM EM CICLO COMPLETO NO MUNDO

Passaremos a analisar três modelos de polícia que atuam em ciclo completo para que sirvam de exemplo. Incluem-se as polícias de países como França, Espanha e Portugal.

Há de se observar, portanto, que a França teve importante contribuição quanto à origem do modelo policial, tendo em vista que serviu como base para vários países, inclusive com forte influência no modelo policial brasileiro. (CANDIDO, 2016, p. 29).

Assim, vale ressaltar que existem dois modelos que prevalece no Brasil e no ocidente: um primeiro modelo de status militar, que teve início na França e um segundo de status civil, surgido na Inglaterra. (TEZA, 2015, p. 7).

Quanto ao modelo de natureza militar pode se dizer que teve início a partir da *Maréchaussée* nome dado à polícia na França, onde era formada por unidades militares. O objetivo no momento da criação era proteger as retaguardas dos exércitos e caçar os desertores, com o tempo assumem cargo policial nas zonas rurais, encarregados de conter as violências coletivas e certas formas de criminalidade individuais, contendo as populações itinerantes. Porém, em 1791 a *Maréchaussée* é transformada em *Gendarmerie* (termo que vem do francês e significa gente de armas), e assumiu todo um conjunto de tarefas ostensiva e preventiva. (TEZA, 2015, p. 7).

Já o modelo civil também conhecido como anglo-saxão, surgiu na Inglaterra onde desempenha funções policiais e judiciais cumulativamente. (TEZA, 2015, p. 8).

Por fim, passaremos a expor acerca das corporações de segurança no campo nacional dos mencionados países, que corresponde às polícias dos Estados, no Brasil.

4.3.1 Polícia Francesa

O modelo de polícia Francês é chamado de sistema centralizado (CROZIER, 1963, p. 225 *apud* BAYLEY, 2017, p. 68) com duas forças policiais: a Polícia Nacional e Gendarmaria Nacional.

Em síntese Ribeiro (2016, p. 15) acrescenta que:

Na França, subsistem duas corporações policiais herdeiras do sistema napoleônico: a *Gendarmerie Nationale* (Gendarmaria Nacional), militar; e a Polícia Nacional, civil, definida como uma força instituída para garantir a República, a preservação da ordem e o cumprimento das leis. Ambas executam o Ciclo Completo de Polícia no âmbito das respectivas jurisdições.

A Polícia Nacional é uma polícia de caráter estatuto civil, sob a autoridade do Ministro do Interior. Possui efetivos de 130.000 agentes, sendo que 70% (setenta) por centos deles operam uniformizados, os outros à paisana. A Polícia Nacional tem como missões policiais: Segurança Pública, Polícia Judiciária, informações, contraespionagem, polícia dos estrangeiros, estando presente, principalmente nas zonas urbanas e pré-urbanas. (CANDIDO, 2016, p. 75).

Já a Gendarmaria Nacional, embora seja de caráter militar, ligada ao Ministério da Defesa, é classificada como quarto ramo das Forças Armadas Francesa e o Exército Interno da França. A Gendarmaria Nacional desempenha, de forma geral, as atividades de segurança na

maior parte do território francês, principalmente em áreas rurais e nas cidades menores. (AGUIAR, 2015).

Por fim, as agências policiais citadas acima são responsáveis pelo exercício da Segurança Pública em toda jurisdição francesa, lembrando o fato de que ambas operam em ciclo completo e encaminham o infrator diretamente ao juiz, não havendo, portanto, a instauração de inquérito polícia em razão de ser tudo instruído pelo próprio juiz de instrução. (TEZA, 2015, p. 19).

4.3.2 Polícia Espanhola

O modelo de polícia adotada na Espanha é subdividido em Guarda Civil e Corpo Nacional de Polícia. A Guarda Civil é de natureza militar, sob dupla subordinação do Ministério da Defesa em termos de promoções e missões militares, e do Ministério do Interior em termos de serviços, remuneração, destinos e meios. Além disso, possui competência específica sob o controle de armas e explosivos, bem como à segurança de tráfego em estradas intermunicipais, nos portos, do ambiente e aeroportos e nos transportes interurbanos de detidos. (TREVISANUTO, 2018).

Com relação ao Corpo Nacional de Polícia, é um órgão de natureza civil de caráter nacional, uniformizada, tendo dependência ao Ministério do Interior da Espanha, sua missão é proteger o livre exercício dos direitos e liberdades e garantir a segurança da sociedade, em todo território espanhol. Ainda, atua em todas capitais provinciais, e nas cidades e centros urbanos determinada pelo Governo. (TREVISANUTO, 2018).

Por fim, as agências policiais citadas acima são responsáveis pelo exercício da Segurança Pública em toda jurisdição espanhola, lembrando o fato de que ambas operam em ciclo completo e encaminham o infrator diretamente ao juiz, não havendo, portanto a instauração de inquérito polícia em razão de ser tudo instruído pelo próprio juiz de instrução. (TEZA, 2015, p. 18).

4.3.3 Polícia Portuguesa

A polícia de Portugal possui seus órgãos policiais centralizados no Governo Federal, sendo dividida em Polícia de Segurança Pública (PSP), a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia Judiciária (PJ). Todas autônomas, independentes e colaborativas, atuando no Ciclo Completo de Polícia. (TREVISANUTO, 2018).

A Polícia de Segurança Pública (PSP) tem por missão a defesa da legalidade democrática, de garantia da segurança interna e de defesa dos direitos dos cidadãos. Ainda, é conhecida por polícia uniformizada, com aproximadamente vinte mil agentes, que atua nas grandes áreas urbanas de Portugal. (SANDERSON, 2016).

Já a Guarda Nacional Republicana (GNR), de caráter militar, formada por militares organizados num corpo especial de tropas, dotada de autonomia administrativa, atua principalmente nas zonas rurais do país. (SANDERSON, 2016).

A Polícia Judiciária (PJ), de estrutura civil, não uniformizada, tem semelhança com a Polícia Judiciária Brasileira, sendo considerada a principal instituição policial de investigação criminal do país. Ainda, no âmbito administrativo, está subordinada ao Ministério da Justiça (SANDERSON, 2016).

Tais agências policiais citadas acima são responsáveis pelo exercício da Segurança Pública em toda jurisdição portuguesa, lembrando o fato de que todas operam em ciclo completo e conduzem o infrator diretamente ao Órgão Judiciário. (TEZA, 2015, p. 18).

4.3.4 Ciclo Completo de Polícia no Brasil

Os índices de segurança nos países de ciclo completo são altos comparados com o do Brasil, sendo que Portugal é considerado o quarto país mais pacífico para se morar, Espanha está na trigésima posição, França na sexagésima primeira posição, ficando o Brasil na centésima sexta posição, revelando, portanto, que o modelo de segurança adotado por esses países é eficiente (NOGUEIRA, 2019; CORRÊA; GUIMARÃES, 2019).

Como já mencionado o índice de solução de crimes no Brasil é baixo, de acordo com o relatório Meta 2, apenas entre 5% e 8% dos homicídios são solucionados, significando, portanto, que mais de 90% ficam impunes e sem solução, gerando assim, um país de impunidade. (GARCIA, 2018).

Ainda, pode-se dizer que esse baixo índice de solução de crime está atrelado à baixa eficiência na investigação, haja vista que o nosso ordenamento jurídico não admite uma investigação eterna, o que acaba gerando a extinção da punibilidade, em virtude da prescrição, ocasionada pela falha nas investigações. (GARCIA, 2018; AGUIAR, 2016).

Embora o índice de criminalidade no Brasil tenha caído nos últimos anos, muita coisa deve acontecer para sermos considerados um país seguro e ter um fornecimento de segurança pública mais eficiente, com maior índice de resolução de crime.

Tanto a Polícia Francesa, Espanhola quanto a Portuguesa são polícias de Ciclo Completo, o que demonstra que nesses países a Segurança Pública não divide suas agências policiais, em que todas as polícias agem em um só propósito, preservação da ordem. (CANDIDO, 2016, p. 43).

Portanto com a unificação das funções das Polícias Militar e Civil, sem a necessidade de unificar as forças policiais em uma única instituição, teríamos eficiência na prestação de serviço, em que qualquer das polícias resolveria tudo de ponta a ponta no momento do conhecimento da prática delituosa, como acontece nos países da França, Espanha e Portugal.

Por sua vez, a “não execução do Ciclo Completo pelas polícias brasileiras talvez seja o maior signo de ineficiência da atividade policial em nosso país”. (LAZZARINI, 1987, p. 69 *apud* CANDIDO, 2016, p. 85).

Ainda, “a adoção do Ciclo Completo de Polícia seria a solução para o gravíssimo problema de Segurança Pública no país, sem necessidade de adesão às ideias que propõem a extinção e a desmilitarização das Polícias Militares ou a unificação com as Polícias Cíveis [...]”. (MISSE, 2010, p. 43 *apud* BARRETO, 2019, p. 63).

Neste sentido, deve-se dizer que o modelo de “meias polícias”, adotado no Brasil já não atende mais as expectativas da sociedade brasileira, é necessário, portanto, possibilitar que tanto a Polícia Judiciária quanto a Polícia Administrativa, atuem de forma completa no momento que se depare com a prática delituosa, desse modo, com a adoção do ciclo completo, passaríamos a ter eficiência na prestação de serviço, e as características básicas do princípio da eficiência, como produtividade, economicidade, qualidade, celeridade, presteza, desburocratização e flexibilização, estariam efetivadas.

Por sua vez, a implantação do modelo Ciclo Completo de Polícia trará efetividade ao princípio da eficiência, tendo em vista que o modelo atual já não se demonstra satisfatório, gerando, portanto, insegurança à sociedade. Conforme aqui explanado, os países como França, Espanha e Portugal, são países que adotam o modelo Ciclo Completo, pois atuam de forma centralizada, e com isso os índices de seguranças nesses países é considerado elevado comparado com o do Brasil.

Portanto, esses países possuem “controle centralizado em um único ente político, cabendo aos governos respectivos organizar, manter e dirigir as referidas polícias”. (CANDIDO, 2016, p. 43-44). Embora com mais de uma instituição policial, “verificam-se divisões de trabalho e de jurisdição (ou circunscrição) embasadas na **limitação territorial** ou de acordo com **certas matérias**”. (CANDIDO, 2016, p. 44, grifo nosso). Ainda, no que se refere à estrutura de tais instituições policiais, “há variações, sendo diversas delas militares ou

organizadas militarmente [...] Outras polícias apresentam organizações diferentes dos militares, que se convencionou chamar de civis”. (CANDIDO, 2016, p. 44).

Diante disso, o modelo de Ciclo Completo adotado por esses países, “basicamente, resume-se no fato de que as funções de policiamento uniformizado e investigação devem boa parte de seus êxitos à interpenetração destas atribuições, desde a fase de diagnóstico e planejamento, chegando até a de execução efetiva das ações”. (CANDIDO, 2016, p. 44).

Assim, percebe-se que o modelo de Ciclo Completo adotado por esses países se demonstra eficiente, haja vista que os índices evidenciam que a sociedade se sente segura, considerando-se assim, que o sistema adotado por esses países se revela eficiente.

Embora conhecedores das adversidades para ter um serviço eficiente e de qualidade na área da Segurança Pública, foi possível concluir, com base nas doutrinas e jurisprudências aqui elencadas, que hoje a alternativa mais viável é a implantação do modelo de Ciclo Completo de Polícia ao sistema brasileiro, por sua vez teríamos a superação do sistema de meias polícias, no qual tanto a Polícia Administrativa quanto a Judiciária atuavam de forma completa, de acordo com os tipos de crimes ou por território e, com isso, teríamos sistema de Segurança Pública eficiente.

5 CONCLUSÃO

Na monografia, em busca de responder o problema de pesquisa motivador, confirmaram-se as hipóteses eleitas, na medida em que se constatou que o modelo de Segurança Pública adotado no Brasil não se demonstra mais eficiente, assim, a alternativa para se ter a efetividade do princípio da eficiência, seria a adoção do modelo Ciclo Completo de Polícia, seguindo o exemplo dos países da França, Espanha e Portugal, que embora sempre existiu diversas forças militares de segurança onde atuam de forma plena, desde da prevenção até a repressão. Desse modo, com a atuação completa de cada instituição policial, os agentes de Segurança Pública passariam a exercer a sua função com presteza, perfeição e rendimento funcional, com objetivo de buscar uma maior produtividade e por consequência teríamos a redução de desperdícios de dinheiro público.

O segundo capítulo tratou sobre a constituição da organização policial no Brasil, a qual passou diversas fases até chegar ao modelo atual, ficando conhecido como sistema de meia polícia. Desse modo, é possível descrever que o atual Sistema de Segurança Pública Brasileiro é compreendido por diversos órgãos com obrigações, organizações e características distintas, definidos nos parágrafos do artigo 144 da Constituição Federal, que expõe as missões da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Ferroviária Federal, das Polícias Militares e Cíveis dos Estados e o novo modelo inserido pela Emenda Constitucional 104/19, chamada de Polícias Penais. (BRASIL, 1988; BRASIL, 2019).

Já o sistema interno do país bem como todo o sistema operacional deveria atuar sistematicamente, buscando a preservação da ordem pública, propiciando às pessoas a segurança necessária para o convívio em sociedade. Portanto o sistema de segurança brasileiro é tido como descentralizado, haja vista que a chefia das forças policiais não parte de um único comando, assim cada instituição possui determinada atribuição.

Pode-se constatar que o modelo de Segurança Pública adotado no Brasil foi dividido em Polícia Militar, Polícia Civil e Polícia Penal, consideradas polícias de ciclo incompleto. Diferente, de outros países como França, Espanha e Portugal que são modelos de polícias de ciclo completo, em razão de sua atuação completa.

Dessa forma, a Polícia Ostensiva ao constar o delito e seu autor os leva à Polícia Civil a quem incumbe a investigação de autoria e materialidade e, conseqüentemente, encaminha o instrumento indiciário ao Poder Judiciário. Já a Polícia Penal, atua dentro do estabelecimento penal, no momento em que o detento é entregue pela autoridade competente para o resgate da pena privativa de liberdade ou excepcionalmente em caso de prisão processual. Assim, percebe-

se que a Polícia Civil e Polícia Penal, necessitam que a Polícia Militar faça o patrulhamento, para que a Polícia Civil tenha como prosseguir com a investigação e encaminhe ao Judiciário e a Polícia Penal possa atuar dentro do estabelecimento penitenciário.

Já o terceiro capítulo tratou sobre a eficiência na prestação de serviço pela Administração Pública, diante da necessidade da eficiência dos serviços prestados à sociedade, o legislador inseriu entre os princípios constitucionais da Administração Pública no caput do artigo 37, através da Emenda Constitucional 19 de 1998, embora alguns doutrinadores descreverem que já existia de forma implícita no ordenamento jurídico, enquanto outros afirmam a sua existência antes mesmo da Emenda Constitucional, nos termos do artigo 74, inciso II da Constituição Federal (BRASIL, 1988; BRASIL, 1998).

O princípio da eficiência é considerado um princípio que tem por objetivo direcionar o poder público, no desempenho da função a ele conferida. Por sua vez esse princípio possui como características basilares o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade. Características essas, que devem ser observadas minuciosamente pelo administrador público, haja vista que o princípio da eficiência é tido como princípio da qualidade dos serviços públicos, pelo qual a atividade administrativa deve ser desempenhada com rendimento funcional, presteza e perfeição, buscando-se maior produtividade e redução de desperdícios de dinheiro público (BRASIL, 2019).

O quarto, tratou sobre o modelo ciclo completo, que é aquele que atua de forma plena, cuja atuação policial se dá antes, durante e após a prática delituosa, destacando que o sistema de segurança brasileiro é conhecido como meias polícias. Por sua vez, a Polícia Militar, por estar sempre na linha de frente, acaba executando muitas funções do ciclo completo como agência policial, em razão de dar voz de prisão aos que cometem delito e são pegos em flagrantes, ainda, por adotarem providências prévias no local do crime, considerada inclusive como investigação preliminar, sendo elas, preservação do local, das provas que serão recolhidas pelo instituto de perícias, bem como constar as testemunhas que presenciaram e confeccionar registro da ocorrência.

Diante disso, fica claro que a Polícia Militar, já percorre muitas fases do ciclo completo durante o exercício de suas atribuições de Polícia Ostensiva e de preservação da ordem pública, revelando assim que o ciclo completo será uma forma de ter uma polícia eficiente, igual tantos outros países modernos como França, Espanha e Portugal.

Da mesma forma, a Polícia Civil, que poderia atuar de forma completa não aguardando que os fatos e suas circunstâncias cheguem aos balcões das delegacias levados por policiais militares, onde realmente compromete sua verdadeira atribuição, é a investigação em campo dos crimes ainda encobertos.

Assim, a proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 431/2014 que tramita na casa legislativa, pretende a unificação das funções das polícias militar e civil, sem, entretanto, unificar as forças policiais em uma única instituição, assim teria a implantação do modelo denominado Ciclo Completo de Polícia no Brasil, cuja finalidade é ampliar a competência dos órgãos de Segurança Pública, prevista no artigo 144 da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 1988; BRASIL, 2014).

Diante disso, nada impossibilitaria que as Polícias Militar e Civil adotem o Ciclo Completo de Polícia com eficiência, sem que isso represente qualquer conflito de atribuições entre elas, já que o que se deseja é a unificação das atividades policiais, mas não a junção das polícias.

Portanto não se deseja abolir qualquer instituição, o que se espera é que qualquer polícia exerça de forma completa, seguindo o exemplo dos países da França, Espanha e Portugal, que sempre contaram com diversas forças militares de Segurança Pública que atuam de forma completa, desde a preservação até a repressão, incluídos os atos de investigação de crimes encobertos. Assim, o mais adequado seria fazer divisão das atuações das Polícias Militar e Civil, de acordo com os tipos de crimes ou por território, e com isso teríamos sistema de Segurança Pública eficiente.

A alteração que se pretende é necessária pois somos o único país no mundo que tem um modelo de Segurança Pública diferenciado, em razão do artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Assim, respondendo ao problema de pesquisa: verificar se o Ciclo Completo de Polícia efetivaria o princípio da eficiência no serviço público das Polícias Militar e Civil, com base em entendimentos doutrinários e índice de solução de crime, foi plenamente identificado que a adoção do modelo Ciclo Completo de Polícia será uma solução para se ter mais eficiência na tarefa de prevenção e investigação de delitos,

Ainda, no presente trabalho foi possível identificar o quão importante seria ter uma polícia de ciclo completo, o que possibilitaria a efetivação do princípio da eficiência, e, com isso, teríamos produtividade, economicidade, qualidade, celeridade, presteza, desburocratização e flexibilização e passaríamos a ter uma Segurança Pública de qualidade, que atenderia os anseios da sociedade.

Contudo, sabemos dos desafios enfrentados para ter um serviço eficiente e de qualidade na área da Segurança Pública, mas hoje a implantação do modelo Ciclo Completo de Polícia seria a alternativa mais viável para efetivação do princípio da eficiência na Segurança Pública, pois teríamos Polícias realizando operação policial de forma completa, ou seja, desde a atividade ostensiva até a atividade investigativa, haja vista que os índices de demonstram que se tem uma taxa muito baixa de efetividade na resolução dos crimes.

Por fim, ressalta-se que não se pode ter a pretensão de solucionar todos os problemas de Segurança Pública no Brasil unicamente através da superação do sistema policial bipartido. Contudo, conclui-se que com o novo sistema não existiria divisão de atribuição, em que cada polícia atuaria de forma completa, sem a necessidade de junção das policias, e com isso existiria a efetivação do princípio da eficiência.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Luiz Fernando. Polícia Francesa x Polícia Brasileira. **Blitz digital**, 2015. Disponível em: <https://blitzdigital.com.br/artigos/1027-a-policia-francesa/>. Acesso em: 06 mar. 2020.
- AGUIAR, Paulo Henrique da Silva. A extinção do inquérito policial. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, a. 21, n. 4716, 30 maio 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/49151>. Acesso em: 22 maio 2020.
- ASKOUL, Marco Antônio. **A Polícia e sua função constitucional**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.
- BARRETO, José Eufrásio. **Ciclo Completo de Polícia: as gendarmarias brasileiras e o modelo de eficiência policial**. Belo Horizonte: conhecimento, 2019.
- BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: Uma análise internacional comparativa**. 2. ed. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.
- BBC NEWS. **'Inseguro' e 'caro', Brasil fica em 61º em ranking de 64 países avaliados por profissionais estrangeiros**. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2019/09/11/inseguro-e-caro-brasil-fica-em-61-em-ranking-de-64-paises-avaliados-por-profissionais-estrangeiros.htm>. Acesso em: 02 abr. 2020.
- BERWIG, Aldemir; JALIL, Laís Gasparotto. **O princípio Constitucional da eficiência na Administração Pública**. 2007. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-principio-constitucional-da-eficiencia-na-administracao-publica/>. Acesso em: 04 abr. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 mar. 2019.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 104, de 4 dezembro de 2019**. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm. Acesso em: 4 abr. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 4 abr. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda à Constituição (PEC) n. 431, de 29 de outubro de 2014**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283094&filena. Acesso em: 17 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983.** Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0667.htm. Acesso em: 16 abr. 2020.

BRASIL. **Despacho do Presidente da República sobre o Parecer nº GM-25:** Aprovo. Em 10 de agosto de 2001. Disponível em: <https://www.acors.org.br/2016/parecer-n-gm25-sobre-a-competencia-das-policias-militares/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Instituiu o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Número de homicídio cai 21% de janeiro a outubro de 2010.** 17 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/02/numero-de-homicidios-cai-21-de-janeiro-a-outubro-de-2019>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Reclamação 38.412 Minas Gerais.** Reator: Celso de Mello. 19 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342167627&ext=.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 979730 Relator: Ministro Gilmar Mendes, 1º de agosto de 2016. **JusBrasil.** Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/370727998/recurso-extraordinario-re-979730-sc-santa-catarina?ref=serp>. Acesso em: 18 mar. 2020.

CAMPOS, Wlamir Motta. **A Polícia Federal e o Estado Democrático.** 2005. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-22/policia-federal-e-o-estado-democratico/>. Acesso em: 17 fev. 2020.

CANDIDO, Fábio Rogério. **Direito policial: o Ciclo Completo de Polícia Curitiba:** Jarua, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de Segurança Pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Rev. katálysis,** Florianópolis, v. 14,

n. 1, p. 59-67, jun. 2011. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802011000100007&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 17 mar. 2020.

CORRÊA, Amanda e Guimarães, Nicolle. **Segurança em Portugal**: veja se é seguro morar no país. Euro Dicas. 2019. Disponível em: <https://www.eurodicas.com.br/seguranca-em-portugal/>. Acesso em: 14 abr. 2020.

COSTA, Alexandre Henriques da. **Os limites do poder de polícia do Policial Militar**. Suprema Cultura Editora e Distribuidora de Livros LTDA. São Paulo: Suprema cultura, 2017.

COSTA, Ivone Freire; BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Segurança Pública no Brasil**: um campo de desafios. Salvador: EDUFBA, 2010. Disponível em:
<https://doi.org/10.7476/9788523212322>. Acesso em: 21 mar. 2019.

DANTAS, Rosalliny Pinheiro. **A importância do princípio da eficiência como princípio da Administração Pública em relação às agências reguladoras**. 2011. Disponível em:
<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-importancia-do-principio-da-eficiencia-como-principio-da-administracao-publica-em-relacao-as-agencias-reguladoras/>. Acesso em: 19 mar. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. *E-book*.

DIÓGENES, Juliana. Brasileiro é o 2º no mundo com mais medo de andar nas ruas à noite. **Estadão Conteúdo**, 18 out 2018. Mundo. Disponível em:
<https://exame.abril.com.br/mundo/brasileiro-e-o-2o-povo-no-mundo-com-mais-medo-de-andar-sozinho-a-noite/>. Acesso em: 3 abr. 2020.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS. **10 perguntas sobre o Ciclo Completo de Polícia**. 15 de maio de 2016. Disponível em: <https://fenapef.org.br/10-perguntas-sobre-o-ciclo-completo-de-policia/>. Acesso em: 02 mar. 2020.

FERREIRA FILHO, Juvenal Marques. **O Ciclo Completo de Polícia judiciária**. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17331/o-ciclo-completo-de-policia-judiciaria>. Acesso em: 17 mar. 2020.

FONSECA, Gabriel Campos Soares da. e GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. É constitucional a delegação do poder de polícia a particulares? **Revista Consultor Jurídico**, 31 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-31/constitucional-delegacao-poder-policia-particulares>. Acesso em: 10 abr. 2020.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patricia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. **Segurança Pública na Constituição Federal de 1988**: continuidades e perspectivas. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4327/1/bps_n.17_vol03_segurana_publica.pdf. Acesso em: 17 mar. 2020.

G1. **Queda no nº de assassinatos em 2018 é a maior dos últimos 11 anos da série histórica do FBSP**. 27 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/02/27/queda-no-no-de-assassinatos-em-2018-e-a-maior-dos-ultimos-11-anos-da-serie-historica-do-fbsp.ghtml>. Acesso em: 15 maio 2020.

GARCIA, Maria Fernanda. **Mais de 90% dos assassinatos ficam impunes e sem solução no Brasil**. Observatório do Terceiro Setor. 13 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/mais-de-90-dos-assassinatos-ficam-impunes-e-sem-solucao-no-brasil/>. Acesso em: 22 maio 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIULIAN, Jorge da Silva. O conflito da dicotomia policial estadual caracterizado nas atividades repressivas típicas de Estado. Direito Militar, **Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais – AMAJME**. Florianópolis: [s. ed.], a. II, n. 12, p. 29/32, 1998.

HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia Científica da Pesquisa Jurídica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HOFFMANN, Henrique; ROQUE, Fabio. Polícia Penal é novidade no sistema de Segurança Pública. **Revista Consultor Jurídico**, 12 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-12/opiniao-policia-penal-novidade-sistema-seguranca-publica#author>. Acesso em: 13 mar. 2020.

IGLESIAS, Rafael. **A polícia só esclareceu 4% dos crimes no estado de São Paulo em 2018**. Jovem Pan, 2018. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/brasil/policia-so-esclareceu-4-dos-crimes-no-estado-de-sao-paulo-em-2018.html>. Acesso em: 21 maio 2020.

JUSPOL. Polícia Civil versus Polícia Militar. São Paulo, 2016. Disponível: <https://juspol.com.br/policia-civil-versus-policia-militar/>. Acesso em: 3 abr. 2020.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LEONEL, Vilson; MARCOMIM, Ivana. **Projetos de pesquisa social: livro didático**. Palhoça: Unisul Virtual, 2015.

MALTEZ, Guilherme Gomes. **A Abordagem Policial E A Fundada Suspeita: Aspectos Jurídicos**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso ((Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/9101/1/20827761.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. *E-book*.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *E-book*.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, João Carlos *et al.* Eficiência DEA como medida de desempenho de unidades policiais. **Revista Produção Online**, Florianópolis, v. 5, n. 3, jun. 2005. Disponível em: <https://doaj.org/article/988f996be91d4450aade5821ffeeea5c?gathStatIcon=true>. Acesso em: 21 mar. 2019.

MENDONÇA, Renata. **Está na hora de mudar a estrutura da polícia brasileira?** 1 de fevereiro de 2017, BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-38895293>. Acesso em: 17 mar. 2020.

MEZZARROBA, Orides. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de; CONSTANTINO, Patrícia. **Missão prevenir e proteger: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788575413395>. Acesso em: 21 mar. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Alexandre de. Princípio da Eficiência e Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos Discricionários. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 243, p. 13-28, jan. 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42538/41302>. Acesso em: 3 abr. 2020.

MOTTA, Alexandre de M. **Metodologia da Pesquisa Científica: o que é importante saber para elaborar a monografia jurídica e o artigo científico**. Tubarão: Copiart, 2012.

NOGUEIRA, Alexandre. **Segurança na França: saiba se o país é seguro para morar e visitar**. Euro Dicas. 24 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.eurodicas.com.br/seguranca-na-franca/>. Acesso em: 14 abr. 2020.

RIBEIRO, Ludmila; LEMGRUBER, Julita; SILVA, Klarissa Almeida. Entre a justiça e a solidariedade: a cidadania que se exerce na Polícia Civil brasileira. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 141-166, jun. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000200011>. Acesso em: 21 mar. 2019.

RIBEIRO, Luiz Gonzaga. Polícia de Ciclo Completo, o passo necessário. **Rev. bras. segur. Pública**, São Paulo, v. 10, Suplemento Especial, fev./mar. 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/revista_especial.pdf. Acesso em: 06 mar. 2020.

ROLIM, Marcos. A segurança como um desafio moderno aos direitos humanos. **Análises e propostas**, n. 34, São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/04807.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2020.

SANDERSON, Ubiratan Antunes. Sistema Policial de Portugal está à frente do Brasileiro. **Revista Consultor Jurídico**, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-10/sanderson-sistema-policial-portugal-frente-brasileiro>. Acesso em: 2 abr. 2020.

SANTA CATARINA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, 1989. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em: 15 abr. 2020.

SANTA CATARINA. **Lei 5.209, de 08 de abril de 1976**. Dispõe sobre a constituição e funcionamento dos Conselhos de Disciplina da Polícia Militar do Estado e dá outras providências. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1976/5209_1976_Lei.html. Acesso em: 16 abr. 2020.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 724, de 18 de julho de 2018**. Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina (CBMSC) e estabelece outras providências. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2018/724_2018_lei_complementar.html. Acesso em: 15 abr. 2020.

SANTA CATARINA. **Lei nº 6.218, de 10 de fevereiro De 1983**. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais-Militares do Estado de Santa Catarina, e dá outras providências. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1983/6218_1983_lei.html. Acesso em: 16 abr. 2020.

SANTA CATARINA. **Lei nº 6.843, de 28 de julho de 1986**. Dispõe sobre o Estatuto da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina. Disponível em: http://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Legislacao%20Correlata/Leis%20Complementares/1986_-_Lei_Complementar_N_6843%2C_de_28_de_julho_de_1986.pdf. Acesso em: 15 abr. 2020.

SANTA CATARINA. **Lei. 6.217, de 10 de fevereiro de fevereiro de 1983**. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-6217-1983-santa-catarina-dispoe-sobre-a-organizacao-basica-da-policia-militar-do-estado-de-santa-catarina-e-da-outras-providencias-1990-07-23-versao-consolidada>. Acesso em 16 abr. 2020.

SANTA CATARINA. Polícia Civil de Santa Catarina. **Delegacia Geral**. [2020a]. Disponível em: <http://www.pc.sc.gov.br/institucional/delegacia-geral>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SANTA CATARINA. Polícia Civil de Santa Catarina. **Institucional Polícia Civil**. [2020b]. Disponível em: <http://www.pc.sc.gov.br/institucional/policia-civil>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SANTA CATARINA. Polícia Militar de Santa Catarina. **História**. [2020]. Disponível em: <https://www.pm.sc.gov.br/paginas/historia>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SANTOS JÚNIOR, Aldo Antonio dos; FORMEHL, Kelly Cristina; PICCOLI, Daniela Lain. O Ciclo Completo de Polícia no Brasil. **Revista de Antropologia Experimental**, n.11, p.1-10, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3644513>. Acesso em: 31 mar. 2019.

SAPORI, Luís Flávio. Como implantar o Ciclo Completo de Polícia no Brasil? **Rev. bras. segur. pública**, São Paulo, v. 10, Suplemento Especial, fev/mar 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/revista_especial.pdf. Acesso em: 3 mar. 2020.

SCALCO, Paulo Roberto; AMORIM, Airtton Lopes; GOMES, Adriano Provezano. Eficiência técnica da polícia militar em Minas Gerais. **Nova econ.**, Belo Horizonte, v. 22, n. 1, p. 165-190, abr. 2012. Disponível: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-63512012000100006>. Acesso em: 21 mar. 2019.

PLÁCIDO E SILVA, Oscar José de. **Dicionário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1963. v. IV.

SILVA, Jorge da. **Segurança Pública e polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2003.

SILVA, José Geraldo da. **O Inquérito Policial e a Polícia Judiciária**. Campinas: Bookseller, 2000.

SILVA, Pedro Aparecido Antunes da. Conceito extensivo de autoridade policial no contexto da Lei nº 9.099/95. **Revista Jus Navigandi**, , Teresina, a. 11, n. 1171, 15 set. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8927>. Acesso em: 2 abr. 2020.

SOUSA, Reginaldo Canuto de; MORAIS, M. d S. Polícia e Sociedade: uma análise da história da Segurança Pública brasileira. **Jornada Internacional De Políticas Públicas**, 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf. Acesso em: 10 fev. 2020.

TEZA, Marlon Jorge. **Caderno de estudos: Atividade policial no mundo e no Brasil**. Apostila referente ao curso superior de Polícia Militar. Florianópolis, 2015.

TEZA, Marlon Jorge. **Temas de Polícia Militar**, novas atitudes da Polícia Ostensiva na ordem pública. Florianópolis: Darwin, 2011.

TREVISANUTO, Oilson. **Implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil**. 2018. Disponível em: <https://trevisanuto.jusbrasil.com.br/artigos/617551503/implantacao-do-ciclo-completo-de-policia-no-brasil>. Acesso em: 09 mar. 2020.

VALOIS, Fernanda. **A atuação do Princípio da Eficiência**. 2003. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1099/A-atuacao-do-Principio-da-Eficiencia>. Acesso em: 18 mar. 2020.

ZORZAN. A persecução criminal pré-processual e o princípio da eficiência. **Revista Direito e Justiça**, [S.l.], v. 9, n. 12, p. 189-214, abr. 2010. Disponível em: <https://doaj.org/article/6070fbde507c44139a8db28a671eaaaa>. Acesso em: 21 mar. 2019.