

INFERÊNCIAS SOBRE O CICLO COMPLETO DE POLÍCIA E SUA IMPORTÂNCIA NO ATUAL SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO

Wallyson Ferreira de Almeida¹

Marcelo Alves P. Eufrásio²

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso – Artigo Científico tem como objetivo apresentar conceitualmente o ciclo completo de polícia e as discussões que envolvem a sua constituição no ordenamento jurídico brasileiro, de modo a fundamentar mudanças no modelo policial atual brasileiro. Tendo em vista os números de violência presentes na sociedade brasileira, é fato que existe uma defasagem na segurança pública e, assim, nos meios que tem o Estado para mantê-la. Atualmente, o modelo de segurança pública brasileiro é bipartido, havendo a polícia ostensiva e investigativa, ambas especializadas em determinados momentos do combate ao crime e repressão da atividade delituosa. Desse modo, um sistema policial de ciclo completo refere-se à possibilidade da corporação que registrou a ocorrência, que deu vistas ao delito, possa realizar os procedimentos relevantes à qualificação do fato e encaminhamento ao poder judiciário. Ou seja, é a atribuição, parcial ou completa, das atividades de patrulhamento ostensivo e de investigação criminal, a uma mesma organização policial. A pesquisa foi de tipo exploratório, com base em levantamento bibliográfico e documental, tendo como método dedutivo para abordagem da investigação. Tendo em vista os números de violência presentes na sociedade brasileira, assim como pelo fato de que, sob uma perspectiva internacional, o modelo policial atual brasileiro ser uma exceção à regra, prova-se ineficiente ao dever constitucional de concretização da ordem pública.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema de Segurança Público Brasileiro. Ciclo Completo de Polícia. Modelos Internacionais de Segurança.

ABSTRACT

This course conclusion work – Scientific Article aims to conceptually present the complete police cycle and the discussions that involve its constitution in the Brazilian legal system, in order to support changes in the current Brazilian police model. In view of the numbers of violence present in Brazilian society, it is a fact that there is a lag in public security and, thus, in the means that the State has to maintain it. Currently, the Brazilian public security model is bipartite, with ostensible and investigative police, both specialized in certain moments of combating crime and reprimanding criminal activity. In this way, a full-cycle

¹ Graduando do 10º período do Curso de Bacharelado em Direito do Centro Universitário – UNIFACISA.
E-mail: wallyson.almeida@maisunifacisa.com.br

² Professor Orientador. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG;
Docente do Curso de Bacharelado em Direito do Centro Universitário – UNIFACISA. Email:
marcelo.eufrasio@maisunifacisa.com.br

police system refers to the possibility of the corporation that registered the occurrence, that gave views to the crime, can carry out the relevant procedures for the qualification of the fact and referral to the judiciary. In other words, it is the attribution, partial or complete, of ostensible patrol activities and criminal investigation, to the same police organization. The research was exploratory, based on a bibliographic and documentary survey, having as a deductive method to approach the investigation. In view of the numbers of violence present in Brazilian society, as well as the fact that, from an international perspective, the current Brazilian police model is an exception to the rule, it proves to be ineffective in the constitutional duty to implement public order.

KEYWORDS: Brazilian Public Security System. Complete Police Cycle. International Security Models.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo abordar o atual sistema de segurança pública brasileiro, de forma a, sob uma perspectiva constitucional, prática e internacional, refletir sobre as implicações e benefícios de um ciclo completo nas instituições de segurança pública brasileira.

Contemporaneamente, um dos grandes problemas enfrentados pela sociedade brasileira é a defasagem na segurança pública, tema que, embora de pouca discussão, é de extrema relevância na sociedade brasileira. O direito à segurança, concretizado na segurança pública, além de ser uma garantia constitucional, é essencial para efetivação tanto do pleno exercício da cidadania, promovendo condições necessárias, como de outros direitos inerentes ao ser humano. Por consequência, em razão dos deveres de responsabilidade do Estado para com a segurança brasileira, tem devida importância os órgãos atuantes na garantia e concretização da ordem pública, assim como o sistema/estrutura responsável pela sua realização.

Diariamente, a sociedade brasileira convive com o sentimento de insegurança e impunidade, fato esse verídico diante dos expressivos números da violência contabilizados. Sendo assim, torna-se notório que a segurança pública brasileira é ineficiente aos objetivos constitucionais sob os quais foi delimitado, tais como a preservação da ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio. Fatos são que a segurança pública brasileira, além de ser pouco debatida, é sucateada e pouco valorizada.

Embora existam soluções como um melhor reconhecimento dos órgãos de segurança pública, ainda assim, instituições tão importantes estarão sujeitas a ideologias de este ou aquele governo. Assim, embora uma alteração constitucional e estrutural não constitua, logo de imediato, uma milagrosa resolução dos problemas apresentados, constituem em um grande passo para assegurar melhorias na segurança pública e na manutenção da ordem na sociedade brasileira, portanto, deve ser discutido.

Atualmente, a estrutura brasileira de segurança pública, por meio do qual preserva direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que os promove, segue uma lógica bipartida de competências constitucionais, ou seja, um órgão inicia e, em certo ponto, o outro continua e o encaminha ao judiciário. Assim, o Ciclo Completo de Polícia é a possibilidade de que, dentro de um mesmo órgão de segurança pública, o mesmo que iniciou/atendeu a ocorrência, possa investigá-lo e encaminhá-lo ao judiciário, ou seja, tanto possam ser realizadas as atividades ostensivas, como de investigação.

O tema do Ciclo Completo é focado no contexto estadual de segurança, pois é onde, no modelo brasileiro, a sobreposição de competências é a mais evidente. Nesse aspecto, com foco nas funções dos órgãos estaduais de segurança, atuam a Polícia Militar, com a realização de atividades ostensivas, ou seja, de patrulhamento e prevenção ao crime e a Polícia Civil, com a realização de atividades de investigação criminal. Dessa forma, com essa divisão, nenhuma das duas corporações estaduais possui competência para realizar, individualmente, um ciclo completo de patrulhamento, registro da ocorrência, investigação e encaminhamento ao judiciário, ou seja, um ciclo completo de polícia.

Dessa maneira, compreendendo conceitualmente o ciclo de polícia, sua relevância na efetivação tanto de garantias constitucionais, como em procedimentos comuns da segurança pública, as dificuldades do modelo atual, de ciclo incompleto, objetiva-se concluir que o modelo atual é burocrático e uma exceção sob a ótica internacional, assim como, destacar os benefícios de se efetivar um Ciclo Completo de Polícia no Brasil. Por fim, realizar uma reflexão sobre a melhor forma de constituí-lo no Brasil. Observa-se que essa estrutura organizacional, de “Meias Polícias”, sob a ótica internacional, com ramificação de competências, é muito mais uma exceção, do que uma regra.

Assim, tendo em vista que a Polícia, atividade jurídica do Estado, deve ter seus problemas solucionados à luz da Ciência do Direito e da Administração Pública e em face da busca pelo caminho de melhorias, esse projeto tem como objetivo demonstrar a necessidade de uma reforma constitucional na estrutura das instituições de segurança pública brasileiras, propondo, como meio, a efetivação de um ciclo completo de polícia.

As questões essenciais para o desenvolvimento deste projeto estão centradas nas seguintes problemáticas: De que forma a aplicação do ciclo completo auxiliaria na concretização dos objetivos constitucionais sob os quais foram delimitadas as instituições mencionadas? Qual a diferença entre o Ciclo completo de Polícia e a Unificação das corporações? Por que o Brasil optou por esse tipo de divisão de competências? Quais as propostas atuais sobre o Ciclo Completo de Polícia?

Portanto, estas são algumas dos impasses que fundamentam a base deste projeto de pesquisa, justificando sua importância de estudo, na medida em que procura debater e demonstrar que avanços estruturais também podem ocorrer no Brasil.

2 CONCEITO DE CICLO COMPLETO DE POLÍCIA NO CONTEXTO DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

2.1 SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

Historicamente, as forças de segurança brasileira foram herdadas de Portugal, tendo sido constituídas e introduzidas no Brasil no início do Império, com a chegada da Família Real e criação de órgãos como a Intendência Geral de Polícia da Corte, em 1808, que posteriormente se tornaria a Polícia Civil e a criação da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, em 1809, que posteriormente se tornaria a Polícia Militar.

Atualmente, com a promulgação da Constituição Cidadã que ocorreu em 5 de outubro de 1988, definiu-se, no Art. 144º, o dever do Estado para com a segurança pública, sendo realizado com objetivo da preservação da ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio, através de órgãos que promovem sua força. Como também, definem os Arts. 5º e 6º, do mesmo diploma, com objetivo de determinar garantias constitucionais, direitos fundamentais individuais e sociais, que todos são iguais perante a lei, garantindo-se a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Assim como, são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança e entre outros.

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

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2022).

Desta maneira, a segurança, como direito fundamental, está descrita no Art. 5º como direito individual, atribuindo limitações ao poder do Estado, de forma a promover a segurança do exercício de seus próprios direitos fundamentais. Ao mesmo tempo, o direito à segurança, agora descrito no Art. 6º, é expressa como direito social, logo, nesse contexto de direitos sociais, o direito à segurança não está permeado sobre o viés individual, mas sim coletivo, dispondo não de limitações ao poder do Estado, mas responsabilidades de caráter prestacional, ou seja, de intervir diretamente na sociedade de modo a promover condições necessárias ao exercício da cidadania.

Nesse sentido, conforme evidenciado, tanto nos direitos de 1º dimensão, referentes às liberdades individuais e civis, como nos direitos sociais de 2º dimensão, referente à

igualdade e segurança, a segurança é um direito fundamental essencial para efetivação tanto dos direitos e garantias do cidadão, tais como o pleno exercício da cidadania, a vida, liberdade, dignidade da pessoa humana, como na defesa do Estado e das instituições democráticas. Portanto, sendo a segurança um direito fundamental e basilar, é dever do Estado, conforme expresso no Art. 144º da carta magna, a manutenção e concretização desse direito por meio da segurança pública.

Desse modo, Expresso na Constituição da República, no Título V, referente a Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, especificamente no Capítulo III, da Segurança Pública, está o Artigo 144, que define a segurança pública como direito e responsabilidade de todos, sendo dever do Estado a preservação da ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio, além de estabelecer a forma pelo qual o Estado, por meio de poder executivo, irá efetivar a segurança pública e garantir tais deveres e direitos.

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,2022).

Tal responsabilidade será exercida por meio de uma estrutura de segurança, formada por um rol taxativo de órgãos policiais, públicos e especializados, das quais são a polícia federal, rodoviária federal, ferroviária federal, polícias civis, militares, corpos de bombeiros militares, polícias penais federais, estaduais e distritais.

Isto posto, a segurança pública constitui um campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências (LIMA, 2022). Efetivando-se pela gestão da segurança pública, ao qual ocorre com objetivo de assegurar uma maior eficiência de suas atividades (§7, Art. 144. CF), por meio do, conforme já narrado, Poder Executivo e um rol taxativo de órgãos, conforme reza: “Art. 144. (...) § 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

São órgãos da segurança pública, em âmbito Federal, a Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Polícia Ferroviária Federal (PFF) e a Polícia Penal Federal (PPF). Em âmbito Estadual, a Polícia Civil (PC), a Polícia Militar (PM), Corpo de Bombeiros Militar (CBM), e Polícia Penal Estadual (PPE). Em âmbito Municipal existe a figura das Guardas Municipais, órgão *sui generis* (“de seu próprio gênero” ou “único em sua espécie”) que poderão ser instituídas pelos Municípios, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, porém não constituem-se como corporação inserido no rol de órgãos responsáveis pela segurança pública.

O Art. 144º, da Constituição da República, descreve as competências pertinentes a cada corporação policial, as quais compõem funções policiais de patrulhamento e rondas ostensivas, assim como de polícia judiciária e investigativas.

A Polícia Federal (PF) tem competência de exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União, assim como de realizar procedimentos de prevenir, reprimir e apurar certas infrações penais, ou seja, a PF tem competências ostensivas, judiciária e investigativa.

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.

A Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal destinam-se ao patrulhamento ostensivo de suas respectivas áreas territoriais, as rodovias federais e as ferrovias federais.

§ 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.

Quanto às corporações estaduais de segurança pública, a Polícia Civil está reservada, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto a apuração de infrações penais militares, que são realizadas pelos próprios militares. Como também, às polícias militares, têm atribuições de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública;

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem,

ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. § 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil

Conforme descrito, no Brasil, a Polícia Federal tem competências ostensivas, judiciárias e investigativas, com foco em crimes federais, de interesse da União. Já diante dos 26 Estados da Federação e Distrito Federal, cada um tem sua própria Polícia Civil e Militar. Diante do modelo contemporâneo de segurança pública brasileiro, fora a Polícia Federal, as corporações policiais, individualmente, não podem exercer com integridade as atribuições concernentes ao combate ao crime, do atendimento do delito ao encaminhamento ao judiciário, pois cada órgão participa em uma fase do combate ao crime.

2.2 CONCEITO E CONTEXTO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

Conforme expresso no Art. 144º da Constituição Federal, especificamente nos §§ 4º e 5º, a Polícia Civil tem incumbências de, ressalvada a competência da União, realizar funções investigativa e judiciária, com apuração de infrações penais, exceto as militares. Logo, a PC participa realizando a primeira fase da persecução penal, o Inquérito Policial, de forma pré-processual, após o cometimento do crime, com foco em indícios de autoria e materialidade, para assim, com descobrimento do autor do respectivo delito, possibilitar a segunda fase da persecução, a processual, representada pela ação penal, diante de haver, ou não, a denúncia pelo Ministério Público. Como também, quanto às polícias militares, segundo o §4º, Art. 144º da Constituição Federal, incubem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, ou seja, através da prevenção ao crime, evitando que ocorra.

A título de exemplo prático, quando do atendimento a uma ocorrência, em âmbito estadual, ou de um flagrante delito, ao qual ocorre, em sua maioria, por meio da corporação responsável pelo patrulhamento, a Polícia Militar, existem dois encaminhamentos possíveis. Quando de crimes de caráter de menor potencial ofensivo, ou seja, aqueles cuja pena máxima é de até dois anos, o procedimento é mais célere, sendo o agente criminoso, o delito e os fatos, registrados pela própria corporação da Polícia Militar, que atua com cartórios próprios para lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) e encaminhamento ao poder judiciário. Porém, diante de crimes com maior gravidade, o agente é encaminhado a uma delegacia de polícia, momento sob

o qual assume a Polícia Civil, sendo realizados os atos cartoriais administrativos de lavratura do auto de prisão em flagrante (APF) pela autoridade policial a quem foi apresentada a pessoa presa em flagrante, o delegado de polícia.

O ciclo de polícia, tanto para as instituições policiais de caráter ostensivo, como à Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal e Ferroviária Federal, como para as instituições de competência judiciária-investigativa, é incompleto, em razão da existência de uma sobreposição de competências ostensiva e judiciária-investigativa. A polícia ostensiva tem atuação do atendimento ao encaminhamento a delegacia, momento sob o qual as atividades posteriores, provenientes e necessárias, diante do ato delitivo, é realizadas pela instituição policial que tem competências judiciária-investigativa para tanto, ou seja, a PC ou a PF.

Alguns doutrinadores denominam o modelo de segurança atual brasileiro, com essa sobreposição, de "Bipartido", ou de "Meias polícias", ao mesmo tempo, em razão dessa dualidade, polícia ostensiva e polícia investigativa, apontam as deficiências e ineficiências da atuação do estado na manutenção da segurança pública, propondo reformas estruturais fortes nas competências descritas constitucionalmente para as corporações policiais.

Conceitualmente, leciona Luís Flávio Saporì que "um ciclo completo de Polícia é a atribuição das atividades de patrulhamento ostensivo e de investigação criminal a uma mesma organização policial" Na prática, destaca Flávio, "a expressão implica que a organização policial, seja federal, estadual ou municipal, tenha em sua estrutura dois departamentos distintos, com suas respectivas chefias, porém ambos estão subordinados hierarquicamente à mesma autoridade, tendo, a mesma polícia, um segmento fardado que realizará tanto o patrulhamento ostensivo nas ruas, como um segmento constituído de investigadores incumbidos de coleta das evidências de materialidade e autoria dos crimes eventualmente registrados" (SAPORI, 2022, p.3).

Como também, destaca Fábio Rogério Candido, sobre o que denomina de "Ciclo Completo Eficiente", afirmando que "a Polícia Militar, nos casos em que houverem a prisão em flagrante delito do infrator, tanto nas infrações de menor potencial ofensivo como nas situações de crimes graves, possam realizar a formalização de atos administrativos como o Termo circunstanciado de ocorrência (TCO) e o Auto de Prisão em Flagrante (APF), adotando uma medida simples e prática, por parte da agência responsável pela prisão captura. Efetivando-se um Ciclo Completo eficiente, menos engessado, tornando célere até mesmo o trabalho da Polícia Civil" (BARRETO; 2019, p.52).

Dessa maneira, conforme se evidencia em análise aos doutrinadores, o conceito de um ciclo completo de polícia, no Brasil, deve ser entendido com foco na atuação das

instituições policiais, por meio de um procedimento célere e dinâmico, onde a sobreposição de competência esteja se não completamente afastada, como nos modelos descritos por Luís Flávio Saporì (2022), respectivamente mitigada, como no modelo proposto por Fábio Rogério Candido (2016).

Portanto, embora existam diferenças doutrinárias sobre como e qual a melhor forma de se configurar um Ciclo Completo no Brasil, ambos concordam com a importância de uma melhor otimização da estrutura policial existente, tendo em vista que, conforme experiências práticas, o modelo atual brasileiro “bipartido” de ciclo de polícia, além de ser uma exceção no ponto de vista internacional, é instigador de um dos grandes desafios existentes na sociedade brasileira atualmente, a defasagem da segurança pública, tendo em vista sua natureza engessada e ineficiente, tornando-a prejudicial tanto a sociedade, quanto os agentes responsáveis por manter sua ordem. Defasagem essa facilmente verificada face os números apresentados em relatórios, pesquisas, dentre outros, que apontam os graves números de violência, além da deficiência na taxa de resolutividade de crimes.

O problema da segurança pública brasileira é complexo e extenso, dessa maneira, em detrimento de demais variáveis que, somadas, resultam nos números de violência atuais, o modelo atual de segurança do Brasil, incompleto, burocrático e engessado, constitucionalmente estipulado na Carta Magna de 88, expresso no Art. 144º, contribui enormemente para os quadros de violência apresentados, em razão de tratar-se dos protagonistas responsáveis e sua estrutura para combater os infratores. Dessa maneira, fatos são que o Brasil tem deficiências quanto a segurança pública e a efetivação de um Ciclo Completo de Polícia é de extrema relevância, tendo em vista constituir uma política pública baseada no interesse público e na eficiência prática.

3 O CICLO COMPLETO DE POLÍCIA FACE ORDENAMENTO BRASILEIRO

3.1 IMPORTÂNCIA DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

O tema do Ciclo Completo de Polícia no sistema de segurança pública brasileiro está mais centrado no modelo a ser utilizado, do que a necessidade de sua implementação, que, conforme será demonstrado, é evidente. Consoante o expressos nas várias notícias no aspecto da segurança pública, destacam-se aquelas provenientes de órgãos oficiais e de relevância.

Quanto aos números de violência no Brasil, apontam os dados registrados no Atlas da Violência de 2021, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com outros órgãos e em razão de promover um relatório a retratar a violência no Brasil, destaca “em 2019 houve 45.503 homicídios no Brasil. Tal número, embora, conforme o relatório, seja inferior ao encontrado para todos os anos anteriores, adverte o Ipea que, ao mesmo tempo, indicam 47.742 mortes violentas intencionais no ano de 2019, valor 5% superior ao registrado pelo sistema do Ministério da Saúde. Ainda, em 2017, foram computados 9.799 óbitos como mortes em que o Estado foi incapaz de identificar a motivação que gerou o óbito do cidadão, ou seja, mortes violentas por causa indeterminada. Em 2019 esse número foi de 16.648, o que representa um aumento de 69,9%”.

Como também, segundo relatório anual da OMS sobre as estatísticas da saúde global, em conjunto com agência da ONU, destaca “a cada 100 mil brasileiros, 31,1 são mortos. Tal fato coloca o Brasil, como o nono país mais violento do mundo, sendo a taxa de resolução de casos, permeando 8%, número esse muito desproporcional frente aos acontecimentos. Considerando que a população brasileira é, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), em torno de 209 milhões de habitantes, cerca de 65 mil morrem anualmente vítimas de homicídios, e dessas somente 5 mil terão seus autores descobertos e apresentados ao judiciário para a devida punição”.

Quanto aos dados sobre elucidação de crimes no Brasil, segundo diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil, de título “Meta 2: A impunidade como alvo”, elaborado pela Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública, esclarece que o índice de elucidação dos crimes de homicídio, no Brasil, é baixíssimo, pois embora esse índice seja de, nos Estados Unidos, 65%, na França 80% e no reino unido 90%, no Brasil não ultrapassam os 8%. Afirmando ainda a quase totalidade dos crimes esclarecidos decorre de prisão em flagrante e da repercussão do caso nos meios de comunicação, tendo em vista que as inúmeras carências e entraves à adequada execução do serviço (CNMP, 2012).

Ainda, dispõe o Instituto Sou da Paz, em edição de título “Onde Mora a Impunidade? Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios”, que em 2019, apenas 37% dos homicídios geraram denúncias à Justiça até o final de 2020. No ano anterior, este número foi de 44% (SOU DA PAZ, 2019).

Assim, frente aos números, é clara a deficiência do modelo atual brasileiro de segurança pública, que, embora tenha base lógica na falta de investimento e manutenção de sua estrutura, em sua natureza, é arcaica e prejudicial à celeridade e eficiência das instituições policiais brasileiras sob as quais deveriam agir. Dessa maneira, a estrutura atual

não é adequada para efetivação do dever do Estado para com a preservação da ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo o Ciclo Completo de Polícia, seja qual modelo for utilizado, unificadas, por tipo de crime, etc, uma alternativa e uma proposta de melhora, fomentando uma modernização organizacional ao sistema atual.

Contemporaneamente, as polícias ostensivas, tais como a Polícia Militar, constituem um efetivo extremamente maior que a Polícia Civil, dessa maneira, somado ao fato de a PC centralizar o exercício das atividades cartoriais, o material coletado pela PM é encaminhado a PC. Com isso, a adoção do ciclo completo de polícia, como uma alternativa ao modelo atual incompleto, compõe uma modernização ao sistema, evidenciando-se na prática em celeridade no atendimento e envolvimento dos policiais nas ocorrências, tendo em vista que a corporação que atendeu a ocorrência, desde logo realizará todos os atos necessários.

Movimentos nesse sentido, que demonstram os benefícios de uma alteração constitucional dessa sobreposição de competências, já existem atualmente no Brasil, inclusive com respaldo jurisprudencial, que é a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), documento de natureza jurídica, qualificador da matéria fática dos fatos ocorridos, tais como as informações da vítima, do autor do delito, o local, provas existentes, rol de testemunhas, condições sob as quais ocorreram a infração penal, etc.

Atualmente, o TCO já pode ser lavrado por policiais de competência ostensiva, graças a um grande esforço dessas corporações, pois não existe estipulação expressa nesse sentido, apenas interpretativa. Com sua lavratura, corporações de natureza ostensiva não tem a necessidade de encaminhar o indivíduo a delegacia, registrando os fatos onde ocorreram, reduzindo custos operacionais de transporte, reduzindo tempo nas ruas realizando o patrulhamento e, por consequência, não sobrecando as delegacias, liberando a polícia civil da concentração de atividades cartoriais, para realização de atividades relevantes, como a investigação de demais crimes que se faça necessário investigações de autoria e materialidade.

Dessa maneira, o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) é um instituto jurídico de registro de crimes de menor potencial ofensivo e encaminhamento ao poder judiciário competente, ou seja, o Juizado Especial Criminal, em que deverão constar informações da vítima, do autor do delito, o local, provas existentes, rol de testemunhas, condições sob as quais ocorreram a infração penal, etc. Conforme Art. 69 da Lei nº 9.099/95, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, o termo utilizado de autoridade competente para lavratura do TCO é “Autoridade Policial”, termo esse que, embora em primeira análise seja lógico o entendimento de que refere-se tanto aos órgãos ostensivos, como

judiciário-investigativo, expressamente, não há menção ao conceito de “Autoridade Policial”, logo, os entendimentos relativos à “Autoridade Policial”, ocorrem por mera interpretação (BARRETO; 2019, P.65).

Art. 69. A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.

Assim, tendo em vista a mora do Poder Legislativo nesse aspecto e em razão da implementação do termo no âmbito das PMs, vir ocorrendo por meio de atos normativos, o Poder Legislativo do Estado de Minas Gerais, editou a Lei 22257 de 2016, que trata da administração pública e sua devida operacionalização, implementando, por meio do Art. 191, a lavratura do TCO pelas Polícias Militares (MAGALHÃES, 2020).

Ao mesmo tempo, o Supremo Tribunal Federal (STF), em um contexto de ação direta de inconstitucionalidade, Nº 3.807, em face da lei mencionada do Estado de Minas Gerais, entendeu pela constitucionalidade da lei, afirmando que a Polícia Militar (PM) tem a possibilidade de lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), dispondo que função não é exclusiva da Polícia Judiciária, por não se tratar, de atividade investigativa, mas sim apenas de constatação de ocorrência de crime de menor potencial ofensivo.

Art. 191 – O termo circunstanciado de ocorrência, de que trata a Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, poderá ser lavrado por todos os integrantes dos órgãos a que se referem os incisos IV e V do caput do art. 144 da Constituição da República.

Portanto, embora o debate sobre mudanças constitucionais de competências das atribuições policiais muitas vezes divida opiniões, argumentando-se que bastaria ações como uma melhor atualização tecnológica e incentivos como compra de equipamentos, viaturas e etc, atualmente no Brasil já existem movimentações que se demonstram tanto em âmbito legislativo, como judiciário e, por fim, prático, no sentido de frisar pelo fim, ou melhor divisão, dessa sobreposição de competências constitucionais, implementando o ciclo completo de polícia, de forma a causar impacto na manutenção da ordem pública. Constituí-lo no Brasil pode ser realizado de diversas formas, internacionalmente, os modelos são diversos e variados, porém, a corporação que registra o delito, não a repassa para outra, mas a direciona perante seus trâmites legais, ou seja, mesmo com uma diversidade de arranjos de polícia, o ciclo completo de polícia é realizado. Diante de qual modelo seria adequado para o cenário brasileiro, há o debate sobre sua viabilidade, frente a urgência de melhorias.

3.2 IMPLEMENTAÇÃO NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

A discussão sobre a construção de um novo modelo de atribuições constitucionais para com os órgãos de segurança pública, face formalizar um ciclo completo de polícia, conforme demonstrado, está centrado em duas discussões paralelas, uma centrada especificamente nos órgãos estaduais de segurança e sua unificação, compondo, em uma só corporação, semelhante a Polícia Federal, as funções ostensiva e investigativa, enquanto outra está centrada em uma ampliação mais ampla, de forma que as corporações policiais de natureza ostensiva, como a Polícia Militar, a Polícia Rodoviária Federal e Ferroviária Federal, também possam realizar funções investigativas.

Luís Flávio Saporì identifica três opções de arranjo institucional que viabilizam o ciclo completo de Polícia no Brasil (SAPORI, 2016). As Polícias Estaduais unificadas, que conforme descrito, consiste na unificação das polícias civil e militar em cada unidade da federação, criando-se uma única polícia estadual, cada uma incumbida das funções de policiamento ostensivo, preservação da ordem pública e de polícia judiciária nos limites territoriais do respectivo Estado;

As polícias militares e polícias civis de ciclo completo, ao qual, na Constituição Federal, se estabeleceria que PC e a PM, teriam ambas as funções de polícia ostensiva e de polícia judiciária, de segmento fardado, responsável tanto pelo patrulhamento cotidiano, como pelo segmento investigativo, responsável pela condução dos inquéritos policiais. Sendo conveniente que polícia militar e polícia civil ficassem responsáveis por cidades distintas

Por fim, o ciclo completo por tipo de crime, onde o ciclo completo seria dividido por competência penal, ficando cada corporação responsável por parte dos crimes e contravenções estabelecidas pelo Código Penal. Existindo assim crimes e contravenções de competência da Polícia Militar e os crimes e contravenções de competência da Polícia Civil.

Argumenta, ainda Fábio Rogério Cândido (CÂNDIDO, 2016, p. 87) sobre outra perspectiva, ao qual, segundo o doutrinador, não haveria necessidade de alterações legislativas, o Ciclo Completo de Polícia Eficiente, em que existiria essa extensão de atribuições das corporações policiais de patrulhamento ostensivo, para com a de investigação criminal, porém essa ampliação seria parcial, resguardadas as atividades

cartoriais, como já ocorre com o Termo Circunstanciado de Ocorrência.

Desse modo, afirma que a Polícia Militar, como corporação policial de natureza ostensiva, de atividades de patrulhamento, já executa muitas atribuições que são típicas da Polícia Civil, tais como a “Investigação preliminar”, ao qual ocorre por dever de ofício que obriga a autoridade policial militar e seus agentes que comparecerem a cena do crime, a adotar todas as providências possíveis previstas na legislação penal e processual penal, desde o socorro à vítima, passando pela prisão do infrator, preservação do local do crime, das provas, acionamentos da perícia, até o arrolamento de testemunhas (CÂNDIDO, 2016, p. 87).

Assim, não haveria necessidade sequer de mudanças legislativas para concretização de um ciclo completo de polícia eficiente, pois para a lavratura do TCO e o APF, diante da captura em flagrante do infrator, as normas constitucionais e infraconstitucionais em vigor já ampara a atuação preventiva e de repressão imediata na execução das incumbências de polícia ostensiva. Revelando-se, assim, que as Polícias militares já encontram-se preparadas para assumir o ciclo completo de polícia eficiente de forma integral, tanto quanto quaisquer polícias modernas no mundo (CÂNDIDO, 2016, p.100).

Portanto, diante de modelos propostos pelos doutrinadores, como a Unificação das Polícias, ou polícias estaduais de ciclo completo, a proposta que se apresenta como mais simples e, portanto, maior viabilidade, se faz presente no Ciclo Completo de Polícia Eficiente, que, conforme demonstrado, ao mesmo tempo em que traria mais força a Polícia Militar na manutenção da ordem pública, desafogaria a Polícia Civil no exercício de suas atribuições.

Dessa maneira, embora o próprio doutrinador afirme que não seria necessário uma alteração legislativa para implementar o Ciclo Eficiente, mas apenas uma uniformização de interpretação, fatos são que o cenário jurídico brasileiro já é eivado de constantes alterações de entendimento e interpretações, a despeito de interesses próprios, logo independente de uniformização de entendimentos, se faz necessários uma discussão legislativa nesse aspecto. Mesmo que inicialmente, em razão da urgência, o modelo de ciclo eficiente seja implementado, permitindo a PM lavrar o APF, como hoje já ocorre no TCO, a melhor opção, a longo prazo, é a estipulação por meio de uma proposta de Emenda à Constituição (PEC), esclarecendo expressões como de “Autoridade Policial” e a natureza jurídica do “Termo Circunstanciado de ocorrência” e do “Auto de Prisão em Flagrante”

4 MODELOS INTERNACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA MOLDADA A PARTIR DO CICLO COMPLETO DE PODER DE POLÍCIA

Internacionalmente, existem uma diversidade de modelos de segurança pública e arranjos constitucionais para com seus órgãos de atuação. Porém, mesmo das especificidades presentes em cada país, o modelo de sobreposição de competências, como o brasileiro, é uma exceção, tendo em vista que a maioria frisa pelo ciclo completo

Nos Estados Unidos da América, o modelo usado é o ciclo completo multiagências, isto é, os EUA contam com uma variedade de órgãos de segurança pública, presentes no estado, cidade, município, condado, etc, todas com competência de ciclo completo, assim, aquela corporação que primeiro atender a ocorrência, realizará e dará continuidade em todas as fases da atividade policial. Com exceção de crimes federais/nacionais. Na Inglaterra e Alemanha, o ciclo completo existe em âmbito Regional. Na França e Japão, o ciclo completo é resguardado ao âmbito federal, compondo a França, com duas polícias nacionais, a Gendarmaria Nacional, de atribuição Militar, e a Polícia Nacional, de atribuição Civil, ambas executam o ciclo completo de polícia no âmbito de suas respectivas atribuições (RIBEIRO, 2016, p. 35) e o Japão, com apenas uma (SAPORI, 2022).

Seguindo o modelo do Brasil, com a atuação de duas agências de segurança em um mesmo ente federativo, existe apenas a Guiné Bissau (FENAPEF, 2016).

No Canadá, suas corporações policiais responsáveis pela segurança pública, têm caráter civil e natureza de policiamento preventivo e ostensivo. Aqui, os órgãos policiais não têm competência judiciária, que é de competência exclusiva do Ministério Público (CZELUSNIAK; 2013, P. 47.).

Por fim, o modelo português, ao qual se originou o modelo atual brasileiro, realizou atualizações em suas estruturas de segurança pública, abandonando a estrutura antiga, bipartida, semelhante à brasileira, e constituindo uma nova, com o ciclo completo. Assim, no modelo português, adota-se a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana. A Polícia de Segurança Pública é um órgão de competência tanto ostensiva, como investigativa, de natureza civil, que atua de forma a assegurar a segurança interna do país e os direitos dos cidadãos. Como também, a Guarda Nacional Republicana também é um órgão de competências tanto ostensivas, como investigativas, porém de natureza militar. (CZELUSNIAK; 2013, P. 46.).

Assim, ambos os órgãos portugueses desempenham atividades típicas de polícia administrativa e judiciária, optando o ordenamento jurídico português em adotar o ciclo

completo de polícia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema do Ciclo Completo de Polícia tem grande relevância na sociedade brasileira, pois além de discutir sobre os meios de combate a criminalidade e manutenção da ordem pública, fomenta o debate sobre a segurança pública. Atualmente, em contexto legislativo, além de debates com representantes de entidades policiais e de Justiça, destacam-se as propostas já destinadas a propor reformulações no Sistema de Segurança Pública Brasileiro, ao qual algumas continuam em trâmite, ou encontram-se arquivadas em razão do disposto no Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. São a PEC. 423/2014, PEC 431/2014, PEC. 89/2015, PEC 198/2016, conforme preceitua:

Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: (...).

Como se pode observar, expresso nas PECs expostas, constata-se os modelos já submetidos a apreciação para a criação de um ciclo completo de polícia no Brasil. Porém, a situação atual de seus trâmites, ao qual, encontram-se parados ou já arquivados, demonstra a fraca relevância que tem, na sociedade brasileiro, a discussão sobre a importante temática da segurança pública, principalmente se afastado de jargões ideológicos. O debate legislativo deve versar tanto sobre políticas sobre a polícia, como sobre a segurança pública.

No Brasil, as corporações de segurança pública têm atividades específicas, em sua natureza, especializadas, porém, essa especialização, da forma como é, necessita de uma melhor divisão de competências, pois no modelo atual fragmentado, a segurança pública perde força. O estudo teve foco em tratar o atual sistema de segurança pública brasileiro, de forma a, sob uma perspectiva constitucional, prática e internacional, refletir sobre as implicações e benefícios de um ciclo completo nas instituições de segurança pública brasileira, ou seja, de uma melhor organização de competências policiais.

A partir de estudos bibliográficos, debates legislativos e descrições práticas do modelo atual, é evidente a deficiência na segurança pública brasileira, não só quanto a sociedade, mas como frente a seus agentes, servidores, que já elaboram diariamente uma profissão de extrema importância, que não só já é sucateada e pouco valorizada, mas também com determinações burocráticas. Assim, ao mesmo tempo em que existem autores

favoráveis modelos como a unificação das polícias, com apenas uma força policial, existem aqueles que acreditam na falha da concentração de poder, emitindo opiniões favoráveis ao modelo bipartido, porém com uma melhor divisão.

O debate em volta da segurança pública há de amadurecer e lhe ser atribuída mais relevância, pois, conforme já narrado, é um dos grandes pressupostos para todo e qualquer Estado de Direito e República Federativa, é tanto um meio, como um fim. Embora sua importância seja tamanha, também é um dos históricos males presentes na sociedade brasileira. Portanto, constituir um ciclo completo de polícia no Brasil não resolverá de imediato/milagrosamente, os seus problemas, mas, em detrimento de toda essa negatividade, é um grande passo no avanço a uma sociedade íntegra e segura.

REFERÊNCIAS

Atlas da Violência 2021. Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. 2021. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>>. Acesso em: 10/10/2022.

BARRETO, José Eufrásio. Ciclo Completo de Polícia: As gendarmarias brasileiras e o modelo de eficiência policial. 1º. Editora Conhecimento, 01/2019.

BENEDITO MAGALHÃES SILVA, Juliano. A implementação do ciclo completo de polícia e sua eficácia na segurança pública. jus.com.br, 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/83111/a-implementacao-do-ciclo-completo-de-policia-e-sua-eficacia-na-seguranca-publica>. Acesso em: 02/09/2022.

CÂNDIDO, Fábio Rogério. Direito Policial: O Ciclo Completo de Polícia. 1 ed, Curitiba: Juruá, 2016).

Câmara dos Deputados. Ciclo Completo de Polícia: acompanhe a discussão sobre o tema – 04/02/20. YouTube, 11/2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=j3trZ6GEqxY>.

CIDADES. Brasil é o 9º país mais violento do mundo, segundo a OMS. recordtv.r7.com/reis, 2018. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/cidades/brasil-e-o-9-pais-mais-violento-do-mundo-segundo-a-oms-17052018>>. Acesso em: 17/10/2022.

CZELUSNIAK, Carlos Augusto Goulart; MACHADO, Cristiano Fernando, Ciclo Completo de Polícia: fator determinante para minimização dos delitos na sociedade brasileira? 75 f. Monografia (Curso de Formação de Oficiais Policiais Militares) – Escola de Oficiais, Academia Policial-Militar do Guatupê, Escola Superior de Segurança Pública, São José dos Pinhais, 2013.

Como funciona a segurança pública no Brasil. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022. Disponível em:

<<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/24-anuario-2022-como-funciona-a-seguranca-publica-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 10/10/2022.

Entenda o Ciclo Completo de Polícia. Federação Nacional dos Policiais Federais, 2015. Disponível em: <<https://fenapef.org.br/entenda-o-ciclo-completo-de-policia>>. Acesso em: 07/10/2022.

HERRERO, Renan Delei. Ciclo completo de polícia e sua eficiência na gestão e integração dos órgãos de segurança pública. jus.com.br, 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/72324/ciclo-completo-de-policia-e-sua-eficiencia-na-gestao-e-integracao-dos-orgaos-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 25/10/2022.

LIMA, Renato Sérgio. Como funciona a segurança. Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 2022. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>>. Acesso em: 01/10/2022).

MAGALHÃES, Juliano Benedito. A implementação do ciclo completo de polícia e sua eficácia na segurança pública.jus.com.br, 2020. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/83111/a-implementacao-do-ciclo-completo-de-policia-e-sua-eficacia-na-seguranca-publica>>. Acesso em: 10/10/2022).

META 2: A IMPUNIDADE COMO ALVO. Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública, 2012. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_enasp_FINAL.pdf>. Acesso em: 20/10/2022

ONDE MORA A IMPUNIDADE?. Instituto Sou da Paz. 2021. Disponível em: <https://soudapaz.org/wp-content/uploads/2021/10/Onde-Mora-a-Impunidade-_edicao2021.pdf>. Acesso em: 10/10/2022
https://soudapaz.org/wp-content/uploads/2021/10/Onde-Mora-a-Impunidade-_edicao2021.pdf

PINHEIRO, Marilda. Ciclo completo da Polícia Militar versus Estado Democrático de Direito. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <Ciclo completo da Polícia Militar versus Estado Democrático de Direito - Fórum Brasileiro de Segurança Pública (forumseguranca.org.br)>. Acesso em: 08/10/2022.

RIBEIRO, Luiz Gonzaga. Polícia de ciclo completo: o passo necessário. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, v. 10. Supl. Especial, P.2, fev. mar. 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/602/220>. Acesso em: 07/06/2022.

SAPORI, Luís Flávio. O CICLO COMPLETO DE POLÍCIA. www2.camara.leg.br, 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/unificacao-das-policias-civil-e-militar/documentos/audiencias-publicas/o-ciclo-completo-da-policia>>. Acesso em: 10/10/2022

TEIXEIRA, Leonardo Vieira. O Ciclo Completo de Polícia como alternativa de gestão da

atividade policial, no contexto da Segurança Pública. 2018.60. (Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2018.

10 perguntas sobre o Ciclo Completo de Polícia. Federação Nacional dos Policiais Federais. 2016. Disponível em: <<https://fenapef.org.br/10-perguntas-sobre-o-ciclo-completo-de-policia>>. Acesso em: 02/09/2022.