



CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIEURO
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: O TERMO
CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA E A POLÍCIA MILITAR**

MARCOS ANTONIO NUNES DE OLIVEIRA

Brasília - 2016

MARCOS ANTÔNIO NUNES DE OLIVEIRA

**POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: O TERMO
CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA E A POLÍCIA MILITAR**

**Dissertação apresentada junto ao Curso de
Mestrado em Ciência Política do Centro
Universitário Euroamericano (Unieuro) como
requisito parcial para a obtenção do título
acadêmico de Mestre em Ciência Política, sob
orientação do Professor Dr. Ironildes Bueno.**

Brasília- 2016

Marcos Antônio Nunes De Oliveira

**POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: O TERMO
CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA E A POLÍCIA MILITAR.**

BANCA EXAMINADORA:

Prof.º Dr Ironildes Bueno
Orientador

Prof.º Dr. Delmo Arguelhes
Centro Universitário UNIEURO

Dr. Gilvan Gomes da Silva
Membro externo, Universidade de Brasília

Brasília- 2016

O48p

Oliveira, Marcos Antônio Nunes de.

Política de segurança pública no Brasil: o termo circunstanciado de ocorrência e a polícia militar / Marcos Antônio Nunes de Oliveira; orientador Ironildes Bueno. -- Brasília: Centro Universitário Unieuro, 2016.

182 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Ciência Política) - Centro Universitário Unieuro, 2016.

1. Política. 2. Direitos humanos. 3. Segurança pública. 4. Polícia militar. 5. Justiça brasileira. I. Bueno, Ironildes, orient. II. Título.

CDU – 351.78(81)

Proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, sem permissão do autor. (Artigo 184 do Código Penal Brasileiro, com a nova redação dada pela Lei nº 8.635 de 16.03.1993)

**Aos meus pais, pelo exemplo de
retidão, pelo amor e dedicação
em todos os dias de minha vida.**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelo Dom da vida.

Aos meus pais Mozart e Lourdes, pela estrutura proporcionada ao longo da minha vida, incentivando e apoiando todos os passos dessa caminhada.

Especialmente à Mozart Romão de Oliveira, meu exemplo e fonte de inspiração.

À minha esposa Janaina e meus amados filhos Ana Luiza e Pedro, pela colaboração durante os dias e noites de estudo, compreendendo a minha ausência.

Aos meus irmãos Soneide, Seleide e Márcio, pela eterna cumplicidade.

Ao amigo Paulo Roberto, pela amizade sincera.

Ao Prof.º Dr. Nidi Bueno, pela orientação, gentileza constante e total disposição em ajudar durante todo trabalho.

Ao Prof.º Dr. Delmo Arguelhes pelos sábios ensinamentos e preciosa orientação no desenvolvimento do estudo.

Aos demais professores do Mestrado, Lídia de Oliveira, Vicente Fonseca, Carlos Domingues, Renato Zerbini, Rodolfo Marcílio, Roberto Minadeo e Henry Kifordu, todos partícipes na edificação deste trabalho, com sugestões preciosas e magnânimas lições acadêmicas.

Ao funcionário Lucas Dos Santos Lustosa, cortês e colaborador durante toda a jornada de estudos, e demais funcionários da Unieuro.

À Polícia Militar do Distrito Federal, sustentáculo da justiça e da democracia no Brasil, instituição a que orgulhosamente pertencço.

Ao Centro Universitário Unieuro, pela oportunidade de estudar em tão nobre instituição.

A todos os amigos do curso, pelos momentos de discussão e aprendizado, os quais ficarão eternamente guardados no coração.

Fazer um céu com pouco a gente faz.
Basta uma estrela,
Uma estrela e nada mais.
Pra ter nas mãos o mundo
Basta uma ilusão.
Um grão de areia
É o mundo em nossa mão.
Sonhar é dar à vida nova cor,
Dar gosto bom às lágrimas de dor.
**O sol pode apagar, o mar perder a voz,
Mas nunca morre um sonho bom dentro de nós.**

Mário Lago

RESUMO

Essa dissertação de mestrado aborda a implementação plena da lei nº 9.099/95 como política de segurança pública no Brasil e o subsequente processo de preparação e submissão da justiça para os detalhes da confecção do Termo Circunstanciado de Ocorrência(TCO) pelas Polícias Militares. O TCO é um comunicado sumário, lavrado pelo policial que tomar conhecimento da ocorrência de uma infração penal de menor potencial ofensivo: crimes com pena privativa de liberdade de até dois anos cominada ou não com multa. Tal medida encontra previsão na Lei nº 9.099 de 26 de setembro de 1995, Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, e tem como principais objetivos dar celeridade, eficiência e simplificar o processo penal em crimes de menor gravidade, bem como impor ao autor uma pena condizente com o grau da ofensa provocada e ainda restabelecer na vítima a confiança no Estado. Apesar do entendimento doutrinário, jurisprudência majoritária sobre o tema e prestes a completar 21 anos da aprovação da lei, alguns dos seus importantes dispositivos ainda pendem por decisões de governo para a plena eficácia da lei. Os números crescentes da criminalidade e de vítimas, aliado aos baixos índices de solução das ocorrências policiais, dão conta de que mudanças mais profundas devem ser realizadas. A coragem política para iniciar esse caminho provém de um olhar verdadeiro dos flagelos sociais que se abatem anualmente sobre a nossa sociedade e que tem provocado anualmente pelo menos 50 mil homicídios além de milhões de outros crimes, e passa pela responsabilidade de discutir o assunto, culminando na apresentação de ações em benefício da população. O advento da Lei n.º 9.099/95 e as leis subsequentes que tratam do mesmo tema trouxeram para o país uma nova realidade do rito processual: a lavratura do termo circunstanciado pelas polícias militares, com o propósito de soluções rápidas e no momento em que os fatos ocorrem, penas alternativas e proporcionais com a infração praticada, idealizadas na tentativa de reverter o quadro de descrença na política e na justiça, causado principalmente pela impunidade.

Palavras Chave: política de segurança pública, termo circunstanciado, polícia militar.

ABSTRACT

This master dissertation addresses the full implementation of Law No 9.099/95 as a public security policy in Brazil and the subsequent process of preparation and submission of the Judiciary branch for the necessary arrangements to receive the "TCO" done by the military state police. The "TCO" is a summary report issued by the police officer who became aware of a so-called crime of less dangerous potential: crimes punished by up to 2 years imprisonment. Such legislative measure is provided for in the federal law No. 9,099 / 95 of 26 September 1995, the so-called Law of the criminal special court and civil special court (or small claims courts) and has as main objectives to speed up, increase the efficiency and simplify the criminal proceedings in minor crimes, as well as imposing to the criminals a sanction consistent with the degree of the offense and to restore the victim's confidence in the rule of law. Despite the doctrinaire understanding and the majority jurisprudence on the subject, while this law is about to turn 21 years of adoption, some of its important provisions are still pending by government decisions for its full effectiveness. The increasing crime victimization rates, associated with the low crime solution rates, demonstrate that profound changes should be made. The political courage to start this path comes from a true look to the social scourges that strike annually our society and that have caused at least 50,000 murders and millions of other crimes every year, and comes through the responsibility to discuss the subject, culminating the presentation of actions in favors of the population. The enactment of Law No. 9.099 / 95 and subsequent laws that deal with the same subject brought to the country a new reality of legal proceedings: the drafting of the "TCO" by the military state police, with the intent of getting quick responses at the time that the facts occur, alternative sentences commensurate with the offense committed, devised in an attempt to reverse the current reality of disbelief in politics and justice, mainly caused by impunity.

Keywords: Public safety policy. "TCO". Military state police.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABSP	Anuário Brasileiro de Segurança Pública
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMB	Área Metropolitana de Brasília
ANPOCS	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONSEG	Conselho de Segurança
CRISP	Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública
CVLI's	Crimes Violentos Letais Intencionais
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
ILANUD	Instituto Latino-Americano das Nações Unidas
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPSC	Ministério Público de Santa Catarina
OMS	Organização Mundial da Saúde
PDI	<i>Polícia de Investigaciones</i>
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGR	Procuradoria Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PNSP	Política Nacional de Segurança Pública
PNV	Pesquisa Nacional de Vitimização
PR	Partido da República
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

Introdução	11
Capítulo 1. Estado, violência e justiça. Uma abordagem conceitual.....	15
1.1 O contrato social e o Estado anômico	16
1.2 Estado, governo e sociedade.....	25
1.3 Violência e Criminalidade.....	27
1.4 Ordem pública, segurança pública e polícia.....	38
1.5 Autoridade policial e termo circunstanciado	46
1.6 Infrações de menor potencial ofensivo.....	50
Capítulo 2. O sistema de justiça criminal do Brasil	53
2.1 A justiça criminal brasileira.....	55
2.2 Os juizados Especiais Criminais	63
2.3 Ciclo Completo de Polícia.....	69
2.4 O termo circunstanciado em outros Estados do Brasil.....	75
2.5 A experiência internacional: o ciclo completo em outros países	78
Capítulo 3. Violência e percepção.....	83
3.1 O olhar da sociedade	84
3.2 A Visão do Poder Legislativo	89
3.3 As decisões do Poder Judiciário.....	95
3.4 O entendimento do Ministério Público.....	100
3.5 A opinião dos especialistas em segurança pública.....	104
3.6 A percepção dos operadores da segurança pública	110
3.6.1 A importância do TCO para a justiça criminal do Brasil.....	111
3.6.2 TCO: Avanços e desafios	112
3.6.3 O TCO e a simplificação do processo penal	114
3.6.4 TCO: competência e capacidade	117
3.6.5 O TCO e seus impactos	118
Conclusão.....	121
Referências.....	130
Anexo I Entrevistas.....	139
Anexo II Excertos do Projeto de Lei 1480/89.....	176
Anexo III Recomendação nº 57/MPDFT	181

INTRODUÇÃO

Partindo-se do atual sistema de segurança pública do Brasil e diante dos fenômenos sociais da violência e da criminalidade, que atingem toda a sociedade, o presente trabalho aborda a sistemática de um instituto previsto na Lei dos Juizados Especiais Criminais, **o termo circunstanciado de ocorrências**, sendo que a pergunta mais geral que orienta o estudo, de natureza exploratório-descritiva é: qual a importância da confecção do termo circunstanciado (TCO)¹ pela Polícia Militar e como esse procedimento pode afetar a segurança pública no Brasil?

Com esse objeto de estudo, a hipótese mais geral dessa dissertação é a de que a confecção do TCO pela polícia militar possui elementos de impactos potencialmente positivos sobre a segurança pública no Brasil.

Até a implantação dos juizados especiais criminais, prevista no art. 98 da Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 9.099 de 26 de setembro de 1995, o encaminhamento à justiça dos fatos tipificados como infração penal era exclusividade das polícias civis no âmbito dos Estados e da Polícia Federal para infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União.

A partir da vigência da nova lei, as polícias militares receberam a mesma competência para a confecção do TCO e encaminhamento direto à justiça das infrações penais de menor potencial ofensivo, aquelas com pena privativa de liberdade de até dois anos, cumuladas ou não com a pena de multa, no entanto, passados vinte anos da publicação da lei, dos vinte e sete Estados da Federação, apenas Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná realizam plenamente o procedimento.

Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2014² dão conta que mais de cinquenta e três mil pessoas foram assassinadas no ano de 2013, além de milhões de outros crimes que no mesmo ano vitimaram a sociedade. Muitos destes fatos não foram denunciados às autoridades públicas, e dos notificados, apenas pequena parte foi

¹ O Termo Circunstanciado é um comunicado sumário, lavrado pela autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência de uma infração penal de menor potencial ofensivo (crimes e contravenções com pena privativa de liberdade de até dois anos e/ou multa) e que deverá ser encaminhado ao conhecimento da autoridade judicial.

² Segurança Pública em números: 53.646 mortes violentas em 2013, incluindo vítimas de homicídios dolosos e ocorrências de latrocínios e lesões corporais seguidas de morte.

investigada e outra menor ainda obteve alguma solução, o que revela a necessidade de uma abordagem séria sobre o assunto, com a consequente implantação de políticas públicas eficientes para a área.

Aliado a essas impopulares estatísticas, a dificuldade na criação de um sistema de justiça eficiente corrobora para o distanciamento e desconfiança da população em relação à capacidade e ao poder do Estado em dirimir os conflitos sociais. Problemas como a demora dos julgamentos, a existência de recursos meramente protelatórios, o arquivamento de processos e a prescrição de infrações aumentam a desconfiança da sociedade no desempenho da justiça brasileira.

Um dos sintomas desse quadro é a descrença em relação ao trabalho desenvolvido pelas polícias, e que leva ao aumento das subnotificações³ (crimes não registrados), já que os cidadãos sentem-se desencorajados em acessar os órgãos policiais para dirimir os seus conflitos, recorrendo inclusive à famigerada *vindicta privada*.

Seguindo esse entendimento de que o crime e a violência têm origem no esgarçamento do tecido social e apesar do crescente orçamento de bilhões de reais investidos na segurança pública⁴ para a aquisição de equipamentos e para contratação de novos policiais, o crime tem avançado no Brasil⁵. Apesar das ações realizadas, por que o crime recrudescerá?

Em razão dos vários problemas que atingem a segurança pública e o poder judiciário, especialmente os que dizem respeito às reclamações da sociedade sobre o poder/dever do Estado em aplicar a justiça, foram instituídos os juizados especiais, provocando alterações na justiça criminal, especialmente em relação às infrações de menor potencial ofensivo.

Além de prever a oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade como princípios orientadores do processo, a nova lei dialogou com sérios problemas da sociedade brasileira entre eles a saturação dos sistemas judiciário e prisional, a incapacidade do Estado em responder as demandas sociais nas áreas de

³ A Primeira pesquisa nacional de vitimização-PNV, lançada pelo Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública em maio de 2013, demonstra que somente 25% a 30% dos crimes praticados no Brasil chegam ao conhecimento das autoridades.

⁴ Conforme dados do anuário brasileiro de segurança Pública de 2014, os custos da violência, segurança pública e das prisões em 2013 foi de 258 bilhões de reais, o equivalente a 1,26% do Produto Interno Bruto-PIB brasileiro.

⁵ Número de homicídios no Brasil 43.272 (2010), 48.084 (2011), 53.054(2012), 55.847 (2013), 58.497 (2014). Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 7ª, 8ª e 9ª edições.

segurança pública, gerando impunidade e reincidência, a prescrição de muitos crimes, por vezes a falta de qualquer punição para o criminoso, o acúmulo de processos, a obrigatoriedade de seguir a legislação até então existente, pois o juiz não estava autorizado a buscar forma alternativa de punição, entre outros, fatores que aumentam a descrença na justiça brasileira. Segundo dados do Anuário brasileiro de Segurança Pública de 2014 somente 32% da população confia no poder Judiciário.

A lei dos juizados especiais criminais prevê uma justiça eficiente, alcançada por intermédio de procedimentos mais simples e rápidos em substituição à burocrática cartorização até então existente. Apesar das soluções apresentadas e mesmo diante do alcance social possível de ser alcançado, permanece com vários objetivos ainda não atingidos.

Os termos circunstanciados inauguraram uma nova sistemática da função policial em decorrência das modificações impostas pela nova lei, porém, apenas as Polícias Militares da região Sul do Brasil o confeccionam, oferecendo atendimento policial de acordo com o *mens legis*⁶ previsto pelo legislador, estrada a qual os demais entes federados podem percorrer com o fim de proporcionar o mesmo tratamento na prestação dos serviços de segurança pública a toda sociedade brasileira.

O tema tem relevante significado para a justiça do país, à medida que se apresenta como instrumento de controle social em momento em que os índices de violência e criminalidade provocam cada vez mais insegurança na população.

Com o cenário de violência que se instalou no país, a segurança pública tem sido motivo determinante para a adoção de políticas públicas de defesa social, razão por que a temática em área de sensível interesse apresenta aspectos inovadores e ao mesmo tempo ainda em construção (a publicação da lei já dista vinte anos, mas apresenta aspectos novos para os Estados onde as polícias militares não a adotaram completamente e, portanto ainda estão em desenvolvimento) e mostra-se de real importância para a população e para a segurança pública.

A despeito da Lei 9.099/95 dispor tanto sobre os juizados especiais cíveis quanto criminais, bem como considerar todos os policiais das diversas agências de segurança (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Rodoferroviária Federal, Polícia Civil, e Polícia Militar) competentes para confeccioná-lo, serão apreciados neste trabalho apenas os aspectos relativos ao funcionamento dos juizados especiais criminais,

⁶ *Mens legis* é um termo jurídico, que em latim se refere ao espírito da lei.

particularmente em relação à atuação das polícias militares na elaboração do termo circunstanciado e o encaminhamento à justiça criminal.

A dissertação tem assim o objetivo de compreender como a confecção do termo circunstanciado pelas polícias militares a partir da sua efetiva implantação como política pública poderá afetar a área da segurança pública no Brasil.

Desta maneira a estrutura do trabalho partiu da elaboração do referencial teórico, estando dividida em 3 capítulos, além da introdução e da conclusão. No Capítulo 1 são apresentados os principais conceitos referentes ao objeto de estudo, a visão da concepção contratualista de Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jaques Rousseau sobre o pacto social e a responsabilidade do Estado com a segurança dos indivíduos em um diálogo com a Teoria dos Estados anômicos de Emile Durkheim acerca do enfraquecimento das normas na sociedade. Serão estudados os conceitos de Estado, governo e sociedade, ordem pública, segurança pública e polícia, com o fim de estruturar o trabalho a partir de importantes conceitos para o entendimento da política de segurança pública.

O Capítulo 2 estuda a justiça criminal brasileira, os juizados especiais criminais, as razões para apresentação da proposta que deu origem à norma jurídica, partindo-se da análise do projeto de Lei nº 1480/89, de autoria do Presidente da República Michel Temer, então Deputado Federal. Busca-se ainda no capítulo estudar a experiência internacional acerca do ciclo da ação policial, bem como de outros Estados do Brasil.

O Capítulo 3 dedica-se ao estudo da percepção dos operadores da segurança pública sobre o tema objeto da pesquisa, momento em que são analisadas as entrevistas realizadas com 07 profissionais da área e comentadas de acordo com 05 subtítulos construídos a partir das entrevistas e relacionados aos tópicos mais importantes. Ainda serão abordados os temas sobre a percepção da sociedade e do Congresso Nacional em relação ao assunto, bem como as visões do Poder Judiciário, Ministério Público (MP), e de pessoas de reconhecido saber, especialistas em segurança pública e com experiência a respeito do tema.

Em seguida apresenta-se a conclusão, com todas as inferências, a propositura de políticas públicas a respeito do tema, e após, as referências bibliográficas.

CAPÍTULO 1

ESTADO, VIOLÊNCIA E JUSTIÇA: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL

A importância desse capítulo para a compreensão do trabalho se dá na medida em que o objeto de estudo é a implantação de um procedimento policial como instrumento de apoio à política de segurança pública no país, gerando a necessidade do conhecimento de conceitos e de teorias sobre o Estado, cidadania, sociedade, políticas públicas e violência.

Além dos aspectos abordados por filósofos como Jean Jaques Rousseau acerca do Contrato Social e da anomia, expressão inaugurada por Emile Durkheim, a qual permitirá a compreensão de um Estado anômico, também serão tratados conceitos contemporâneos de termos relacionados à pesquisa como autoridade policial, termo circunstanciado e infrações de menor potencial ofensivo.

O Capítulo está dividido em 6 subtítulos sendo o primeiro (1.1) reservado ao estudo da teoria do contrato social e tem como objetivos a compreensão da origem do provimento da segurança por parte do Estado e como se deu o acordo de vontades e a busca por proteção, evoluindo até aos modernos dispositivos previstos nas constituições da atualidade, bem como sobre a teoria da anomia de Durkheim, como partida para o entendimento de fenômenos violentos da sociedade moderna, causas para desrespeitos e descumprimento das regras sociais.

O segundo subtítulo (1.2) destina-se à apresentação de conceitos relacionados ao Estado, governo e sociedade, os quais se constituem como palco e cenário para o desenvolvimento da vida real, onde ocorrem as relações entre os atores sociais, cidadãos.

O subtítulo terceiro (1.3) apresenta uma abordagem sobre a violência e a criminalidade, enquanto o próximo subtítulo (1.4) traz uma visão acerca da ordem pública, segurança pública e polícia, à medida que são conceitos necessários no estudo do controle dos fatos definidos como crime e explicam a atuação do Estado como garantidor da convivência pacífica dos cidadãos.

Os dois últimos subtítulos dedicam-se ao entendimento de conceitos importantes para a atividade da segurança pública como autoridade policial, termo circunstanciado e infrações de menor potencial ofensivo, essenciais para a compreensão do procedimento da confecção do TCO.

1.1 O CONTRATO SOCIAL E O ESTADO ANÔMICO

As teorias do contrato social dos filósofos Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau dão conta das obrigações do Estado para com o cidadão. Isso ocorre em razão de um acordo entre as duas partes, quando os cidadãos abrem mão de determinados direitos com o fim de receber garantias, particularmente a segurança.

Thomas Hobbes ainda no século XVI, afirmou que a origem do Estado estava num contrato. Segundo Hobbes, partindo-se do estado natureza, momento em que os homens viviam sem organização, o Estado tem início, o que ocorre após um acordo, um pacto de convívio social e de subordinação política, quando todos cedem o seu poder visando garantir a segurança.

No estado natureza hobesiano, o indivíduo tem como objetivo primeiro a sobrevivência, o que se fundamenta no direito natural à vida. Para sobreviver o indivíduo necessita atacar antes de ser atacado, recorrendo inclusive ao poder de matar, pois a insegurança é a sua principal característica. (RIBEIRO, 2006, p. 59)

No estado natureza há uma condição de guerra, porque cada um, com ou sem razão se imagina poderoso, perseguido, traído:

E dado que a condição do homem é uma condição de guerra de todos contra todos, sendo neste caso, cada um governado por sua própria razão, e não havendo nada, de que possa lançar mão, que não possa servir-lhe de ajuda para a preservação de sua vida contra seus inimigos, segue-se daqui que numa tal condição todo homem tem direito a todas as coisas, incluindo os corpos dos outros. Portanto, enquanto perdurar este direito de cada homem a todas as coisas, não poderá haver para nenhum homem, por mais forte e sábio que seja a segurança de viver todo o tempo que geralmente a natureza permite aos homens viver. (RIBEIRO, 2006, p. 59)

Thomas Hobbes considera que a única maneira de instituir um poder comum, capaz de defender a todos e garantir a segurança suficiente é transferindo seus direito a um homem ou a uma assembleia de homens. A multidão reunida numa só pessoa se chama Estado. (RIBEIRO, 2006, p. 62)

O estado de natureza para Hobbes, é “uma situação de guerra de todos contra todos, ninguém tem a garantia da própria vida e para se proteger, os indivíduos se submetem a um poder comum de proteção. O Estado surge desse pacto entre os indivíduos, com o propósito de alcançar a segurança da sua vida pela sujeição comum a um único poder.” (BOBBIO 2004, p. 99),

Para a construção de uma sociedade é necessário, então, que cada indivíduo renuncie a uma parte de seus desejos e chegue a um acordo mútuo de não matar o outro, transferindo os direitos naturais sobre tudo em favor de um soberano com direitos ilimitados.

Para Hobbes, desta lei fundamental da natureza, mediante a qual se ordena a todos os homens que procuram a paz, deriva uma segunda lei (RIBEIRO, 2006):

Que o homem concorde, quando outros também o façam, e na medida em que tal considere necessário para a paz e para a defesa de si mesmo, em renunciar a seu direito a todas as coisas, contentando-se em relação aos outros homens, com a mesma liberdade que os outros homens permitem em relação a si mesmo. Por que enquanto cada homem detiver seu direito de fazer tudo quanto queira todos os homens se encontrarão numa condição de guerra (...) e os pactos sem espada não passam de palavras, sem força para dar qualquer segurança a ninguém (...) se não for instituído um poder suficientemente grande para nossa segurança, cada um confiará, e poderá legitimamente confiar apenas em sua própria força e capacidade, como proteção contra todos os outros. (RIBEIRO, 2006, p. 60)

Em Hobbes há uma fusão entre os contratos que significam associação da sociedade e os contratos de submissão que instituem um poder político, fruto do acordo entre as duas partes.

Portanto, o objetivo do contrato social para Hobbes é sair do estado perpétuo de guerra, pois nada era pior do que a vida sem a proteção do Estado, que por sua vez vem a ser o juízo a que todos se submetem e onde há a troca da liberdade do estado natureza pela segurança do estado de sociedade. Para isso, é necessário um poder forte de coerção do Leviatã que impeça o homem de ser o lobo do homem.

Para John Locke o contrato social é um pacto de consentimento em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar os direitos que possuíam originalmente no estado natureza. (MELLO, 2006, p. 85)

Para Locke, o indivíduo precede a sociedade e o Estado, sendo que na sua concepção, os homens viviam originalmente num estado pré-social e pré-político, com perfeita liberdade e igualdade; estado natureza. No estado natureza o homem é civilizado, nasce bom e a sociedade o corrompe.

Diferente do estado de natureza inseguro e violento de Hobbes, para John Locke esse é um estágio pelo qual a maior parte da humanidade já passara, sendo caracterizado por relativa paz e harmonia.

No estado natureza de Locke os seres criados por Deus são livres por direito natural e ocupam um território onde trabalham para sobreviver, sendo as leis naturais compreendidas pelo raciocínio, todos são iguais, o poder é distribuído entre humanos de forma relativamente balanceada e todos podem punir quem transgredir os direitos.

No entanto, apesar da certa paz, sem a existência de um regramento, pode haver violações a direitos, momento em que se torna necessário à união livre dos homens para de comum acordo estabelecer o contrato social.

Enquanto em Hobbes o acordo é de submissão, quando os indivíduos transferem força coercitiva da comunidade, trocando a liberdade pela segurança do Estado, em Locke, encontramos um pacto de consentimento, através de um livre acordo para a formação da sociedade e preservação dos direitos preexistentes no estado natureza.

Para Locke, o Estado se dá no momento da violação da propriedade, sendo necessária a realização de um contrato social. Formada a sociedade civil, o próximo passo é a formação do governo.

Locke compreende o governo como um remédio apropriado para os inconvenientes do estado natureza, tendo como objetivos garantir os direitos naturais da liberdade, da propriedade e da vida (MELLO, 2006, p. 84)

O Estado de natureza tem uma lei de natureza a governá-lo e que a todos submete, (...) embora seja um estado de liberdade, não o é de licenciosidade (...) e para evitar que todos os homens invadam os direitos dos outros e que naturalmente se molestem e para que a lei da natureza seja observada, a qual implica na paz e na preservação de toda a humanidade (...) concedo de bom grado que o governo civil é o remédio acertado para os inconvenientes do estado de natureza. (MELLO, 2006, p. 84)

O filósofo e contratualista Jean Jaques Rousseau, ao dar início à obra O Contrato Social, apresenta uma questão nuclear para o entendimento do pacto social, ao afirmar que o homem nasce livre e por toda parte encontra-se acorrentado. Entre os fatores para que isso ocorresse estariam a vaidade e a preocupação com um mundo de aparências. (NASCIMENTO, 2006, p. 195)

O Homem no estado de natureza de Rousseau foi poluído pela civilização e pelo progresso, sendo a propriedade privada fonte da desigualdade, da mútua dependência e do egoísmo e o Estado de sociedade um terrível estado de guerra. Com isso, Rousseau apresenta o contrato social como um freio para os efeitos maléficos do progresso.

Na obra, Rousseau pretende constituir as condições para o Contrato, pelo qual os homens perdem a liberdade natural, mas recebem a liberdade civil, porquanto obedecer à lei que se prescreve a si mesmo é um ato de liberdade.

Suponhamos que os homens chegando ao ponto onde os obstáculos que impedem sua conservação no estado natureza sobrepujam, pela sua resistência, as forças que cada indivíduo dispõe para se manter nesse estado. Então, esse estado primitivo não pode mais subsistir e o gênero humano pereceria se não mudasse de modo de vida. Como os homens não podem engendrar novas forças, mas somente unir e orientar as que existem, não têm eles outro meio para se preservar senão formando, por agregação um conjunto de forças que possa sobrepujar a resistência, levando-os a agir em concerto. Esta soma de forças não pode nascer senão do concurso de muitos (NASCIMENTO, 2006, p. 219)

Com esse poder/dever cabe então ao Estado assegurar a ordem social e a segurança para todos os cidadãos, na tentativa de solucionar o problema sobre qual se debruçou Jean Jacques Rousseau na obra O Contrato Social:

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto senão a si mesmo e permaneça tão livre como anteriormente. Tal é o problema fundamental cuja solução é dada pelo contrato social. (...) A pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava outrora o nome de cidade, e toma hoje o de república ou corpo político, o qual é chamado por seus membros: Estado (...) no que concerne aos associados, adquirem coletivamente o nome de povo, e se chamam particularmente cidadãos. (ROUSSEAU, 2008, p. 31)

Com isso, o contrato induz a alienação total de cada membro, com todos os direitos à comunidade, produzindo um corpo moral e coletivo, ganhando por esse ato sua unidade, sua vontade, sua vida. (ROUSSEAU, 2008, p. 31)

Para os contratualistas, na busca da paz e da segurança, os homens uniam-se em determinado momento e celebravam um acordo, um pacto, chamando-o de contrato social, mediante o qual abriam mão de parte ou de toda a liberdade, transferindo-a para um soberano e este por sua vez tinha por obrigação manter a paz.

No estado natureza que antecede o contrato social, caracterizado pela insegurança, incerteza e medo. Para Hobbes, o homem é lobo do homem e está em constante guerra. Para Locke nesse estado o homem é livre e possui direitos naturais (liberdade, vida e propriedade) enquanto Rousseau postulou a afirmação que o homem nasce livre e está aprisionado por toda parte, debruçando-se em suas observações sobre

como conservar essa liberdade, garantindo ao mesmo tempo segurança e uma boa vida em sociedade.

Em Hobbes, a guerra iminente e o temor pela própria vida, visto que não há garantias de segurança, são as razões que levam o homem a constituir o Estado. Esse estado de guerra é circunstancial para Locke, pois existe um momento anterior no estado natureza quando os homens viviam com liberdade regulando as suas próprias ações. (TEIXEIRA, 2016)

Rousseau tem uma visão diferente do estado natureza, que representa um estágio inicial da sociedade, momento em que há liberdade e autonomia dos indivíduos. Nesse momento, Rousseau concebe o homem temerário ao embate, contrariamente a Hobbes em que ele é voltado e está pronto para a guerra. (TEIXEIRA, 2016)

Com isso, a motivação para o contrato social e a instituição do Estado é a proteção da vida para Thomas Hobbes, a proteção da propriedade para John Locke e a liberdade para Jean Jacques Rousseau.

Para chegarmos ao modelo da sociedade contemporânea foi essencial o trabalho desenvolvido pelos filósofos contratualistas, especialmente Hobbes, Locke e Rousseau. A idealização do pacto ou contrato entre os homens realizado por estes pensadores, cada um ao seu momento, serviu para o aperfeiçoamento da sociedade e dos Estados e as obrigações dos cidadãos e dos governos ao longo dos tempos, até alcançarmos os conceitos atuais dos direitos à liberdade, à propriedade e à vida.

Hodiernamente a defesa desses interesses, geradores de bem estar e da segurança é o objetivo do Estado contemporâneo, o que pode ser realizado tanto pelos órgãos estatais quanto pela própria sociedade através do exercício de uma democracia de cidadania, o que significa “mais que um conjunto de condições para eleger e ser eleito: democracia eleitoral, mas uma maneira de organizar a sociedade para garantir e expandir os direitos que os indivíduos possuem”, ou seja, a garantia do exercício não somente dos direitos políticos, mas também dos direitos civis e sociais. (ÁVILA 2008, p. 28)

O Contrato Social moderno se fundamenta no aperfeiçoamento de temas fundamentais para uma vida de bem estar, considerando-se além da necessária ordem pública, justiça e igualdade, outros temas incorporados por uma sociedade em evolução como a saúde, a moradia, o lazer e a educação.

Consagrados nas constituições nacionais dos povos modernos, os contratos sociais de hoje, nos países democráticos, são frutos de processos coletivos decididos em sociedade.

Para Dos Santos, o Brasil é um dos países onde as potencialidades da democracia participativa mais claramente se manifestam, e a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos, surgidos da sociedade, na institucionalidade emergente. (2002, p. 65).

Também encontramos na teoria do filósofo Alemão Jürgen Habermas a necessidade de legitimidade do ordenamento político. Um ordenamento tido por legítimo merece ser reconhecido, ou seja, a legitimidade é o critério utilizado para verificar se o ordenamento é justo e equânime. (TEIXEIRA, 2014, p. 01).

Para o filósofo, o valor do direito advém não apenas porque está no ordenamento jurídico, mas porque passa por um processo democrático, expressando a autonomia dos cidadãos.

Numa democracia, o cidadão deve ser ao mesmo tempo, destinatário e autor das normas jurídicas. Por isso, define uma relação de autonomia recíproca entre soberania do povo (pública) e direitos humanos (privados). Soberania popular porque todos os destinatários da norma jurídica devem concordar com ela. E direitos humanos porque a norma jurídica deve abranger a ação orientada pelo interesse privado. (TEIXEIRA, 2014, p. 01)

De acordo com Teixeira, a legitimidade do direito em Habermas está assim adstrita às características de justiça e igualdade, sendo indispensável o seu reconhecimento pela sociedade.

Como órgão integrante do sistema de justiça criminal, à polícia incumbe relevante papel de operadora do direito vigente, responsável pela manutenção e equilíbrio das regras de convivência social.

Analisando padrões de segurança e o futuro do policiamento, Bayley define a polícia como o grupo de pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro de uma comunidade, através da aplicação da força física, formulação que segundo o autor afasta a hipótese de a polícia ser autorizada pelos Estados. (2002, p. 229)

Novos desafios se impõem, no entanto, na busca pela consolidação do Contrato Social que possa atender às reivindicações dos cidadãos na atualidade. Diante de discussões como a formas de governo e as formas de intervenção do poder estatal: se estado liberal com governos desempenhando funções essenciais ou estado intervencionista com governo desempenhando vários papéis de planejamento, controle e produção de bens e serviços, encontram-se sérios problemas que se abatem sobre as sociedades, deteriorando pressupostos básicos da vida em sociedade.

Hoje, o medo, produto da violência instalada na vida urbana, somado à desconfiança nas instituições de controle social (polícia e judiciário), tem produzido uma forte diminuição da coesão social, com aumento dos crimes, cometimento de incivildades⁷

e descrença generalizada, corroendo laços sociais entre as pessoas e entre essas e o poder público. Não encontrando meios de precaução contra essa disfunção, a sociedade está diante de um sentimento de anomia, expressão compreendida como ausência ou desintegração das normas sociais, quando os mecanismos de controle e regulação do bom funcionamento social não conseguem cumprir o seu papel.

Com origem etimológica no grego (*a*=ausência e *nomos*= lei) anomia é uma palavra com significado de sem lei, ensejando também a ideia de iniquidade, injustiça e desordem.

Durkheim trabalha com esse conceito tanto na obra *Da divisão social do trabalho*, quanto no *Suicídio*, conforme esclarece Shecaira:

A forma anômica da divisão do trabalho social consistia na ausência de um corpo de regras governando as relações entre as funções sociais, (...) a ausência de normas sociais de referência que acarreta uma ruptura dos padrões sociais de conduta, produzindo uma situação de pouca coesão social. (SHECAIRA, 2012, p.01)

Assim, podemos afirmar, de que a anomia se apresenta justamente quando os sistemas sociais não são mais capazes de regulamentar a sociedade, ou seja, a anomia é a ausência de coesão social, é a ausência de uma consciência coletiva unitária, é a total falência dos freios sociais.⁸ (FABRETTI, 2007)

No livro *Da Divisão do Trabalho Social*, a forma anômica para Durkheim tratava da ausência de um corpo de regras governando as relações entre as funções sociais: “o que é certo é que essa falta de regulamentação não permite a harmonia regular das funções”. (1999, p. 383)

⁷ Najla Franco Frattari em tese sobre as configurações sociais do medo do crime na cidade de Goiânia define incivildades como: vandalismos, desordens públicas, motins, desordem física e social insultos, degradação, comportamentos desregrados, dentre outros.

⁸ Disponível em <<http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/humbertorevisado.pdf>> Acesso em: 17 de maio de 2015.

Na obra *O Suicídio*, a anomia revela-se como uma das causas desse tipo de morte, quando esclarece que a condição do ambiente social é motivo para o aumento dos números de suicídio. Durkheim retrata o suicídio como um fenômeno social, e não como resultado de características psicológicas e individuais de uma pessoa. (1987, p. 252)

Em seu livro, Durkheim descreve dentre os vários tipos, o suicídio anômico, que provém do fato de a atividade dos homens estar desregrada fazendo com que sofressem com isso. O suicídio anômico é para Durkheim resultado da fraca regulação social exercida sobre o indivíduo. Não existe relação entre as normas da sociedade e aquilo que ele deseja para a sua vida.

Nas nossas sociedades modernas, a anomia é um fator regular e específico de suicídios, é uma das causas do contingente anual. Estamos, por conseguinte, em presença de um novo tipo que tem de ser distinguido dos outros. Distingue-se não pela maneira como os indivíduos estão ligados à sociedade, mas pelo modo como esta os regula. O suicídio anômico provém do fato de a atividade dos homens estar desregrada e do fato de eles sofrerem com isso. (DURKHEIM, 1987, p. 252)

Para Durkheim a anomia remete à ideia de consciência coletiva e com sentimentos comuns aos membros de uma sociedade, indicando, que se trata de um tipo psíquico da sociedade. Para o psicólogo e filósofo francês surgem espaços anômicos quando o indivíduo perde as referências comunitárias das regras que balizam suas relações com os demais membros da sociedade, momento em que rompem-se o equilíbrio entre as necessidades e os meios para a satisfação. Sem freios, então podem ocorrer comportamentos violentos, autodestrutivos como no caso do suicídio ou na forma de cometimento de crimes. (SHECAIRA, 2008, p. 02)

O sociólogo norte americano Robert King Merton, partiu das ideias originais de Durkheim para registrar que anomia ocorre diante da impossibilidade do cidadão atingir os objetivos definidos legitimamente, provocando então um comportamento adverso ou anormal. Entre as formas de anomia, Merton descreve a apatia e rebeldia, ocorrendo a primeira quando o indivíduo não enxerga possibilidades de atingir os seus objetivos, gerando desistência, resignação e indiferença e a segunda surgida de experiências de frustração com as opções de ação existentes. (SHECAIRA, 2008, p. 08)

Há uma situação de anomia quando a sociedade indicar como importante determinadas metas e não oferecer meios para a maioria das pessoas realizá-las de forma legítima, ou seja, a sociedade define culturalmente uma meta, enaltecendo o seu valor, tornando-o um objetivo cultural para a sociedade, mas a estrutura social existente, que

estabelece as reais condições e possibilidade dos cidadãos alcançarem seus objetivos não os permite concretizá-las. (ADORNO, 1998)

Na obra *Lei e Ordem*, o sociólogo alemão Ralph Dahrendorf explica que com o advento da sociedade moderna ocorreu a expansão das oportunidades de escolha, mas por um alto preço. Dahrendorf observa o dilema da sociedade contemporânea (ADORNO, 1998):

As lutas em torno do contrato são concomitantes a um processo reverso, qual seja, caminhamos inexoravelmente para a anomia, isto é, para a erosão da lei e da ordem, cujo principal indicador é a atual incapacidade do Estado de cuidar da segurança dos cidadãos e de proteger-lhes os bens. (ADORNO, 1998, p. 22)

A constatação de Dahrendorf se apoia nos números crescentes da criminalidade e ao mesmo tempo na incapacidade do Estado em punir os infratores. Observa que para Dahrendorf um dos sérios problemas da atualidade é a tolerância da sociedade e a capacidade de viver com os níveis de insegurança e de crime alcançados. (ADORNO, 1998)

Em razão dessa capacidade de tolerância ou resignação, há mais formas de ocultação do delito e do delinquente, o que ocasiona que apenas uma parcela dos crimes seja conhecida, que tem entre outras causas o afrouxamento das punições e a incapacidade do Estado em lidar com as infrações.

Ao se pensar nas teorias dos filósofos contratualistas, momento em que o homem no estado natureza abdica de sua liberdade a fim de que o Estado patrocine a paz de todos e ao mesmo tempo tentar compreender os momentos de incivilidade e desordem públicas, atualmente vividos por esse mesmo homem, encontramos na Teoria dos Estados anômicos de Durkheim, fundamentadas razões para sentimentos como a apatia, descrença e desconfiança da sociedade. A falta de mecanismos ou ações que controlem e regulem o bom funcionamento social, causados pela erosão ou desintegração das normas sociais, repassa para a sociedade a ideia de injustiça.

1.2 ESTADO, GOVERNO E SOCIEDADE

Na observação de Filho, o Estado é um ente personalizado, apresentando-se não apenas exteriormente, nas relações internacionais, como internamente, como pessoa jurídica de direito público, capaz de adquirir direitos e contrair obrigações. Compõe-se o Estado de poderes, segmentos estruturais no qual se divide o poder geral decorrente da sua autonomia, e que se destinam a execução de funções. (2012, p 02)

Os poderes do Estado, que funcionam de forma independente e harmônica entre si são o executivo, o legislativo e o judiciário, concepção de Montesquieu na obra O Espírito das Leis.

Para Creveld o “Estado é uma entidade abstrata, que não se pode ver, ouvir e tocar (...) tem diretores, funcionários e acionistas (...) é corporação porque possui personalidade jurídica própria.” Segundo o autor, ao tempo que o Estado autoriza todas as outras corporações, só é reconhecido por outros Estados da mesma espécie. (2004, p. 01)

O conceito de Estado, não é um conceito universal, mas serve apenas para indicar e descrever uma forma de ordenamento político surgida na Europa a partir do século XIII até os fins do século XVIII ou inícios do XIX, na base de pressupostos e motivos específicos da história europeia e que após esse período se estendeu — libertando-se, de certa maneira, das suas condições originais e concretas de nascimento — a todo o mundo civilizado. O Estado é uma nação politicamente organizada. É, portanto sociedade política e juridicamente organizada. (BOBBIO, 2010, p. 401)

O Estado tem origem pela necessidade de se buscar a coexistência pacífica para evitar a guerra generalizada de todos contra todos e manter a paz, garantindo a segurança do corpo social, principalmente a vida de cada um dos indivíduos.

Em contraponto a essa visão, Giddens explica que o Estado possui dois sentidos fundamentais: um aparato de órgãos públicos e seus servidores e a sociedade que significa o conjunto do sistema social. Nesses sistemas há uma dominação expressa pelas instituições, o que significa um modo de controle por onde alguns agentes, dominam o corpo social. (2008, p. 43)

Numa primeira aproximação e com base num dos significados que o termo tem na linguagem política corrente, pode-se definir Governo como o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade. É preciso, porém, acrescentar que o poder de Governo, sendo habitualmente

institucionalizado, sobretudo na sociedade moderna, está normalmente associado à noção de Estado. Por consequência, pela expressão governantes se entende o conjunto de pessoas que governam o Estado e pela de governados, o grupo de pessoas que estão sujeitas ao poder de Governo na esfera estatal. (BOBBIO, 2010, p. 553)

A expressão sociedade civil teve, no curso do pensamento político dos últimos séculos, vários significados sucessivos; o último, o mais corrente na linguagem política de hoje, é profundamente diferente do primeiro e, em certo sentido, é até oposto. Em sua acepção original, corrente na doutrina política tradicional e, em particular, na doutrina jusnaturalista. Sociedade civil (*societas civilis*) contrapõe-se a sociedade natural (*societas naturalis*), sendo sinônimo de sociedade política em correspondência, respectivamente, com a derivação de *civitas* e de *pólis* e, portanto, de Estado. (BOBBIO, 2010, p. 864)

A partir de 1988, a cidadania passou a ser um tema muito trabalhado no Brasil. A Construção desse conceito na realidade brasileira, está ligado aos serviços de justiça criminal e à política pública de segurança, à medida que a preservação dos direitos conquistados reclama um estado de ordem pública e democracia para o pleno exercício da cidadania.

A Constituição Federal de 1988 trouxe a possibilidade de uma participação mais efetiva, isto é, o exercício de direitos civis, políticos e sociais que a consagraram como Carta Cidadã, além de um Capítulo dedicado à Segurança Pública. Em outras palavras, a constituição ao prever a segurança pública como dever do Estado e responsabilidade de todos e conter um texto repleto de garantias ao pleno exercício das liberdades individuais, deixou claro que o Estado democrático e a proteção de todos os direitos nela inscritos devem ser preservados e garantidos pelos órgãos de segurança sob o atento olhar da sociedade.

O Brasil contemporâneo testemunhou a consagração dos direitos fundamentais com a promulgação da Constituição Federal, a Carta Cidadã, que impôs mudanças também nas polícias, instigando-as a perceber a sociedade como parceira. Durante esse período, que ocorreu após o fim do regime militar, as estratégias dos órgãos policiais passaram a observar os princípios democráticos, transformando a antiga polícia de Estado em uma polícia voltada para o cidadão. O caminho ainda é longo à medida que subsistem estigmas de um passado autoritário, mas há também a possibilidade de um horizonte com dias bem melhores.

Essa transformação ainda em curso exigirá grandes esforços das autoridades públicas e das polícias, com destaque para políticas públicas que integrem ações

combinadas do Estado e da população em que ambos se tornem protagonistas do mesmo esforço.

Com o cenário de violência que se instalou no país, a segurança pública tem sido motivo determinante para a adoção de políticas públicas de defesa social. No Brasil, passou a fazer parte da agenda dos governos, a exemplo do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) implementado a partir do ano 2000 e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) de 2007, ambos do Governo Federal.

Como política pública, o planejamento da segurança pública enseja a participação social por se tratar de demanda comum à sociedade e ao Estado, devendo incluir todos os segmentos a fim de que possa representar a plena realidade do que acontece.

Nesse contexto, a sociedade configura-se como a razão da existência da polícia e também o destino das ações de proteção social e revela-se como valioso instrumento, não havendo contingente, equipamentos e técnicas tão eficientes quanto a sua própria participação. Planejar a segurança pública em conjunto com a sociedade possibilita enxergar novos indicadores, permite reunir setores da sociedade que ainda desconhecem os temas da segurança pública e criar uma visão interdisciplinar dos problemas e das possíveis soluções. As interseções são relevantes para os dois lados e o fortalecimento desses laços produz efeitos sobre a criminalidade, pois desenvolve novos entendimentos sobre o tema da violência e novas formas para o seu enfrentamento.

São muitos os desafios que se erguem quando o propósito é avançar em direção a uma polícia cidadã, capaz de problematizar a segurança e discutir a sua complexidade a partir da divisão de responsabilidades. (BENGOCHEA, 2004, p. 204)

1.3 VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE

O estudo sobre a segurança pública e a violência, durante muito tempo esteve adstrito ao próprio estudo das ciências sociais, em razão das diversas disciplinas sobre as quais pairam as questões da criminalidade. O momento atual, revelado pelo maior interesse no estudo e pesquisa da segurança pública demonstra a importância que o assunto vem adquirindo no meio acadêmico. (LEEDS, 2011, p. 07):

A rigidez da educação superior brasileira opôs um obstáculo à formação e pesquisa em políticas públicas de modo geral e em segurança pública em particular, com a sua ênfase nas questões teóricas e sua resistência à pesquisa em ciências sociais aplicadas, incluindo o estabelecimento de um mestrado profissionalizante, o que limitou a análise das políticas públicas a abordagens

mais tradicionais, com um viés de administração pública. Apesar de avanços, ainda existem barreiras entre o mundo acadêmico e a polícia. (LEEDS, 2011, p. 08)

Apesar do avanço na produção acadêmica sobre segurança pública, ainda há uma lacuna a ser preenchida, o que distancia pesquisadores e profissionais da segurança pública. Embora persista alguma desconfiança, a importância dessa fusão se revela na possibilidade de ampliação de um campo de conhecimento de fato impactante para a sociedade. (LEEDS, 2011, p. 09)

Porque estas parcerias são importantes? Primeiro, além do desejo de ampliar o relativamente novo campo de conhecimento na área da segurança pública e especialmente da polícia, o reconhecimento por parte da academia de que constituem campos de conhecimento legítimos era importante para o processo de reforma em si. (LEEDS, 2011, p. 09)

A segurança pública, como objeto de estudo, apresenta profundas raízes ainda a serem descobertas e remete a uma densa e reflexiva discussão acerca de tema de real interesse público, com óbvias implicações no bem estar da sociedade, na forma adequada das relações interpessoais e no respeito à pessoa humana.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o grande salto representado pela criação de faculdades de justiça criminal dentro de universidades tradicionais, 40 e 50 anos atrás, foi um fator importante no longo processo da reforma das polícias, como menciona David Bayley. Policiais frequentemente fazem cursos de graduação, mestrado e doutorado ao longo da carreira. Além disso, essas parcerias dão continuidade à formação e pesquisa aplicada quando mudanças políticas fora da universidade alteram não somente o ambiente de reforma, mas também as possibilidades de continuidade das conquistas já realizadas. (LEEDS, 2011, p. 09)

Ao se pronunciar sobre os estudos de segurança pública, Valente aprofunda o tema em torno das ciências policiais, a qual ganha espaço e tempo no meio universitário, uma vez que além de forma e método, apresentam um objeto de estudo, qual seja: a atividade policial. (2014, p. 08)

A nossa exposição centra-se numa construção da ciência policial focada na sua origem como ciência do Estado, não do Estado de polícia de Von Justi, mas do Estado de direito material social democrático. Toda a nossa construção assenta numa lógica legitimante e teleológica jusnormativa constitucional e sociológica da atividade de Polícia como reduto da defesa e garantia efetiva dos direitos humanos. Só assim se pode afastar a ideia de um objeto da ciência policial centrado na forma e orgânica do ser policial e centrá-lo na atividade

concreta de polícia que dá verdadeira natureza à ciência policial (VALENTE, 2014, p. 08)

Tratar corretamente a violência contemporânea exige antes de tudo, conhecimento sobre as causas das condutas desviantes como forma de proteção de toda a sociedade, incluindo-se a do próprio autor do ato infracional. Portanto, as formas de enfrentamento da criminalidade e a implantação de políticas de segurança pública eficazes somente serão possíveis a partir do adensamento dos estudos e das pesquisas com participação multissetorial, envolvendo acadêmicos, profissionais da segurança pública e a sociedade, num esforço para delimitar o seu conteúdo. Esse é um dos muitos passos necessários para a prevenção, o controle e o combate à violência.

Uma vez delimitado seu conteúdo, a política de segurança pública pode ser devidamente classificada, de modo a proporcionar enquadramentos que facilitem estudos comparativos, viabilizem reparações de políticas ainda em elaboração ou implementadas e orientem processos de avaliação. (FILOCRE, 2009, p. 146)

Para diagnosticar a criminalidade local, é necessário o conhecimento do território e a manifestação dos habitantes, da economia, da saúde da população, a estrutura familiar, das escolas, aspectos urbanos como transporte, habitação e lazer, aspectos sociais como emprego, e cultura. Essa realidade somente se torna possível conhecer com a aurora promovida pela pesquisa e pelo conhecimento. (SOARES, 2006, p. 01),

Conhecer, elaborar, implementar ou avaliar política de segurança pública exige estudos que superem a utilização de métodos quantitativos, mesmo porque nestes normalmente se é forçado a utilizar um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas, o que proporciona uma visão apenas parcial das questões. Para a obtenção de mais detalhes sobre a gênese e o percurso dos programas, planos e estratégias da política de segurança pública – incluídos fatores favoráveis e entraves bloqueadores –, a pesquisa avança para uma investigação da vida interna dos processos político administrativos. (FILOCRE, 2006, p. 01)

A palavra violência significa no entender de Misse, a força que usa contra o direito e a lei. Um agir com força impetuosa, excessiva e exagerada. Significa então o emprego da força ou da dominação sem legitimidade. (2002, p. 01)

Múltiplos fatores, no entanto, devem ser considerados na tentativa de uma conceituação sobre a violência:

Ao aprofundar a reflexão sobre as questões conceituais, torna-se cada vez mais relevante privilegiar a análise do fenômeno da violência a partir dos conteúdos de valores e normas - os quais, na condição de representações sociais, informam práticas sociais e orientam condutas de indivíduos em seu cotidiano, recolocando a função pragmática das representações. Valores e normas que participam da constituição do capital simbólico disponível nas sociedades e que se caracterizam por seu caráter histórico, mutável e plural. O intento de definição não pode, assim, abstrair tais conteúdos. Da mesma forma, a conceituação do fenômeno da violência implica, necessariamente, distinguir (separar, classificar) diferentes tipos de manifestação da violência. (PORTO, 2015)

No Brasil os estudos sobre violência urbana começaram a aparecer no início do processo de globalização, na década de 1980, tendo como autores Paulo Sérgio Pinheiro, Ruben Oliven, Edmundo Coelho, entre outros, analisando as formas como as populações marginais das cidades ganhavam a vida, já indicando uma relação entre a violência e a exclusão social dessas populações. (DOS SANTOS, 1999, p. 23)

Durante a pesquisa que subsidiou o artigo sobre a mensuração da impunidade no sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro, obtêm como conclusão de que menos de 8% dos homicídios dolosos e menos de 3% dos roubos registrados entre os anos de 2003 e 2006 resultaram em alguma sanção penal para os autores. Em outras palavras, esclarecem: “mais de 92% dos homicídios e mais de 97% dos roubos permanecem impunes.” (CANO E DUARTE, 2010, p. 09)

Essas Altas taxas de impunidade comprometem seriamente a capacidade do estado para identificar, processar e punir os criminosos e, como consequência, para fornecer proteção e segurança aos cidadãos. O quadro é ainda mais grave se considerarmos que a probabilidade de condenação é ainda menor quando não há prisão em flagrante dos acusados, reduzindo a chance de sanção a um quarto no caso dos homicídios. (CANO E DUARTE, 2010, p. 42)

Em um estudo sobre o custo do crime na Grande São Paulo, verifiquei que a probabilidade de um infrator ser (1) preso em flagrante; (2) ser indiciado pela polícia; (3) ser julgado pela justiça; (4) ser condenado; (5) e cumprir a pena estabelecida pela sentença é de apenas 0,001483 (José Pastore e colaboradores, Crime e Violência Urbana, São Paulo: FIPE). Ou seja, para cada mil delitos praticados, apenas um chega à reta final. O risco do crime é irrisório. (PASTORE, 1996, p. 01)

Não apenas por razões de ordem econômica, atualmente no Brasil, há uma violência endêmica. Essa violência está radicada nas estruturas sociais, enraizada nos costumes, manifesta no comportamento de grupos sociais, nos conflitos entre

particulares, por vezes com desfecho fatal e dos próprios agentes encarregados da preservação da ordem pública. (ADORNO E CARDIA, 1999, p.66).

A violência em expansão na sociedade, além de várias formas de expressão, tem atingido indistintamente os mais diversos grupos sociais, quer nos espaços urbanos, quer nas zonas rurais, quer entre os desfavorecidos economicamente, quer nas classes altas da sociedade. O crime e a violência dele decorrente tem causado grande insegurança nas pessoas, que passaram a exigir políticas de segurança pública capazes de conter o fenómeno desviante.

De acordo com dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (ABSP) de 2014, ocorreram no Brasil 53.646 mortes violentas em 2013, resultando uma taxa de 25,2 homicídios por grupo de 100 mil habitantes e um gasto de 1,26 do PIB somente com os homicídios, enquanto no Chile, com apenas 0,8% do PIB investidos em Segurança Pública, o número de homicídios por grupo de 100 mil pessoas foi de 3,1, totalizando 550 homicídios em todo o país. Na Alemanha a mesma taxa tem um percentual de 0,8 pessoas mortas. Em 2014, o Brasil gastou R\$ 192 bilhões com os custos da violência, segurança pública, prisões e unidades de medidas socioeducativas.

O medo do crime tem se consolidado como problema social em vários contextos. De fato, a despeito das ações realizadas, na verdade o crime cresceu. Somente a quantidade de roubos no Brasil aumentou de um número nada confortável de 1.059.664 no ano de 2012 para impressionantes 1.188.245 em 2013. No mesmo período, as ocorrências de tráfico de entorpecentes subiram de 129.624 para 147.415, porte ilegal de armas de fogo aumentaram de 49.527 para 51.575, as tentativas de homicídio cresceram de 44.501 para 48.072. (FRATTARI, 2014, p. 14).

Infelizmente, o Brasil é um dos líderes desta tragédia, já que o país foi responsável por 11,4% de todos os homicídios do mundo no ano de 2012, não obstante a população representar apenas 2,8% da população mundial. Esse número pode ser ainda mais dramático, pois considerando-se a subnotificação estima-se que concentramos um total de 60 mil mortes violentas anuais. E só 8% destes crimes são solucionados, abrindo margens para a impunidade. (FBSP⁹, 2014, p. 01)

Os crimes Violentos intencionais (CVLI's) que abrangem os homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte também estão em franco crescimento:

⁹ Disponível < http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/relatorio_de_atividades_fbsp_2014-215.pdf> Acesso em 10.04.2015

Atingiram as marcas de 43.272 mortos em 2010, 48.084 em 2011, 53.054 em 2012 e 55.847 no ano de 2013. Em 2014 foram 58.497 mortes.¹⁰

Diante de dados tão preocupantes, o ABSP resumiu a dura realidade de que “não vivemos mais apenas uma epidemia de violência, mas nos acostumamos com um quadro perverso e que impede que o país se desenvolva e reduza suas desigualdades.” (ABSP, 2015)

No mesmo tom, o anuário considera que o atual sistema de justiça e segurança é ineficiente para enfrentar tal realidade e vê a necessidade de modernização da arquitetura institucional que organiza as respostas públicas frente ao crime, à violência e à garantia de direitos, exatamente a mesma percepção contida no Projeto de Lei nº 1480/1989, origem da atual Lei dos Juizados Especiais criminais, de autoria do então Deputado Federal Michel Temer.

Outro fator que contribui para os altos índices de violência no Brasil é a ineficiência no esclarecimento dos crimes. Sequer há indicadores consolidados nacionalmente nesse sentido, mas pesquisas que calculam a razão entre os casos que foram denunciados pelo Ministério Público e os homicídios registrados encontram uma taxa de esclarecimento de homicídios que varia muito de acordo com a região, entre 8% e 69%. Um levantamento do Ministério da Justiça chegou à média nacional de 8% de homicídios esclarecidos. É um valor inaceitável, ainda mais se considerarmos que esse é o crime mais grave que atenta contra a vida. (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2014).

Com esse sistema, milhões de outros crimes cometidos¹¹ não são investigados e outra impressionante quantidade sequer chega a ser noticiada às autoridades públicas. Dos crimes investigados, apenas uma pequena parcela é esclarecida, revelando um quadro de surpreendente anomia no trato com assunto de tamanha gravidade.

Em pesquisa sobre a impunidade no Rio de Janeiro, Cano e Duarte concluem em virtude dos resultados que mais de 92% dos homicídios dolosos no Estado do Rio de Janeiro ficam impunes, enquanto que apenas 8% acabam identificando os responsáveis. (2010, p. 29)

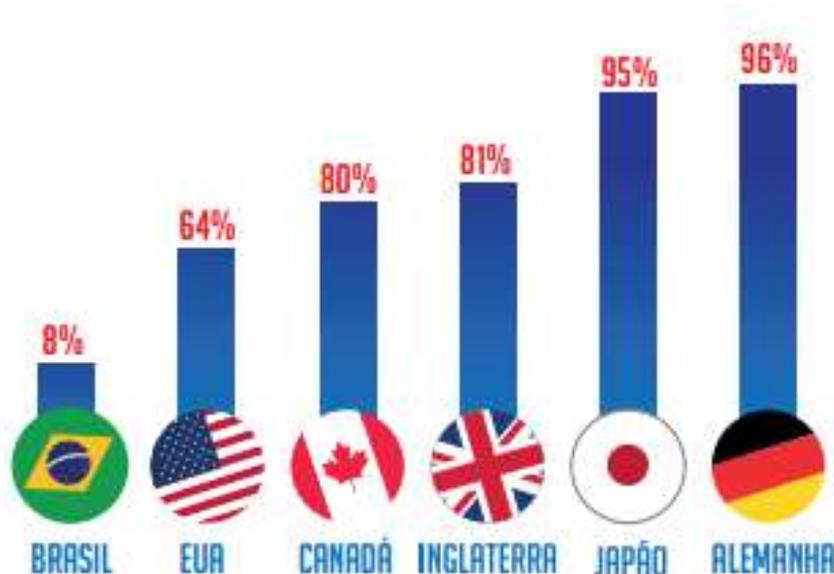
Em relação aos homicídios dolosos, todas as pesquisas indicam que o índice de solução no Brasil, invariavelmente não ultrapassa 8%, o que demonstra por si só, um

¹⁰ Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014-2015. Disponível em <<http://www.forumseguranca.org.br/>> Acesso em 20.05.2015

¹¹ De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, de 58.497 mortes, em 2014 foram registrados quase 48 mil estupros e aproximadamente 500 mil veículos foram roubados ou furtados.

descompasso com os países que apresentam maior eficiência, mas principalmente com o sentimento de injustiça que subsiste ao lado da dor dos familiares.

**Figura 1 - Percentual de esclarecimento de homicídios no Brasil.
Comparação Internacional**



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2013 (dados de 2002) ¹²

Divulgada em maio de 2013, a mais recente Pesquisa Nacional de Vitimização no Brasil (PNV), lançada pelo Ministério da Justiça através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em parceria com Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp), do Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), admite um grande descompasso existente entre as cifras oficiais e as cifras apresentadas pela pesquisa, o que gera as cifras obscuras do crime.

São inúmeras as razões que dão causa à subnotificação/sub-registro ou cifra negra do crime no Brasil, sendo a confiança na polícia e a impunidade as mais apontadas pela pesquisa.

¹² COSTA, Arthur Trindade. A Investigação de Homicídios no Brasil. Disponível em <http://www.soudapaz.org/upload/pdf/resumo_agenda_prioritaria_2014.pdf> Acesso: 05.03.2015

Figura 2 - Furto de veículos no Brasil

Fonte : <<http://www.crisp.ufmg.br/wp>> Acesso em 08.06.2015.

Segundo o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública relativo ao ano de 2011, foram contabilizados oficialmente pelos Estados 1.060.788 ocorrências de Roubo. A pesquisa de vitimização, realizada em 2010 e 2011, revela que 3,7% da população com mais de 16 anos de idade declarou ter sido vítima desta modalidade de crime nos últimos 12 meses, sendo que apenas 41% deram queixa do ocorrido à polícia.

Ainda segundo relatório da PNV, pesquisa promovida pela equipe do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD) com o objetivo de estimar a prevalência de determinados tipos de crimes, as taxas de subnotificação e o sentimento de insegurança da população pesquisada, foram entrevistadas 2.800 pessoas maiores de 16 anos moradoras das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Vitória:

Em média, apenas um terço das vítimas nas capitais notificou o crime à polícia. Isto significa que a cifra negra, ou taxa de subnotificação no país continua em torno de 2/3, tal qual já observado nas pesquisas anteriores de vitimização realizadas entre 1992 e 1997. Existem variações de acordo com a escolarização da população, qualidade do atendimento policial, confiança na polícia, entre outros fatores. (ILANUD, 2002, p. 24)

Em Belo Horizonte e região metropolitana-RMBH, todas as três pesquisas de vitimização já realizadas foram conduzidas ou contaram com a participação do

Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG). No que diz respeito às medidas de subnotificação, a pesquisa mostrou que 70,9% da população da RMBH não acionou a polícia por ocasião do último crime de furto sofrido. Para o crime de roubo, o percentual de subnotificação ficou na casa dos 60%. Para os crimes de agressão sexual, o percentual de entrevistados vitimados que não acionou a polícia chegou a 65,7% na região metropolitana de Belo Horizonte.

Figura 3 - Furto de objetos no Brasil

Fonte: <<http://www.crisp.ufmg.br/wp>> Acesso em 08.06.2015.

No Rio de Janeiro, a pesquisa de vitimização realizada em 2006 mostrou que 6,3% da população da cidade foi vítima de furto no último ano e, dessas, 74,5% não acionou a polícia. O percentual de entrevistados que foi vítima de roubo no último ano chegou a 6,2 do total, sendo que, desses, 72,4% não acionaram a polícia.

No Distrito Federal, a pesquisa de vitimização realizada em 2015, trouxe dados que demonstram que na capital federal, persiste uma alta subnotificação de crimes, em consequência de nenhuma autoridade ser informada na ocorrência de determinadas infrações penais.

Não restam dúvidas que o sistema policial de atendimento ao cidadão merece ser aperfeiçoado para ser mais eficiente e proporcionar a todas as pessoas e em todas as suas vertentes, o direito fundamental à segurança.

Figura 4 - Subnotificação no Distrito Federal

Furto de Carro, Caminhão ou Caminhonete nos últimos 12 meses	
Informou o ocorrido à Polícia? Qual o primeiro órgão que procurou?	Valor Percentual
Sim, à Polícia Militar	19,7%
Sim, à Polícia Civil	44,1%
Sim, à Polícia Rodoviária Federal	0,3%
Sim, outra	0,6%
NÃO	35,4%
Fonte: Pesquisa de Vitimização Distrital 2015 – SSP/DF	

Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal 2015

Figura 5 - Subnotificação no Distrito Federal

Furto de qualquer outro bem nos últimos 12 meses	
Informou o ocorrido à Polícia? Qual o primeiro órgão que procurou?	Valor Percentual
Sim, à Polícia Militar	13,5%
Sim, à Polícia Civil	29,5%
Sim, à Polícia Rodoviária Federal	0,2%
Sim, outra	0,5%
NÃO	56,2%

Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal 2015

Com o sistema fracionado, isto é, com as duas polícias estaduais trabalhando em somente uma parte da ação policial, sobra uma margem em que nenhuma acaba atuando, além da falta de integração entre as instituições, tornando a população que já é vítima da ação delituosa, vítima também de um sistema de baixa produtividade.

A sociedade contemporânea exige uma prestação jurisdicional mais rápida e efetiva. A criação e a instituição dos Juizados Especiais introduziram, no ordenamento jurídico, uma nova concepção no que diz respeito aos meios de resolução dos litígios, orientados e informados pelos valores mais práticos, modernos e condizentes com o estágio atual da sociedade.

O fenômeno da violência e consequente insegurança que atinge quase todas as cidades do mundo têm várias causas sociais, perpassando pelo desemprego, a educação incipiente, saúde precária, falta de moradia, transporte e lazer entre outros. Todos esses problemas fluem inevitavelmente para uma situação de descontrole e acabam se transformando em um problema policial.

Sem embargo das várias políticas públicas que poderiam e podem ser adotadas para minimizar o crime e a violência, mas não o fazem, a partir de determinado momento os problemas passam a ser de responsabilidade exclusiva do sistema de justiça, que envolve primeiramente a polícia e logo a seguir o judiciário. Nessa fase, todas as políticas que foram incapazes de educar o cidadão para viver em sociedade e cumprir as suas regras devem a um só tempo, ser suficientes para reprovação do infrator e prevenção do crime, à luz do que prevê o sistema Penal Brasileiro e preconiza o art. 59 do Código Penal:

Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e conseqüências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime.

Apesar do que positiva a lei penal brasileira, o que se verifica na realidade das cadeias é a ausência do caráter de prevenção da pena em nossa sociedade conforme acentua Assis. (2008, p. 74)¹³:

Embora não haja números oficiais, calcula-se que, no Brasil, em média, 90% dos ex-detentos que retornam à sociedade voltam a delinquir, e, conseqüentemente, acabam retornando à prisão. Essa realidade é um reflexo direto do tratamento e das condições a que o condenado foi submetido no ambiente prisional, durante o seu encarceramento, além do sentimento de rejeição e de indiferença sob o qual ele é tratado pela sociedade e pelo próprio Estado ao readquirir sua liberdade. O estigma de ex-detento e seu total desamparo pelas autoridades faz com que o egresso do sistema carcerário se torne marginalizado no meio social, o que acaba levando-o de volta ao mundo do crime, por falta de melhores opções. (ASSIS, 2008, p. 74)

Tendo como ponto de partida essa realidade conhecida, inúmeros esforços são realizados no combate ao crime a cada ano, mas parecem inúteis frente a uma estatística em constante crescimento. Como explicar esse fenômeno mesmo diante do contínuo trabalho policial?

¹³ ASSIS, Rafael Damasceno de. A Realidade Atual do Sistema Penitenciário Brasileiro.

Várias estratégias da polícia ou de policiamento que funcionavam no passado não são mais capazes de resolver os problemas de segurança pública, primeiro em razão da modernização da criminalidade e também em razão de uma sociedade cada vez mais esclarecida e que exige serviços públicos também de melhor qualidade. Em razão disso, as polícias têm procurado se modernizar e se tornar mais eficientes no combate ao crime.

1.4 ORDEM PÚBLICA, SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍCIA.

A ordem pública, designa os parâmetros essenciais de comportamento social indispensável à convivência coletiva. É um estado de paz em paradoxo ao estado de ameaça a tranquilidade ou perturbação social e por isso tem íntima relação com a atividade policial militar.¹⁴ (FAGUNDES 2009, p.02)

A noção de ordem pública é conceito fundamental no âmbito do Direito, pois engloba um vasto campo não somente das noções elementares de segurança e tranquilidade, mas envolve aspectos de ordem moral, salubridade, estética, política e econômica.

A ordem pública é mais abrangente que a segurança pública, a qual é mais restrita e constitui um dos aspectos da ordem pública, explica Lazzarini. (1995, p. 53).

O Estado, por sua vez é a instituição com legitimidade para garantir a convivência na sociedade, tendo para isso o exclusivo monopólio da força. Para utilizá-la, na preservação do interesse geral conta com um importante instrumento que é o poder de polícia. A ideia de polícia para José Cretella Junior é, pois, inseparável da ideia de Estado. (LAZZARINI, 1995, p. 37).

Ordem pública material se traduz através de um sistema de normas que a têm como objeto e que variam de ordenamento para ordenamento. Além do aspecto objetivo da tranquilidade social, política e econômica ligada à convivência ordenada, a temática da ordem pública é importante sob o perfil das possíveis repercussões consequentes sobre a esfera jurídica dos vários sujeitos de um ordenamento. (BOBBIO, 2010, p. 851)

¹⁴ No entendimento de Miguel Seabra Fagundes as Polícias Militares são o instrumento, por excelência, da paz material na sociedade, e, portanto de Ordem Pública. Prefácio in Lazzarini (1998, p. 11)

Ordem pública é um conceito que engloba ao mesmo tempo a tranquilidade, a salubridade e a segurança pública, ou seja, a segurança pública é apenas um dos aspectos da ordem pública.

Ao definir ordem pública, Mendes, traz à luz, lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, presente no estudo *A Segurança Pública na Constituição*, como sendo a disposição pacífica e harmoniosa da convivência pública, onde a ordem pública tem uma dimensão moral, e está diretamente referida às vigências sociais, aos princípios éticos vigentes na sociedade, próprios de cada grupo social. (2001)

Em síntese, a ordem pública deve ser legal, legítima e moral. Relativamente à segurança pública, assere que esta é a garantia da ordem pública e, à sua vez, há de ser legal legítima e moral.

Para Lazzarini, “nada mais incerto em direito do que a noção de ordem pública, noção esta de grande importância, diga-se, para quem exerce a atividade de polícia de manutenção da ordem pública ou pretenda conhecê-la.” (1998, p. 06)

A definição de ordem pública tem previsão legal no Decreto Federal nº 88 777, de 30 de setembro de 1983:

CAPÍTULO II

Da Conceituação e Competência

Art. 2º Para efeito do Decreto-Lei n. 667, de 2 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei n. 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto-Lei n. 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos:

.....

 19 - Manutenção da Ordem Pública: é o exercício dinâmico do Poder de Polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública;

.....

 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;

.....

 25 - Perturbação da Ordem: abrange todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública que, por sua natureza, origem, amplitude e potencial possam vir a comprometer na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, ameaçando a população e propriedades públicas e privadas.

Descrita no texto constitucional como dever do Estado, mas também como responsabilidade de todos, a segurança pública ainda está longe de contar com uma efetiva participação da sociedade. Ao mesmo tempo, são cada vez mais complexos os problemas e desafios de proporcionar tranquilidade e paz pública, pressupostos fundamentais “para a proteção efetiva dos direitos do homem” (BOBBIO, 2004, p. 93).

Segurança, segundo Houaiss é um “estado, qualidade ou condição de quem ou do que está livre de perigos, incertezas, assegurado de danos e riscos eventuais; situação em que nada há a temer”. Assim, como um direito humano fundamental, segurança é não sentir-se vulnerável em relação aos outros homens e à sociedade. (2015)

Segurança: derivado de segurar, exprime, gramaticalmente, a ação e efeito de tornar seguro, ou de assegurar e garantir alguma coisa. Assim, segurança indica o sentido de tornar a coisa livre de perigos, de incertezas. Tem o mesmo sentido de seguridade que é a qualidade, a condição de estar seguro, livre de perigos e riscos, de estar afastado de danos ou prejuízos eventuais. E Segurança Pública? É 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 propriedade de cada cidadão. A segurança pública, assim, limita a liberdade individual, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode turbar a liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a. (PLÁCIDO E SILVA, 1996, p.18)

Segurança pública é o estado anti-delitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais, com ações de polícia repressiva ou preventiva, afastando-se assim, 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 da propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a. (LAZZARINI, 1999, p. 53)

A palavra segurança aparece por diversas vezes no texto da Constituição Federal de 1988, mas como direito aparece nos art. 5º, caput, 6º caput, e 144º, caput, sendo que neste último é a única oportunidade em que vem acompanhada do adjetivo pública.

No art. 5º, encontram-se os direitos e garantias fundamentais, tendo o caput a seguinte redação: “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:”. (CF, 1988)

A referência aqui é feita de forma genérica, não se relacionando especificamente ao risco de ser vítima de um crime, mas sim no sentido de se estar seguro em relação aos direitos que serão elencados nos incisos do próprio art. 5º. Trata-se, portanto, da segurança em seu sentido clássico, ou seja, contra as arbitrariedades do próprio Estado, que encontra no art. 5º uma série de limitações que garantem a segurança do cidadão. Em termos de gerações dos direitos fundamentais, está incluída na primeira geração.

No art. 6º a segurança aparece como direito social. A redação é assim: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição”. (CF, 1988)

Os direitos sociais são aqueles que, ao contrário dos individuais, impõem ao Estado prestações positivas no sentido de se equiparar situações sociais desiguais. Têm por fundamentação o princípio da igualdade. A utilização da palavra segurança nesse dispositivo também é feita de maneira genérica, sem se relacionar diretamente à segurança em relação ao crime, mas sim no sentido de se garantir a todos os mesmos direitos sociais. Pertence a segunda geração de direitos fundamentais.

Em ambas as hipóteses, apesar de protegerem o cidadão de forma diferente, limitando e fomentando a atuação estatal, não há qualquer dúvida sobre o caráter fundamental do direito à segurança. Inclusive, transferidos para o campo das “dimensões da cidadania”, é possível relacionar o direito à segurança previsto no art. 5º à “segunda dimensão histórica” da cidadania, e o direito à segurança do art. 6º àquilo que Smanio chamou de “novas dimensões da cidadania”. (2009, p.34)

Mas segurança pública é um conceito do qual todos, em geral, imaginam saber o significado, mas que ao buscar defini-lo, não incomum surgirem dificuldades analíticas à compreensão de todas as suas dimensões e desdobramentos. Diferentes posições políticas e institucionais interagem para que segurança pública não esteja circunscrita em torno de uma única definição conceitual e imersa num campo em disputa. Trata-se menos de um conceito teórico e mais de um campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais.

Um campo organizacional corresponde a um grupo de organizações que, no agregado, constituem uma área reconhecida da vida social, política ou econômica. São campos organizacionais o sistema financeiro, o sistema partidário e as universidades. A segurança pública constitui, assim, 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 violência. Portanto, não se confunde com o sistema de justiça criminal e nem se resume às organizações policiais, por mais que essas tenham papel central no debate público acerca da área.

Na falta de uma definição expressa e inequívoca da expressão segurança pública, é possível aduzir, do texto constitucional, que ela seja uma condição, que incumbe ao Estado o dever de assegurar à nação, através do provimento de serviços prestados pelos órgãos referidos ao final do caput do art. 144°. Advém também daquele artigo do texto constitucional que o provimento de segurança pública, por definição semântica da expressão segurança, bem como pela referencia aos órgãos de execução citados, implique em assegurar um estado de coisas em que a Nação esteja protegida da vitimização pelo crime e pela violência, sinistros, acidentes e desastres.

Portanto, no dizer Dos Santos, o direito à segurança pública é forma para a garantia dos demais direitos, e a capacidade de garantia de convivência harmônica da vida em sociedade. “É uma tarefa gigante que desafia a criatividade e a inteligência dos interlocutores produtivos do bem” (2006, p. 95)

Ressalte-se ainda, que o dever de responsabilidade dirigido aos cidadãos em prol da segurança, assim com o direito de participação popular no campo da segurança pública encontra guarita no texto constitucional vigente, que incorporou “novos elementos culturais surgidos na sociedade e abrindo espaço para a prática da democracia participativa”. (SANTOS, 2002, p. 65)

Após 27 anos de vigência da Constituição Federal e em momento de consolidação do estado democrático, conhecer o sistema de segurança pública do Brasil revela-se oportuno tanto pela importância social da justiça, garantida pelos órgãos de segurança, quanto pelo aperfeiçoamento da vida em sociedade e das instituições.

A defesa desses interesses, geradores de bem estar e da segurança é o objetivo do Estado moderno, o que pode ser realizado tanto pelos órgãos estatais quanto pela própria sociedade através do exercício da cidadania, estágio alcançado com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Também conhecida como Constituição Cidadã, face o seu papel de defesa dos direitos civis, políticos e sociais, a atual Constituição Federal, além de proteger o Estado, os poderes e os cidadãos, envolve com manto especial os direitos e garantias fundamentais, o que significa proteção e respeito à dignidade da pessoa humana. Um dos órgãos encarregados de proteção social é a polícia.

O vocábulo Polícia, etimologicamente tem origem no latim (*politia*) que por sua vez deriva do grego (*politeia*), com o sentido de organização política, sistema de governo, no entanto, exprime a própria ordem pública, ao passo que o governo indica a instituição que tem a missão de mantê-la, sendo então uma função de Estado. (DI PIETRO, 2003, p. 109)

A Polícia, entendida como função estatal, é a emanção do poder inerente ao próprio Estado, e encontra-se disseminado por toda a administração, fundando-se no poder de polícia a possibilidade jurídica de ação do Estado, cujo balizamento é a lei. Sendo assim, o poder de polícia se manifesta no campo da segurança pública por meio de medidas reguladoras das atividades sociais, das liberdades e dos direitos individuais na garantia da lei e da ordem pública.

A polícia está organizada, portanto, no poder de polícia e este limitado pela lei e a legitimidade da função está no regular exercício do poder de polícia. Dessa forma, a ação que recai sobre a pessoa não poder ser mais intensa que a indispensável à manutenção ou restauração da ordem pública. (LAZZARINI, 1995, p. 234)

Enquanto o poder de polícia é uma potencialidade, a polícia é uma realidade, e representa o poder do Estado em ação, a qual se exprime e se concretiza pelo poder de polícia: a força.

Se a polícia é uma atividade ou aparelhamento, o poder de polícia é um princípio jurídico que informa essa atividade, justificando a ação policial. O poder de polícia é uma potencialidade, enquanto a polícia é uma realidade e representa o poder de ação do Estado. (CRETELA JÚNIOR 1998, p. 12)

O poder de polícia se confundia com a própria ordem interna do grupo social, indispensável a sua existência e sobrevivência. O poder de polícia “em suas manifestações mais arcaicas, nada mais era que a atividade destinada a manter uma ordem interna do grupo social, indispensável à sua própria sobrevivência.” (NETO, 1998)

A ação da Polícia Administrativa de Segurança Pública se subordina ao Direito Administrativo de Segurança Pública e seu limite é, precisamente, onde começa o Direito

Processual Penal, esgotando-se com a apresentação de transgressores da lei penal à polícia civil ou ao próprio poder judiciário.

Legitimada, pelo poder de polícia a ação da polícia constitui um conjunto de atribuições próprias da administração pública e que atua em variadas áreas, por meio de controles, intervenções e limitações nas atividades, direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, visando a ordem pública.

Constituindo, assim, expressão da atividade administrativa do Estado, o poder de polícia se manifesta no campo da segurança pública por meio de medidas restritivas e condicionadoras do exercício das atividades, das liberdades e dos direitos individuais, para garantir a boa ordem, a convivência social.

Sendo, portanto, a polícia fundada no poder de polícia e estando este limitado e regulado pela lei, tem-se que a legitimidade do exercício da função policial está no regular exercício do poder de polícia, isto é, no limite da discricionariedade que a lei autoriza.

A polícia deve ser entendida como ação concreta, a atividade coercitiva exercida, na prática, na sociedade. Noutra giro, o poder de polícia é o direito do Estado, a sua faculdade de agir, empregando os seus meios organizados, a polícia (força organizada), para intervir, limitar e condicionar as atividades que perturbem a boa ordem.

José Cretella ensina que poder de polícia é a possibilidade atuante da polícia, é a polícia quando age. Diríamos que em virtude do poder de polícia, o poder da polícia é empregado para o fim de assegurar o bem-estar público ameaçado. (LAZZARINI, 1995, p.40)

Temos assim que enquanto o poder de polícia é uma potencialidade, a polícia é uma realidade e significa o Estado agindo Estado. O poder de polícia garante à polícia o monopólio da força.

O poder de polícia é a atividade administrativa do Estado que tem por fim limitar e condicionar o exercício das liberdades individuais visando a assegurar, em nível capaz de preservar a ordem pública, o atendimento de valores mínimos da convivência social, notadamente a segurança, a salubridade, o decoro e a estética. (NETO, 1998, p. 71)

Plácido e Silva designam polícia em sentido estrito, como conjunto de instituições, fundadas pelo estado, para que, segundo as prescrições legais e regulamentares estabelecidas, exerçam vigilância para que se mantenha a ordem pública

e se assegure o bem-estar coletivo, garantindo-se a propriedade e outros direitos individuais. (LAZZARINI, 1995, p.37)

O poder de polícia, que legitima o poder da polícia é a própria razão dela existir, é um conjunto de atribuições da administração pública, como poder público e indelegável aos entes particulares.(LAZZARINI 1995, p. 38)

No Brasil, a base fundamental do sistema de segurança pública está prevista no art. 144 da Constituição Federal de 1988, o qual disciplina a competência de todos os órgãos policiais existentes.

O preceito estrutural da segurança pública no Brasil inserto no art. 144 da Constituição Federal de 1988 prescreve que 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.

Ainda no art. 144 são tratadas as competências de cada órgão, reservando-se para a legislação infraconstitucional a organização geral das polícias, uma vez que se trata de competência privativa da união legislar sobre a matéria, cabendo aos Estados a manutenção da ordem e da segurança pública, através de suas respectivas polícias, havendo em cada Estado e no Distrito Federal uma Polícia Militar e uma Polícia Civil.

Os municípios conforme previsão do § 8º do mesmo artigo poderão criar guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme disposição da lei, podendo por isso, participar da segurança pública através de políticas de prevenção.

O constituinte procurou valorizar o principal aspecto da ordem pública, ou seja, a Segurança Pública e as polícias são as organizações que primeiramente atuam na segurança pública, conforme prevê a Constituição Federal (LAZZARINI, 1995, p. 59)

Hodiernamente, em virtude do avanço da criminalidade, com a utilização de modernas estratégias para cometimento do crime, além da integração dos órgãos policiais, nasce também a necessidade de participação da sociedade.

Neste cenário, o responsável por garantir a ordem pública é a polícia, principalmente com ações no âmbito da segurança pública. De acordo com José Cretella Júnior, polícia é algo em concreto, um conjunto de atividades coercitivas exercidas na prática dentro de um grupo social e poder de polícia é uma faculdade que tem o Estado de através da polícia limitar as atividades nefastas dos cidadãos. (LAZZARINI, 1995, p.38)

A exigência por segurança é, pois, uma realidade inquestionável e faz parte da agenda de políticas públicas dos governos. O aumento da criminalidade e a sensação de insegurança são pautas diárias estampadas nos jornais, dando conta de que o assunto exige a cada dia mais empenho por parte das autoridades com essa responsabilidade.

Deve, portanto, cada governo e o próprio Estado, zelar para que todas as possibilidades legais e recursos disponíveis sejam empregados no controle social, ensejando ordem pública em todos os níveis sociais.

A Constituição Federal de 1988 consolidou o regime democrático, trazendo em seu texto dispositivos garantidores dos direitos fundamentais e sociais. Além disso, o texto constitucional reservou espaço para a o diálogo governo/sociedade que se materializou por meio dos conselhos comunitários, entre outras formas.

1.5 AUTORIDADE POLICIAL E TERMO CIRCUNSTANCIADO

Os servidores públicos são espécie do gênero agentes públicos. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, agente público é uma expressão mais ampla para designar genericamente as pessoas que estão à serviço do poder público. Por isso, qualquer pessoa que esteja desempenhando atividade estatal será considerada agente público. Dessa forma, o autor compreende como agente público desde os chefes do poder executivo até os particulares que prestam serviço público. (JESUS, 2010, p. 47)

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello dividiu os agentes públicos em três grandes grupos: agentes políticos, servidores públicos e particulares em colaboração com o poder público. (JESUS, 2010.p. 47)

Os agentes políticos são as pessoas físicas ocupantes de cargos, funções, mandatos ou comissões, nomeadas, eleitas, designadas ou delegadas para o desempenho da função. Os agentes políticos são autoridades públicas na sua área de atuação.

Servidores públicos são os agentes que estão ligados ao Estado por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao estatuto jurídico da entidade ao qual

estão ligados. De acordo com posição hierárquica e função recebem parcela de autoridade pública.

Os particulares em colaboração com a Administração são aqueles convocados, designados, nomeados para atividade transitória (serviço militar, apurador de votos em eleições) ou agentes delegados que recebem a competência para a execução de determinada atividade (concessionários e permissionários).

Dessa forma, considerando que agente público policial designa agentes públicos responsáveis pelo policiamento preventivo ou repressivo, que detêm poder para influir na vida de outrem, Jesus define autoridade policial como sendo “todo servidor público dotado do poder legal de submeter pessoas ao exercício da atividade de policiamento.” (2010, p. 51)

Ao tratar o termo autoridade policial sob os novos institutos previstos na Lei nº 9.099/95, Jesus informa que:

A interpretação mais fiel ao espírito da lei, aos seus princípios e à sua finalidade, bem como se extrai da análise literal do texto, é a de que autoridade policial para os fins dessa lei compreende qualquer servidor público que tenha atribuição de exercer o policiamento, preventivo ou repressivo. (JESUS, 2010, p. 57)

Os conceitos de autoridade policial e termo circunstanciado são importantes para a compreensão da pesquisa à medida que aceitar os policiais militares como autoridades policiais torna possível a confecção do TCO por esses servidores. Sendo o TCO um procedimento lavrado pela autoridade policial que atender a ocorrência para as infrações penais com pena de até dois anos, encaminhando-o logo após ao poder judiciário, significa dizer que a confecção do TCO pela polícia militar é a realização do ciclo completo de polícia no atendimento a essa parcela de infrações com pena privativa de liberdade de até dois anos, o que configura importante passo para o incremento das atividades para todas as demais condutas.

A jurista Ada Pellegrini Grinover, integrante da comissão de juristas que elaborou o anteprojeto da Lei 9.099/95, assinalou que:

Qualquer autoridade policial poderá dar conhecimento do fato que poderia configurar, em tese, infração penal. Não somente as polícias federal e civil,

que têm a função institucional de polícia judiciária da União e dos Estados (art. 144, § 1º, inc. IV, e § 4º), mas também a polícia militar.¹⁵ (1995)

A compreensão sobre o conceito do que vem a ser autoridade policial, aparenta ser o maior óbice para a mudança do sistema ou do modelo de segurança pública adotada no Brasil. Manter o *status* de autoridade para os delegados de polícia parece ser algo mais importante do que a própria atividade policial e o atendimento à sociedade, revelando-se mais uma estratégia de poder e manutenção da superioridade hierárquica do que uma estratégia de combate à criminalidade.

A segurança pública no Brasil está em convulsão (...) Alterações nas dinâmicas sociopolíticas, nos fundamentos constitucionais e nas modalidades criminais exigem um novo modelo de polícia. (...) No conflito de autoridade, destaca-se que há muito tempo policiais civis criticam a prerrogativa do cargo de delegado de polícia na estrutura orgânica das polícias civis. (...) O fato é que não apenas os projetos legislativos mas também os atos administrativos dos delegados, mostram cada vez menos preocupação com a segurança pública e a sociedade e um interesse sempre maior pela busca de poder associada à vaidade e ao ego cada vez maiores.¹⁶ (ROCHA, 2014, p. 01)

A sociedade contemporânea exige uma prestação jurisdicional mais rápida e efetiva. A criação e a instituição dos Juizados Especiais criminais introduziram, no ordenamento jurídico, uma nova concepção no que diz respeito aos meios de resolução dos litígios, orientados e informados pelos valores mais práticos, modernos e condizentes com o estágio atual da sociedade. Isso se tornou possível com a confecção do termo circunstanciado em substituição ao inquérito policial.

Desta forma, será possível que todos os órgãos encarregados constitucionalmente da segurança pública (art. 144 da CF), tomando conhecimento da ocorrência, lavrem o termo circunstanciado e remetam os envolvidos à Secretaria do Juizado Especial, no exercício do 'ato de polícia'. (...) Não se deve confundir atos de investigação, função constitucional da polícia civil, com prática de 'ato de polícia', a ser exercida por todos os órgãos encarregados da segurança pública (MORAES, 1997, p. 37)

Não restam dúvidas de que a lei dos juizados especiais criminais foi criada para simplificar o processo de atendimento ao cidadão, conferindo celeridade e simplicidade na resolução dos conflitos de menor potencial ofensivo.

¹⁵ (Juizados Especiais Criminais: Comentários à lei 9.099, de 26.9.1995. Revista dos Tribunais, 1995, p. 96/97)

¹⁶Disponível em < <http://www.fenapef.org.br/fenapef/noticia/index/46034>> Acesso em 26 de maio de 2015

Rogério Lauria Tucci, em artigo publicado na Revista Literária de Direito, consigna:

Qualquer órgão específico da administração direta, regularmente investido no exercício de função determinante, quer interna, quer externamente, da segurança pública, subsume-se no conceito de polícia e, como tal, é dotado de autoridade policial. E integra a polícia judiciária, sempre que sua atividade, não obstante de índole administrativa, se faça concretamente, na repressão à criminalidade, auxiliar da ação judiciária penal, de competência dos Juízos e Tribunais Criminais.¹⁷ (TUCCI, 1996 p. 11).

O Termo circunstanciado é um comunicado sumário, lavrado pela autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência de uma infração penal de menor potencial ofensivo que deverá ser encaminhado ao conhecimento da autoridade judicial.

Cândido Rangel Dinamarco pontuou que “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.” (SILVA, 2006, p.01)

O Termo circunstanciado é também um procedimento de grande importância para o desempenho da atividade policial na atualidade, estabelecendo novos modelos para a segurança pública ao tempo que renova esperanças de uma sociedade com mais paz.

A interpretação mais fiel ao espírito da lei, aos princípios e a sua finalidade, bem como a que se extrai da análise literal do texto, é a de que 'autoridade policial', para os estritos fins da Lei comentada, compreende qualquer servidor público que tenha atribuições de exercer o policiamento, preventivo ou repressivo. (JESUS, 2010, p. 61)

Segundo a maior parte da doutrina e parte dominante da jurisprudência, autoridade policial é todo servidor público (militar ou civil) que se encontra investido em função policial. A partir da Constituição Federal, juntamente com a Legislação dos Juizados Especiais Criminais, Lei 9.099/95, a doutrina e jurisprudência têm usado o conceito de autoridade policial para toda pessoa investida da função policial.

Pierobom, em livro sobre os juizados especiais criminais assinalou a respeito do conceito de autoridade policial:

Entende-se por autoridade policial qualquer pessoa investida de função policial (preventivo ou de polícia judiciária) que tome conhecimento da infração penal.

¹⁷ (A Leis dos Juizados Especiais Criminais e a Polícia Militar, in Revista Literária de Direito de maio/junho de 1996, p.27/31)

Admite-se, destarte, termo circunstanciado lavrado pela polícia militar (PIEROBOM, 2003, p. 27)

Lazzarini na obra Estudos de Direito Administrativo, resume o que vem a ser autoridade policial: (1995)

Não há, pois, dúvida de que no, no Brasil, além de autoridade policial para o exercício de atividade de polícia administrativa de manutenção da ordem pública, o policial militar brasileiro o é, para a atividade de polícia judiciária, colaborando com as autoridades judiciárias na realização dos atos instrutórios que possam conduzir à plena realização da justiça criminal. (LAZZARINI, 1986, p. 69)

O policial militar é uma autoridade administrativa policial ou simplesmente autoridade policial, pois como esclarece o conselho de redação da Enciclopédia Saraiva de Direito, autoridade policial indica pessoa que ocupa cargo, exerce funções policiais, como agente do poder executivo, tendo tais agentes, o poder de zelar pela ordem e pela segurança pública, reprimir atentado à lei, ao direito e aos costumes. (LAZZARINI, 1986, p. 60)

1.6 INFRAÇÕES DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO.

As infrações de menor potencial ofensivo receberam na Lei nº 9.099/95 a primeira definição como sendo os crimes e contravenções penais com pena privativa de liberdade de até um ano, posteriormente pela Lei nº 10.259/2001 e Lei nº 11.313/2006, a definição foi aumentada para os crimes e contravenções com pena de até 02 anos e/ou multa:

[Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995](#). Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa. [Redação dada pela Lei nº 11.313, de 2006](#)

Partindo-se do conhecimento da teoria das janelas quebradas, observam-se evidentes intersecções com a lei dos juizados especiais criminais, no que tange ao objetivo de dar tratamento processual aos crimes de menor gravidade, sobretudo pela notícia de que grande parte das ocorrências criminais não são noticiadas aos órgãos responsáveis e daquelas denunciadas, apenas ínfima porcentagem obtém alguma providência.

Malcolm Gladwell ao escrever sobre a teoria das janelas quebradas (*The Broken windows*) apresentada no livro (*The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*), O ponto da virada: como pequenas coisas podem fazer uma grande

diferença, relata sobre os crimes na cidade americana de Nova Iorque na década de 1980, quando restou demonstrado que havia uma relação de causalidade entre a criminalidade violenta e a falta de repressão a pequenos delitos e contravenções. (2006)

A teoria viria a demonstrar que a desordem leva à criminalidade e a tolerância com pequenos delitos e contravenções, leva a criminalidade violenta. Para o autor a indiferença em relação a pequenos delitos poderia levar à tolerância a crimes mais graves.

A dura lição é que normas sociais são ignoradas assim que algumas barreiras comuns - como respeito à propriedade e senso de civilidade - são reduzidas por sinais que indicam que ninguém se importa. Pequenas atitudes que esgarçam o tecido social. A partir daí, o carro depredado torna-se o símbolo de uma terra de ninguém. E o crime representa, segundo os autores, o inevitável resultado da desordem pública, pois os bandidos acreditam que suas chances de serem pegos diminuem na medida em que a população já se sente intimidada pelas condições do ambiente. (ARAÚJO, 2009).¹⁸

Conforme relata Araújo “os administradores responsáveis pela cidade de Nova Iorque começaram a entender, a partir de então, que para controlar de fato os crimes violentos era preciso coibir os pequenos delitos antes de tudo, de forma a restaurar as noções mais básicas de ordem, autoridade e segurança”. (2009),

Ainda em 1994, o prefeito de Nova Iorque, Giuliani, e decidiu que o programa de combate aos pequenos crimes no metrô seria implementado, agora com o nome de Tolerância Zero. Partindo do mesmo princípio - crimes menores abrem caminho para os maiores - e promovendo uma rigorosa limpeza ética na polícia local, Giuliani foi capaz de reduzir a criminalidade em mais da metade do que era antes de assumir, transformando Nova Iorque na cidade grande com o menor índice de violência do país. Pequenos passos impróprios ensinam o criminoso a andar. Delitos maiores o fazem correr. Mas uma política de Tolerância Zero lembram que é melhor não dar nem o primeiro passo. (ARAÚJO, 2009).

De acordo com Malcoln, considerando a possibilidade de ser punido, independente do nível da punição, o criminoso passa a pensar em outras alternativas para o seu ato infracional, porém se entender que não existe punição a oportunidade haverá de leva-lo ao cometimento da infração social. (ARAÚJO, 2009)

Desde a proposta apresentada ao Congresso Nacional é possível observar o desejo do legislador em resolver parte da situação da insegurança pública aplicando a justiça penal ao crimes menores. Na justificativa do projeto um dos argumentos utilizados pelo autor, então deputado Michel Temer era a necessidade de repressão a crimes de menor

¹⁸ Disponível em : <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/pequenos-delitos-e-a-teoria-das-janelas-quebradas/30692/Acesso> em 24.05.2015.

potencial:

Com efeito, a ideia de que o Estado possa e deva perseguir penalmente, sem exceção, toda e qualquer infração, sem admitir-se, em hipótese alguma, certa dose de discricionariedade ou disponibilidade da ação penal pública, mostrou com toda evidência sua falácia e hipocrisia. Na prática, operam diversos critérios de seleção informais e politicamente caóticos, inclusive entre os órgãos da persecução penal e judiciais. Não se desconhece que, em elevadíssima porcentagem de certos crimes de ação penal pública, a polícia não instaura o inquérito e o Ministério Público e o juiz atuam de modo a que se atinja a prescrição. (TEMER, 1989, p. 329)

Essa situação já descrita por Temer apenas se intensificou ao longo dos anos pelo aumento dos crimes e pela desconfiança da sociedade no desempenho da justiça brasileira em relação ao trabalho desenvolvido pelas polícias e pelo judiciário. (1989)

Definir e dar tratamento aos crimes e as infrações de menor potencial ofensivo tornou-se um ponto de partida para a implantação dos juizados especiais criminais e a aplicação da justiça nos crimes de menor relevância, que muito embora sejam assim classificados, são propulsores para o recrudescimento da criminalidade em geral, razões por que devem receber a prevenção e repressão prevista em lei. Como isso não vem ocorrendo, a confecção do termo circunstanciado pela polícia militar poderá se revelar como importante política para a segurança pública no Brasil, o que será estudado no próximo capítulo durante a abordagem sobre a justiça criminal do Brasil.

CAPÍTULO 2

O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL DO BRASIL

A importância desse capítulo para o desenvolvimento do trabalho origina-se no fato de que a confecção do termo circunstanciado como política de segurança pública exige o trabalho de toda a cadeia da justiça criminal, envolvendo a atuação dos órgãos policiais, Ministério Público e do Poder judiciário. Logo, é importante o conhecimento do sistema de justiça do Brasil, especialmente no que diz respeito ao processamento dos crimes de menor potencial ofensivo, sob responsabilidade dos juizados especiais criminais.

O Capítulo 2 está dividido em 05 subtítulos. O primeiro (2.1) é dedicado ao estudo da Justiça Criminal enquanto o segundo subtítulo (2.2) aborda os Juizados Especiais Criminais, órgãos esses, com poderes para a apreciação e julgamento dos crimes de menor potencial ofensivo. Nesta oportunidade serão estudadas as origens da lei 9.099/95, desde a apresentação da proposta legislativa no Congresso Nacional, as razões para a sua criação, bem como objetivo da política pública que a instituiu.

O terceiro subtítulo (2.3), aborda o ciclo completo de polícia, à medida que se trata de modelo adotado em todo o mundo e necessário para a compreensão do tema do trabalho.

O quarto subtítulo (2.4) estuda a experiência dos Estados brasileiros onde o TCO já é realizado pela Polícia Militar, reservando-se para o último subtítulo (2.5) uma análise sobre o ciclo policial em outros países.

O capítulo tem uma abordagem empírica das experiências que já vêm ocorrendo no Brasil, caminhando ao encontro de uma das principais preocupações da sociedade brasileira em nossos dias, a segurança pública. Diariamente, notícias da violência estampam os jornais de todo o país. Pessoas de várias idades e classes sociais têm sido vítimas desse flagelo que se abate sobre os cidadãos. A violência não escolhe o alvo, e pode se dirigir contra qualquer um. Nas grandes e também nas pequenas cidades os crimes se tornaram comuns e muitas vezes são praticados por um motivo fútil ou mesmo sem motivação, provocando a perda de vidas, incapacitando pessoas e destruindo os sonhos de muitos brasileiros.

Os crescentes conflitos, resultado de uma verdadeira erosão das regras de conduta e de uma sociedade com grandes problemas estruturais, vêm causando uma grande sensação de insegurança na população. Atualmente o cidadão não procura a polícia quanto é vítima de um crime e uma das razões é a descrença na capacidade do Estado em fazer justiça. (2007, p. 79)

Segundo Soares, o cidadão não procura a polícia quando é vítima de um crime, principalmente por três razões: medo de ser maltratado pela própria polícia, ser alvo de vingança e descrença na capacidade da polícia, o que tornaria inútil seu esforço de ir à delegacia. (SOARES, 2007, p.79)

Líder mundial em número de homicídios e com mais de um milhão de roubos (assaltos) ocorridos em 2014¹⁹, o Brasil mostra cada vez mais a sua incapacidade de promover a paz social, pois além do elevado número de crimes cometidos anualmente, as taxas de elucidação e punição são cada vez menores. Com esses resultados, a população mostra-se descrente no sistema oferecido pelo Estado e pouco participa, apesar da sua responsabilidade prevista pelo poder constituinte originário²⁰.

Decorridos vinte e sete anos da promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988, e a despeito de farta produção legislativa que se junta aos Códigos Penal e de Processo Penal, resta claro que somente a produção de normas não têm sido suficiente para resolver os problemas relacionados à segurança pública e à justiça criminal.

Muitas vezes a capacidade operativa da Justiça Criminal, conquistada com grande esforço, como é o caso dos juizados especiais criminais é prejudicada em larga escala, por fatores alheios à ordem vigente, como a concentração de poder e privilégios de uma elite²¹, que em detrimento de toda a sociedade, deseja permanecer encastelada em

¹⁹ Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015. Disponível em < <http://www.forumseguranca.org.br/>> Acesso em 07/10/2015.

²⁰ Conforme Filho (2011), O poder constituinte originário pode ser definido como o poder que cria uma nova Constituição, o poder que constitui a Constituiçã. É o poder que põe em vigor uma nova Constituição, seja de maneira propriamente originária (primeira Constituição de um país), seja derrubando o ordenamento constitucional anterior para instituir uma nova Constituição.

²¹ Conforme Bottomore (1974, p. 07), a palavra elite era empregada no século XVII para designar produtos de qualidade excepcional. Seu emprego foi posteriormente estendido para abranger grupos sociais superiores. Pareto, apud Bottomore (1974, p. 08) definiu elite como a reunião em uma categoria das pessoas que possuem os índices mais altos em seus ramos de atividade.

uma realidade utópica, assegurando prerrogativas, vantagens e benefícios, mesmo que em prejuízo de todo o corpo social²².

Com altas taxas de subnotificação, ocasião em que a vítima não informa às autoridades o fato delituoso e sendo baixa a taxa de elucidação da pequena parte que chega ao seu conhecimento, a justiça demonstra a incapacidade de honrar o contrato social do qual é parte fiscalizadora, gerando por isso, a certeza da impunidade para o criminoso e o desestímulo da denúncia para a vítima.

Levando-se em conta os elevados graus de subnotificação da maior parte dos crimes, e a histórica e crônica incompetência do poder de investigação de nossa polícia, é lícito imaginar que as perdas, ao longo das diversas etapas do Sistema de Justiça Criminal brasileiro, sejam muitíssimo superiores àquelas que se conhecem em outros países; (LENGRUBER, 2000, p. 40).

Noutro giro, o aprimoramento dos serviços de segurança pública pode elevar o grau de confiança da população nas polícias, o que, por sua vez, pode levar ao crescimento do volume das denúncias ou dos registros de crime o que pode tornar possível um diagnóstico mais preciso do que realmente ocorre na segurança pública, viabilizando planejamentos e políticas mais eficientes. (SOARES, 2003, p. 79)

Por um exemplo bem simples é possível compreender o grau de enfraquecimento da segurança pública no Brasil percebido por Soares: para que alguém possa curar-se de uma enfermidade, é preciso conhecer de fato a doença que lhe acomete. De nada adianta tomar vários remédios sem conhecer a verdadeira enfermidade. Paliativamente podem ocorrer espasmos de alívio, mas na realidade as despesas desnecessárias e as doses aleatórias normalmente conduzem à piora do paciente.

Como anda a saúde da segurança pública e da justiça criminal no Brasil?

2.1 A JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRA

A justiça criminal no Brasil é composta por regras estabelecidas pelo Estado, que têm por objetivo manter a paz entre os membros da sociedade. Ao Direito Penal cabe a tipificação dos crimes e as correspondentes sanções. O Direito Processual Penal coordena uma série de atos a serem realizados a partir do cometimento de um delito

²² Mosca apud Bottomore (1974, p. 12): “uma elite não se impõe apenas pela força e pela impostura, mas representa, de alguma maneira, os interesses e propósitos de grupos importantes e influentes dentro da sociedade.”

Normas de direito penal e processual penal são válidas para todo o país, da mesma forma, e a sua alteração é de competência privativa da união, isto é, do Congresso Nacional, à luz do que dispõe a Constituição Federal de 1988, quando prevê ser Competência privativa da união legislar sobre normas de direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Para prestar o atendimento à sociedade, a justiça criminal brasileira, se vale de órgãos policiais, ministério público, defensoria pública e poder judiciário. Portanto, a atuação de vários órgãos compõe a justiça criminal.

O poder de polícia é um princípio jurídico, é a possibilidade atuante da polícia, é a polícia quando age. Poder de polícia é o pressuposto ou antecedente lógico da polícia. Abstrato, o poder de polícia concretiza-se na polícia, força organizada visível, cuja ação se faz sentir no mundo e no mundo jurídico. (Cretella Júnior, 1999, 03)

Na fase administrativa ou policial, atuam as polícias uniformizadas com a função de prevenir os crimes e as polícias civis destinadas a apuração dos delitos.

De acordo com Mello a ação executiva do Estado ainda se manifesta no exercício do seu chamado poder de polícia, pelo qual efetiva as medidas legais a ele pertinentes, de condicionamento da liberdade e da propriedade de cada indivíduo em função do bem-estar coletivo. Corresponde à política administrativa propriamente dita. (1969, p. 36),

Além da Polícia Administrativa, há a polícia judiciária, com atuação material na descoberta de crimes e jurídica na elaboração dos inquéritos policiais, para instruir processos criminais e contravencionais, como início de procedimento da responsabilidade judiciária (MELLO, 1969, p. 36)

No Brasil, com esteio na Constituição Federal, as funções de polícia administrativa, preventiva ou de preservação da ordem pública são em grande maioria exercidas pelas Polícias Militares nos Estados e no Distrito Federal, e as funções de polícia judiciária ou de apuração das infrações penais exercidas de igual forma pelas polícias civis.

Segundo Lazzarini as características próprias de cada ramo de polícia são bem definidas. (1999, p.18)

As polícias administrativas (Polícias Militares) atuam antes do cometimento do crime, pois à luz da constituição são ostensivas e preventivas, tendo como missão a

preservação da ordem pública. Para isso têm atuação discricionária²³, podendo, de forma estritamente legal, restringir momentaneamente direitos de alguns em benefício da coletividade. Além da ação de prevenção também realizam a repressão imediata por intermédio do atendimento de emergência (190), quando socorrem, fazem cessar o ato infracional e buscam prender o infrator e recuperar o objeto do crime.

A maior parte de suas atividades realiza-se através do policiamento ostensivo e caracterizado, com a utilização de fardas, viaturas e equipamentos facilmente percebidos pela população.

As polícias militares são regidas principalmente pelo direito administrativo, uma vez que se utilizam com frequência dos poderes discricionários e poder de polícia nas atividades de preservação da ordem pública. Também utilizam o direito penal e processo penal a partir do momento da prisão das pessoas flagradas cometendo crimes.

As polícias judiciárias (Polícias Civis) têm atuação exclusiva após o cometimento do crime, dado que não podem executar o policiamento ostensivo, o que pela própria natureza impediria a eficiência e eficácia de uma investigação, tendo por isso atuação vinculada²⁴ à solução de um ato infracional uma vez que tem como missão constitucional a apuração de infrações penais.

As polícias civis são regidas principalmente pelo direito penal e processual penal, dado a sua natureza de elucidar os crimes, utilizando-se destes instrumentos legais para exercer o seu *múnus* público.

Ocorrendo um crime, não sendo possível evitá-lo, abre-se para o Estado o poder e dever de identificar o seu autor para que responda penalmente perante a justiça pelo ato praticado.

Estando em flagrante delito, ou seja, pouco tempo após o crime e sendo possível alcançar o seu autor, qualquer um do povo poderá e todos os policiais deverão prendê-lo imediatamente.

²³ Poder discricionário é a prerrogativa legal conferida à Administração Pública para a prática de determinados atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo. Sendo assim, tem-se por discricionariedade a liberdade de ação da Administração Pública dentro dos limites estabelecidos na lei. Tal não se confunde com arbitrariedade, que extrapola os limites fixados pela lei, tornando o ato ilegal. Disponível em <<http://www.direitonet.com.br>>Acesso em 10.10.2015

²⁴ Poder vinculado, Também denominado poder regrado, ocorre quando a lei atribui determinada competência definindo todos os aspectos da conduta a ser adotada pela Administração Pública, sem atribuir margem de liberdade para o agente público escolher a melhor forma de agir. <<http://www.direitonet.com.br>>Acesso em 10.10.2015

Portanto, não sendo possível manter a ordem e ocorrendo a sua violação, ante a ocorrência de um delito, o Estado age para restaurá-la. A essa ação praticada em sua maioria das vezes pelo policial militar, através dos denominados flagrante delito, Lazzarini denomina repressão imediata e se dá logo após o cometimento do ato infracional com o objetivo de restaurar a ordem violada. (1999, p. 97)

A ação de preservação da ordem está a cargo dos agentes públicos incumbidos de evitar que a violem, restaurá-la quando violada e de prender quem pratique ou tente fazê-la.

Esse momento do processo da justiça criminal aproxima-se da discussão central da dissertação, uma vez que a Lei 9.099/95 instituiu novas ferramentas ao direito criminal, ao criar novas definições como o crime de menor potencial ofensivo, o termo circunstanciado e a possibilidade de qualquer policial confeccioná-lo.

Com essa inovação, flagrantes de crimes com pena de até dois anos, poderão ser lavrados também por policiais militares, bem como por qualquer outro policial, a exemplo do que ocorre nos Estados da região Sul do Brasil. Já os flagrantes de crimes com pena privativa de liberdade superior a dois anos continuam sendo lavrados por delegado de polícia. Em ambos os casos, a autuação é encaminhada à justiça.

Quando o crime não é evitado, tampouco o seu autor é preso em flagrante, a investigação do fato socialmente reprovável realiza-se através do Inquérito Policial, a cargo das polícias judiciárias (Polícia Civil e Federal), o qual, ao final também é encaminhado à justiça.

A Segunda fase, ou fase judicial, normalmente tem início através da denúncia realizada pelo ministério público (promotor da ação penal), contra a pessoa indiciada na fase do inquérito.

Além do Supremo Tribunal Federal (STF), a constituição também estabelece competência na área criminal para o Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Superior Tribunal Militar (STM) e ainda faz a divisão da Justiça em Federal e Comum (estadual).

Quanto às instâncias, existe a justiça de primeiro grau, a de segundo grau, nos tribunais regionais federais ou tribunais de justiça, respectivamente e ainda o Superior Tribunal de Justiça.

Para o processamento, instrução e julgamento de um crime, adota-se o ritual previsto no Código de Processo Penal, onde estão previstos que os procedimentos

poderão ser o comum (dividido em ordinário, sumário e sumaríssimo) ou especial, quando ocorre expressa previsão no próprio código ou em legislação especial.

Finalmente, o sistema penitenciário, sob a responsabilidade do poder executivo, tem a função de dar cumprimento à decisão judicial, através da execução da pena.

A prisão tem como finalidades expressas em lei a reprovação e prevenção ao crime (Código Penal, 1940, art. 59), bem como efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado (Lei de Execuções Penais, 1984, art. 1º).

Com uma população carcerária em 2014 de 607.373²⁵ presos e diante das atuais condições das unidades prisionais do Brasil, as políticas públicas para o sistema penitenciário e para os egressos apresentam-se como mais um desafio no mosaico da segurança pública.

O sistema penitenciário brasileiro encontra-se falido há muitos anos, e além do que nas últimas duas décadas, a população carcerária aumentou em 450% (...). É pois manifesta a desordem que se agiganta neste setor em face das falhas gravíssimas contra a democracia, além da total ausência de respeito à dignidade da pessoa humana em integral afronta aos direitos e garantias fundamentais. Em face desse quadro de irrestrito abandono do poder público, a criminalidade tende a aumentar de forma assustadora e na mesma proporção sobrevém o descrédito de todo o sistema punitivo brasileiro. (RIBAS, 2011, p. 03).

A polícia não é, portanto, responsável exclusiva pela resposta do Estado ao crime. Apesar de ser a parte mais visível pela sociedade, a polícia possui parcela limitada da atuação estatal na justiça criminal, estando inserida num sistema amplo de instituições. É o que dispõe a Constituição Federal em relação às pessoas e às organizações:

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:

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Os dispositivos constitucionais têm grande importância para a ação do Estado na consecução de políticas de segurança, pois a partir de seus princípios e regras delineadas

²⁵ Anuário Brasileiro de Segurança pública (2015, p. 62).

na carta mãe²⁶, as demais normas em qualquer dos três planos federativos de governo, devem entrar em conformidade com a Constituição Federal, tanto as estruturas dos órgãos quanto as competências e respectivas ações dos agentes públicos.

O termo segurança aparece logo no preâmbulo da Constituição Federal.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição Da República Federativa do Brasil. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p. 07)

No artigo 5º, a segurança aparece no caput do artigo como direito fundamental da pessoa humana, quando dispõe que 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.

No artigo 6º, a segurança surge como um direito social, juntamente com a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados,

As competências dos órgãos estatais: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares e de seus agentes estão previstas ao longo do artigo 144 da Constituição, quando dispõe sobre a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

A Constituição Federal de 1988 ao prever a segurança como direito mas responsabilidade de todos, consolidou o regime democrático. Nessa Carta Constituinte, buscou-se ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e de implementação das políticas sociais; a participação social passou a representar, em suas diversas modalidades, um elemento estruturante do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). E essa participação pode ocorrer tanto no debate e propositura quanto na execução propriamente das políticas públicas. (DA SILVA, 2005, p.)

²⁶ Constituição é um conjunto de leis que regem um país, um governo, um estado. Também chamada de Carta Magna, Lei suprema, Lei das leis, Carta Mãe. Disponível em <<http://www.educacao.cc/>>. Acesso em 10.10.2015

Para os órgãos incumbidos da segurança pública, manter a paz é uma busca constante a que se dedicam e a razão da própria existência das instituições.

Existe assim um conjunto de órgãos e agentes que operam diante do fenômeno criminal, cada qual com atribuições específicas e diversas umas das outras, mas que se complementam no campo teórico, guardando certa distância no campo prático.

Comportamentos isolados que ocorrem no mundo real impactam severamente o sistema de justiça criminal e causa sérias implicações para a aplicação da justiça, pois segundo Carlos Magno Nazareth Cerqueira, ex-Secretário de Segurança Pública do RJ:

situa-se predominantemente na aplicação da justiça criminal e na manutenção da ordem pública, e o funcionamento do sistema criminal e do subsistema policial pode estar afetado por insuficiências técnicas e científicas, independentemente da sua estruturação, lembrando que a melhoria das partes isoladamente não propiciará eficiência. A precisa identificação do sistema e a participação sistemática são práticas ainda desconhecidas no Brasil. Esse sistema compreende a Legislação Penal, a polícia, o ministério público, o setor penitenciário a justiça criminal e os advogados.(1996)

Nas estruturas policiais o Brasil recebeu influência do direito português e das estruturas policiais então existentes na corte. A influência do direito originário da corte portuguesa predominou no Brasil por longo período, a exemplo do Código Criminal mandado executar por D. Pedro I em 1830:

[Lei de 16 de dezembro de 1830](#). Manda executar o Codigo Criminal. D. Pedro por Graça de Deus, e Unanime Acclamação dos Povos, Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil: Fazemos saber a todos os Nossos subditos, que a Assembléa Geral Decretou, e Nós Queremos a Lei seguinte: Codigo Criminal Do Imperio Do Brazil Art. 1º Não haverá crime, ou delicto sem uma Lei anterior, que o qualifique.

Em 1832, durante o período da regência²⁷, a promulgação do Código de Processo Criminal do Império define agentes públicos e órgãos da justiça criminal, além de institutos para a aplicação da justiça nos casos de cometimento de crimes:

[Lei de 29 de novembro de 1832](#). Promulga o Codigo do Processo Criminal de primeira instancia com disposição provisoria ácerca da administração da Justiça Civil.A Regencia, em Nome do Imperador o Senhor Dom Pedro II, Faz saber a todos os Subditos do Imperio, que a Assembléa Geral Decretou, e Ella

²⁷ O período de regência ocorreu na história do Brasil entre 1831 e 1840, ocasião em que o imperador D. Pedro I abdicou do poder em 1831, quando D. Pedro de Alcântara, D. Pedro II, seu filho e herdeiro tinha apenas 5 anos de idade. A Constituição brasileira do período determinava que o país deveria ser governado por regentes, até o herdeiro atingir a maioria (18 anos).

Sanccionou a Lei seguinte: Código do Processo Criminal de Primeira Instância Art. 4º Haverá em cada Distrito um Juiz de Paz, um Escrivão, tantos Inspectores, quantos forem os Quarteirões, e os Officiaes de Justiça, que parecerem necesarios.

Contemporaneamente, a Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo específico para a Segurança Pública, no art. 144, em que lista os vários órgãos policiais, definindo suas atribuições e competências: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Cíveis e Polícias Militares.

Em relação às atribuições para as atividades de polícia preventiva e investigativa, em todos os países do mundo, especialmente nas 46 nações do bloco europeu e nos 35 países do continente americano, as polícias realizam as duas atividades, sem solução de continuidade das suas ações, ocorrendo uma única exceção, mundialmente conhecida que é o caso do Brasil, onde cada polícia realiza uma parte da ação, o que é apontado como uma das razões para a baixa eficiência da segurança pública em comparativo com aqueles países que adotam o modelo do ciclo completo de polícia.

O inquérito Policial é uma criação do direito penal brasileiro, instituído no século XIX. É uma peça meramente informativa e preparatória para ação penal, destinada a fornecer elementos de convicção ao Ministério Público para a proposição da ação penal. Encerrado o inquérito, é remetido ao juiz, com vistas ao promotor para oferecimento da denúncia, se houver elementos.

Nos casos de falta de representação do acusado, quando não tem advogado, a defensoria pública o defende, garantindo assim o direito da ampla defesa, cabendo finalmente ao juiz decidir se o acusado será condenado ou absolvido.

Há ainda o trabalho dos advogados, que são contratados pelos acusados para defendê-los perante a justiça ou quando são contratados pela própria vítima ou parentes da vítima como assistentes de acusação, em apoio ao promotor de justiça.

Em casos de crimes contra a vida, a justiça criminal ainda recorre ao tribunal do júri quando cidadãos comuns também emprestam seu trabalho à justiça criminal.

Finalmente em caso de condenação pela justiça, dar-se-á início ao cumprimento da pena, a cargo do sistema prisional.

Esse conjunto de regras, de órgãos e de agentes públicos constitui a justiça criminal brasileira, que tem como função básica a proteção à pessoa e aos valores fundamentais para viver em sociedade, conhecidos como bens jurídicos, tutelados pelo Estado, entre eles a vida, o patrimônio e a honra.

Essas prerrogativas são exercidas pela intimidação coletiva, que utiliza do temor ao risco da sanção penal como instrumento de prevenção e, sobretudo, pelo cumprimento dos compromissos éticos entre o indivíduo e o Estado, gerando, assim, o respeito às normas jurídicas em razão de uma convicção da sua necessidade e justiça, e não somente pelo receio de punição. (Capéz, 2006)

Concretamente, quando uma pessoa pratica um ato reprovável, o qual a partir do ponto de vista ético dos cidadãos foi formalmente incluído como uma infração penal é acionado um conjunto de órgãos e instituições com a capacidade de empregar atos para efetivar uma sanção penalmente prevista.

Da mesma forma, quando o poder judiciário é lento, omissivo ou injusto, incute na consciência comunitária a irrelevância de valores éticos e sociais, conduzindo a um descrédito da justiça criminal e propiciando o desrespeito a tais valores. (CAPÉZ, 2006)

Fatores como a descrença da sociedade no sistema de justiça do Brasil, o alto índice de criminalidade, a banalização da violência, aliados à baixa capacidade de solução dos delitos, gerando a reincidência, a impunidade e a subnotificação da maioria dos crimes tem provocado grandes reflexões sobre os caminhos possíveis para o restabelecimento da paz e tranquilidade pública, garantidoras da coesão e do respeito ao pacto social.

Sob esse cenário e por essas razões surgiram os juizados especiais criminais.

2.2 OS JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS

Os juizados especiais criminais surgiram diante da preocupação com o aumento da criminalidade e pela necessidade do Estado em proporcionar uma justiça penal eficiente. Com o objetivo principal de acelerar a justiça criminal representou uma inovação no direito penal brasileiro.

Criados pela lei 9.099 de 26 de setembro de 1995, os juizados especiais criminais, já encontravam previsão desde a Constituição Federal de 1998:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;

À época, com altas taxas de criminalidade, fato que ainda persiste no Brasil, a tentativa foi de buscar várias soluções com uma mesma medida, uma mesma lei, diante dos inúmeros gargalos apresentados pela justiça criminal.

A saturação dos sistemas judiciário e prisional sempre foram problemas históricos e com soluções igualmente distantes. Com 95,1 milhões de processos tramitando na justiça no ano de 2013²⁸ e uma população carcerária de 607 mil presos²⁹, o sistema de justiça do Brasil demonstra uma realidade perversa e de difícil solução.

Por várias causas, a incapacidade do Estado (nas três esferas de poder e nas várias instâncias de governo) em responder as demandas sociais vem gerando a cada dia maior impunidade e reincidência. Apesar das penas em abstrato, a pena tal como quantitativamente prevista na lei, pouca gente era de fato punida, o que criava uma sensação de que o crime valia a pena, afinal, apesar de existirem leis, poucas pessoas que cometiam crimes recebiam o castigo.

Com poucas alternativas, e diante da cobrança social, o Estado se restringia a criar novos tipos penais e a endurecer as penas, as quais somente em poucas vezes seriam verdadeiramente aplicadas, servindo como disse Azevedo como um remédio penal, utilizado pelas instâncias do poder político como resposta para quase todos os tipos de conflitos e problemas sociais. (2009, p. 102)

A resposta penal se converte em resposta simbólica oferecida pelo Estado diante das demandas de segurança e penalização da sociedade, sem relação direta com a verificação de sua eficácia instrumental como meio de prevenção ao delito. (AZEVEDO, 2009, p. 102)

Diante do cenário existente, muitos crimes prescreviam antes do julgamento, aumentando a sensação de descrença no sistema de justiça, e ocasionando que o autor de vários delitos, muitas vezes não recebia qualquer punição.

Deste modo, com todos os crimes recebendo o mesmo tratamento processual, ou seja, o mesmo rito ordinário, demorado e protelatório, os crimes pequenos raramente conduziam a alguma condenação, gerando apenas trabalho dos agentes públicos e um grande gasto com todo o aparato à disposição da justiça, confirmando aquilo diagnosticado por Rolim ao afirmar que “o inquérito policial, assinale-se, é outra característica do nosso modelo que se afasta da experiência internacional e que é, sabidamente, contraproducente.” (2012, p. 01)

²⁸ Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em < <http://www.cnj.jus.br/>>. Acesso em 01.10.2015

²⁹ Anuário Brasileiro de Segurança pública (2015, p. 06).

Diante da obrigação de seguir a lei em vigor, o juiz não estava autorizado a buscar forma alternativa de punição. Sem poder sentenciar de forma diversa do prescrito em lei, os juízes seguiam as regras existentes, o que gerava descrença no Estado e na justiça, não sendo raro muitos autores e vítimas falecer antes do fim do processo criminal.

Do ponto de vista da atividade policial, a lei que instituiu os juizados especiais criminais trouxe entre outras inovações a possibilidade do atendimento da ocorrência policial no local da infração penal, acelerando e desburocratizando o procedimento de registro do crime.

Conhecido como revitimização, processo pelo qual a vítima de um crime é também vítima do sistema de justiça, o atendimento célere da ocorrência policial e o agilidade da processo penal, têm assim um papel plural de evitar a dupla vitimização do cidadão, fazendo-a acreditar na justiça e de que vale a pena com ela colaborar, bem como criando nos infratores e demais pessoas a certeza de que será punido em caso de cometimento de crimes.

Deste modo, a resposta imediata do Estado, com o atendimento no próprio local onde ocorreram os fatos diminuiria a sensação de impunidade pela sociedade, que presenciando o interesse do Estado na solução do seu problema, retomaria a confiança na Polícia e no Judiciário, uma vez que os conflitos são rapidamente registrados e trazem soluções igualmente rápidas.

Essa nova forma, além da economia de recursos, uma vez que várias agências policiais realizando um mesmo registro gerava e ainda gera enorme desperdício de tempo, que podem ser economizados ou dirigidos para outras atividades de interesse público.

O desafio, por isso, não é o de ajustar o modelo atual de policiamento, nem o de investir mais recursos nele, mas sim o de construir um novo modelo, dotado de uma nova racionalidade. Ao contrário do que se costuma imaginar, as polícias brasileiras não precisam apenas de mais recursos e novos investimentos. Mantido o atual modelo e as reformas tradicionais de atuação policial no Brasil, a tendência maior aponta para o desperdício dos recursos públicos que seja nele eventualmente empregados. (ROLIM, 2006, p. 45)

A confecção do TCO no local da infração e o encaminhamento direto possibilitam relatos mais fidedignos e seguros, uma vez que sem a solução de continuidade do ciclo da ação policial, os relatos e as primeiras impressões serão levadas ao conhecimento do poder judiciário, proporcionando maior segurança ao julgador e melhor promoção da justiça.

Por essas razões, a proposta de alteração do processo penal, que ao final seria transformada em norma jurídica, Lei nº 9.099 de 26 de setembro de 1995, foi inicialmente apresentada no Congresso Nacional pelo Projeto de Lei nº 1480 de autoria do então Deputado Federal Michel Temer, hoje Presidente da República, o qual tratava sobre o julgamento e execução das infrações penais de menor potencial ofensivo. A esse projeto foi apensado o de nº 3.698/89 do então deputado e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Nelson Jobim que tratava ao mesmo tempo dos juizados cíveis e criminais.

Durante a tramitação das propostas, a comissão resolveu aprovar ambos os projetos, e na forma de uma redação substitutiva, aproveitou a proposta do Deputado Michel Temer em relação aos juizados criminais e a proposta do Deputado Nelson Jobim em relação aos juizados cíveis. Aprovado na Câmara e no Senado Federal, mantido o substitutivo apresentado pela primeira casa, foi sancionado pelo presidente da República a Lei nº 9099, de 26 de setembro de 1995, ou seja, após seis anos de tramitação, foi apresentada a sociedade a lei dos juizados especiais cíveis e criminais, conforme mandamento da Constituição Federal.

[Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.](#) - Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. - O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei: Capítulo I Disposições Gerais - Art. 1º Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, órgãos da Justiça Ordinária, serão criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência.

Além de revogar a Lei sobre os Juizados especiais de pequenas causas Lei nº 7.244/84, a lei 9.099/95 trouxe a figura das denominadas infrações de menor potencial ofensivo, que são aquelas que originalmente tinham pena máxima de 01 ano e foram posteriormente alteradas para dois anos, cumuladas ou não com pena de multa.

Art. 60. O Juizado Especial Criminal, provido por juízes togados ou togados e leigos, tem competência para a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência.

Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.

Objetivando maior eficiência e como forma de agilizar e simplificar o processo, a nova lei trouxe como princípios orientadores para os processos dos crimes de menor complexidade, de menor potencial ofensivo, a oralidade, simplicidade, informalidade,

economia processual e celeridade objetivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade:

Art. 62. O processo perante o Juizado Especial orientar-se-á pelos critérios da oralidade, informalidade, economia processual e celeridade, objetivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade.

Outra importante conquista para a sociedade foi a então inovadora confecção do Termo circunstanciado, um comunicado sumário, lavrado pela autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência de uma infração penal de menor potencial ofensivo que deverá ser encaminhado ao conhecimento da autoridade judicial. Além da confecção a lei determina também o encaminhamento do documento confeccionado diretamente ao juiz competente:

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.

Idealizada para proporcionar maior eficiência da justiça criminal, bem como facilitar o acesso à justiça, gerando maior confiança e satisfação da sociedade no poder de regulação social do Estado, a Lei nº 9.099/95 introduziu modificações substanciais no processo penal em relação aos crimes de menor potencial ofensivo, e como grande inovação para a segurança pública, dispensou a abertura do inquérito ou da lavratura do flagrante delito, sendo ambos substituídos pelo Termo circunstanciado, peça de simples confecção.

Dessa forma, uma providência legal que veio a reformular as demandas ao Poder Judiciário foi a edição da Lei dos Juizados Especiais (Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995), que apesar de alargar as hipóteses de eventos a eles sujeitos, criou novas demandas, bem como toda uma gama de alterações nas leis de organização judiciária. (ROCHA, 2011, p. 27)

A repressão aos crimes menores, obteve também nos Estados Unidos uma especial atenção por parte das autoridades públicas. Em Nova Iorque, o prefeito Giuliani ao implantar o programa tolerância zero em 1994, teve como inspiração os resultados da redução dos índices de violência que ocorreram na cidade na década de 1980 a partir da adoção da política baseada na Teoria das Janelas Quebradas (*fixing broken windows*).

Segundo Malcolm Gladwell no livro *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*, à época, o tráfico de drogas, brigas, homicídios e outros crimes tomavam conta da cidade. Araújo explica que segundo Gladwell (1992) os movimentos

sociais radicais têm como características o rápido contágio e grandes efeitos de pequenas causas. (ARAÚJO, 2009, p. 01)

James Wilson e George Kelling, explicam no artigo *Broken Windows: the police and neighborhood safety* (1982) que a indiferença em relação a pequenos delitos pode levar à tolerância a crimes mais graves. (ARAÚJO, 2009, p. 01)

A conclusão do prefeito foi que para controlar os grandes crimes deve-se primeiramente coibir os pequenos delitos. Partindo desse princípio o prefeito Giuliani conseguiu reduzir a metade da criminalidade em Nova Iorque no ano de 1994, que passou a ser a cidade grande com o menor índice de violência nos EUA.

Conforme explicam Wilson e Kelling, , o fato é que o criminoso longe de ser alguém que age por suas próprias razões é também altamente sensível ao seu ambiente e influenciado pela sua realidade. (ARAÚJO, 2009, p. 01)

Se a pessoa vive num ambiente onde o crime é punido, independente da sua magnitude, então passa a considerar outras alternativas. Mas se o seu contexto sugere que não haverá obstáculo ou castigo por quebrar uma janela, bater uma carteira, roubar um banco, seqüestrar ou exigir propina para assinar um contrato público, então a ocasião haverá de formar o ladrão. Crimes menores abrem caminho para os maiores. Pequenos passos impróprios ensinam o criminoso a andar. Delitos maiores o fazem correr. Em uma política de tolerância zero é melhor não dar nem o primeiro passo escreveram Wilson e Kelling. (ARAÚJO, 2009, p. 01)

Encontramos argumentos semelhantes na justificativa do projeto de Lei nº 1480/89 do então Deputado Michel Temer , quando esclarece a necessidade de punição dos crimes de menor potencial, pois são degraus para o cometimento de delitos mais graves.

Ocorreram tentativas de programas semelhantes em algumas cidades do Brasil, todas sem sucesso, todavia, sem a repressão uniforme aos pequenos delitos, já prevista em lei, mas ainda não realizada. Mantida apenas a questão formal, os programas continuarão adstritos ao campo teórico, sem alcançar nem prever as probabilidades reais previstas por Clausewitz. Isso vale dizer que ações práticas devem ser levadas a efeito, pois a simples existência da norma não é capaz de isoladamente dar vida ao que projetou o parlamento. (2014, p. 81)

O sistema de justiça criminal está presente diariamente na vida dos cidadãos. Às vezes mesmo sem conhecê-lo, todos se beneficiam ou sofrem em razão de sua ineficiência. Com um conjunto de órgãos e pessoas destinadas a manutenção da paz,

evitando o crime ou restabelecendo a ordem perturbada através de um processo formal de acusação e punição, é essencial à vida em sociedade, à concreção do idealizado contrato social.

Em sintonia com todo esse aparato estatal, devem se juntar ainda as políticas públicas, especialmente as políticas de segurança pública, direcionadas para a gestão do fenômeno criminal.

Uma avaliação sistêmica de todos os atores, processos e variáveis que impactam a justiça criminal é o ponto de partida para as medidas preliminares na tentativa de conter o avançado processo de incivilidade.

O aperfeiçoamento e a operacionalização plena dos juizados especiais criminais, bem como de todo o processo da persecução para os crimes que a eles se sujeitam é uma medida mais que esperada pela sociedade, que há décadas padece sob uma incompreensível insensibilidade das autoridades em olhar de verdade para essa que é uma de suas principais reivindicações: a paz social. A esse respeito, a sociedade tem se manifestado e o fez recentemente, como será visto no próximo subtítulo.

2.3 CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

Na quase totalidade dos países, a polícia tem competência para exercer todo o ciclo da atividade policial, função policial plena ou ainda ciclo completo de polícia. Exceção ocorre no Brasil, notoriamente nos Estados, onde as polícias atuam de forma incompleta e sem integração. A Polícia Militar cuida da parte preventiva e do atendimento às situações de emergência policial e a Polícia Civil apura as infrações penais.

O ciclo completo de polícia pode ser entendido como o conjunto das ações administrativas do Estado no campo da ordem pública, em seu aspecto de segurança pública (busca do estado anti-delitual), que abrange toda a atividade policial preventiva e repressiva, seja na situação de normalidade ou anormalidade.

O Ciclo completo de polícia de acordo com Giulian, , compreende a prevenção ao crime, a preservação da ordem pública, por meio da manutenção e da restauração da ordem pública, ou seja, atuando desde o início do delito, passando pela sua prisão, seja pela polícia administrativa ou judiciária, a sua apresentação à justiça e MP criminal, até a final e justa absolvição ou condenação, finalizando no sistema penitenciário. (SILVA JÚNIOR, 2006, p. 04)

Conforme ensinamentos de Lazzarini, o ciclo de polícia no Brasil é a fase onde ocorre a maioria dos atos de polícia e divide-se em três momentos: (1999)

- a) situação de ordem pública normal;
- b) momento da quebra da ordem pública e sua restauração;
- c) fase investigatória.

O ciclo da persecução penal, ou persecução criminal é composto por quatro fases:

- a) momento da quebra da ordem pública, ocorrendo ilícito penal;
- b) fase investigatória;
- c) fase processual;
- d) fase das penas.

Como se vê, a persecução penal começa ainda na segunda fase do ciclo de polícia.

Na situação da ordem pública atua a polícia preventiva, pois se trata de momento de segurança e tranquilidade pública, onde as pessoas exercem os seus direitos e cumprem seus deveres.

No momento da quebra da ordem pública e sua restauração, atua a polícia preventiva (polícia militar) utilizando de táticas e técnicas para restauração da ordem pública. Quando o fato resultante da ação humana configurar um ilícito penal, cabe normalmente à polícia militar a repressão imediata para prisão do autor do delito e a restauração da ordem pública. Para tanto, são empregados em todo o Brasil, centros de operações para atendimento à população em casos de emergências policiais, que funcionam a partir de ligações telefônicas para o número 190.

Não sendo possível a prisão no momento do crime ou logo após a sua execução, (casos em que se constate o flagrante delito) e que necessite de investigação policial para o conhecimento da autoria e materialidade, a competência é da polícia judiciária, a qual através da instauração de um inquérito policial reunirá, através de procedimento legal, todas as provas, depoimentos e vestígios, encaminhando o resultado ao poder judiciário para a fase processual.

De tudo também tomará conhecimento o ministério público que ofertará ou não denúncia ao judiciário sobre o fato entendido como crime. O Judiciário julgará, condenando ou absolvendo o réu.

O Ciclo completo de polícia compreende então as fases de atuação policial que vão desde a situação de normalidade, a prisão de indivíduos em caso de cometimento de

crimes, com a restauração da ordem pública e o seu encaminhamento ao poder judiciário seja através da confecção do termo circunstanciado, para crimes com pena privativa de liberdade de até dois anos, cumulados ou não com multa ou através do inquérito policial/flagrante para os demais crimes com restrição de liberdade a partir de dois anos ou ainda para os crimes que a lei assim o prevê.

Ocorre no Brasil, entretanto, uma divisão do ciclo de atuação das polícias na preservação da ordem e segurança pública. A Polícia Militar atua preventivamente, antes do cometimento do crime, por meio do policiamento ostensivo, visível e fardado, e atua também repressivamente prendendo em flagrante delito quem viole norma prescrita em lei, praticando crime ou contravenção penal.³⁰

Após a prisão de quem esteja cometendo o crime, a polícia militar o encaminha até a delegacia policial disponível para a realização do auto de flagrante delito, para crimes com penas maiores que 02 anos ou confecção de um TCO, nos crimes com pena máxima de dois anos.

Note-se que na maioria dos crimes, existe atuação de ambas as polícias, civil e militar, de forma que nenhuma das instituições atua plenamente ou desenvolvem o ciclo completo de polícia. Com essa ação mitigada, quando cada polícia vai até um limite demarcado, fato que ocorre exclusivamente no Brasil, muito se perde pela solução de continuidade do trabalho policial, uma vez que há pouca ou nenhuma integração entre as polícias, que trabalham e são culturalmente diferentes.

A fragmentação do ciclo completo ou do ciclo policial no Brasil não encontra exemplo similar no mundo e até mesmo as polícias portuguesas, inspiração para a criação das Polícias Brasileira não atuam mais apenas na metade do ciclo policial.

Da forma atual, no lugar de sobreposição de esforços, há na realidade exclusão em certas faixas do trabalho policial, quando nenhuma instituição acaba atuando. Com o sistema vigente, incapaz de fazer frente à criminalidade, perdem os profissionais da segurança pública, desvalorizados e desmotivados, perdem as instituições que poderiam oferecer segurança pública em melhores níveis e perde principalmente a sociedade, vítima

30 A infração penal possui duas espécies: crime/delito e contravenção penal. Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente.

do crime e revitimizada pelo sistema burocrático e improdutivo, conforme diagnosticou Alexandre Rocha:

A segurança pública no Brasil está em convulsão, sobretudo pelo fato de o atual modelo policial se mostrar incapaz de conter a evolução da criminalidade. Mas, lamentavelmente, as polícias civis estão aferradas a procedimentos cartoriais do século 19. Por exemplo: a elaboração do inquérito policial tem sido o fim dessas organizações, embora esse recurso inquisitorial não apreenda a criminalidade contemporânea. Resultado: as polícias civis são burocratizadas, precariamente gerenciadas e ineficientes. Essa situação tem colocado em xeque a atuação da maioria das polícias civis. Os indicadores de investigação criminal disponíveis mostram o malogro dessas polícias. Responsáveis por apurar a autoria de infrações criminais, elas são ineficazes, por exemplo, quando se analisa esclarecimento de homicídios. Em média, só 8% dos homicídios apurados pelas polícias civis brasileiras é esclarecido. É triste. Em quase todas as delegacias de polícia civil do Brasil se entulham inquéritos que nunca chegarão a soluções. Isso acarreta sentimentos de insegurança, de impunidade e de descrença dos cidadãos para com as polícias.³¹ (ROCHA, 2014, p. 01)

Além das próprias agências policiais que se manifestam pela reforma imediata do atual modelo de segurança pública, a necessidade de modernização da segurança pública também atingiu parte da sociedade e do próprio Congresso Nacional.

Por sua vez, o Instituto Sou da Paz, uma organização não governamental, a qual tem como integrantes sociólogos e cientistas sociais militantes na área da segurança pública com produção de pesquisa, estudos, artigos e propostas para o problema da violência, apresentou em 2014 uma agenda prioritária de segurança pública e tinha como propostas subsidiar os candidatos ao governo federal com ideias para o debate público sobre o tema no país.

Após detalhamento do modelo policial brasileiro, diagnosticado por especialistas do instituto Sou da Paz, no que tange às polícias dos estados, a polícia militar, com a incumbência de manter a ordem pública e realizar o policiamento ostensivo e preventivo nas ruas por meio do patrulhamento, e a polícia civil de investigar os crimes, significando na prática que cada polícia faz metade do trabalho policial sem que haja integração entre ambas, há uma conclusão acerca do modelo vigente:

Está claro que o modelo constitucional vigente está esgotado. Embora haja inegáveis avanços conquistados de forma independente pelas polícias de alguns estados, é necessário propor mudanças estruturais capazes de possibilitar avanços sustentáveis no modelo e na atuação das polícias

³¹ Disponível em < <http://www.cobrapol.org.br/noticias.asp?cod=1968> > Acesso em 19.05.2015.

brasileiras (AGENDA PRIORITÁRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA -2014, p. 07)³²

O trabalho foi realizado por um grupo de organizações e especialistas em segurança pública, que se reuniu para elaborar um conjunto de propostas concretas para a segurança pública no Brasil. Entre as muitas medidas possíveis que foram discutidas, seis áreas foram escolhidas como prioritárias para melhorar a segurança pública no país. Nesse sentido, as recomendações apresentadas no presente documento estão divididas em seis pontos principais:

1. Construção de um novo pacto federativo para a segurança pública, o que significa uma redefinição dos papéis da união, estados e municípios em relação às competências e responsabilidades sobre a segurança pública, com a revisão legislativa sobre o tema;

2. Aperfeiçoamento da capacidade de difusão e gestão das informações de segurança pública num esforço para diagnosticar as informações, produzindo dados confiáveis e com qualidade capazes de subsidiar políticas públicas, além de informa-los às diversas agências públicas com responsabilidades para tomada de decisões;

3. Redução de homicídios, uma vez que as taxas mortandade dolosa no Brasil estão entre as maiores do mundo, o que reduz a idade média do homem no Brasil e gera uma perda de até 6% do PIB³³ com despesas advindas da violência. Investimento em programas de prevenção, investigação dos homicídios e implantação de uma política nacional de controle de armas de fogo;

4. Reforma do modelo policial³⁴, uma vez que na prática, significa que cada polícia faz metade do trabalho policial sem que haja integração entre ambas. O modelo brasileiro já não encontra similar em outros países, que aperfeiçoaram as formas de enfrentamento à violência, mesmo caminho que deve tomar o Brasil;

5. Modernização da política criminal e penitenciária de forma que entre essas e a segurança pública haja uma sintonia e uma continuidade de políticas públicas, uma

³² Agenda prioritária de segurança pública resumo executivo. Disponível em <http://soudapaz.org/upload/pdf/resumo_agenda_priorit_ria_2014.pdf> Acesso em 17 de maio de 2015.

³³ Agenda prioritária de segurança pública resumo executivo. disponível em <http://soudapaz.org/upload/pdf/resumo_agenda_priorit_ria_2014.pdf> Acesso em 17 de maio de 2015.

³⁴ O modelo policial brasileiro a que se refere a recomendação significa que cada polícia faz metade do trabalho policial sem que haja integração entre ambas.

vez que decisões autônomas não conseguem alcançar a efetividade necessária para a garantia da lei e da ordem;

6. Revisão de aspectos da política de drogas, com reavaliação das definições sobre os usuários de drogas e sobre as penas aplicadas aos traficantes.

Em relação à proposta de reforma do modelo policial, a ideia apresentada foi a da implementação de polícias integradas de ciclo completo:

Ainda assim, está claro que o modelo atual que fragmenta o ciclo da segurança pública está esgotado e precisa ser reformado: Para tanto é preciso estabelecer polícias de ciclo completo, que atuem em ambas as frentes, de prevenção e de investigação, como em vários outros países, e não mais de forma fragmentada, cada polícia fazendo metade do trabalho. Um novo modelo nesse formato ainda precisa ser construído. No entanto, é fundamental impulsionar reformas nessa direção. (AGENDA PRIORITÁRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014, p. 07)

Segundo Lima há enorme dificuldade no Congresso Nacional para o avanço de propostas significativas nas estruturas da segurança pública, criando espaços para áreas de insegurança, em face da dificuldade de se estabelecer o assunto como prioritário. Com isso, abrem-se espaços para uma briga por poder, corporativismos entre união, estados, municípios e instituições, o que exige uma superação e um pacto por uma nova polícia. (2014)

Com essa realidade, somente em longo prazo poderão ocorrer resultados significativos, desde que reformas estruturais ocorram além do enfrentamento de temas sensíveis como a reforma do modelo policial determinado pela Constituição e adoção do ciclo completo de policiamento e a instituição de uma carreira única de polícia, que valorize o policial, conforme registraram os autores.³⁵ (LIMA E BEATO, 2013),

Em síntese, o modelo do ciclo completo, capacita as duas polícias, civil e militar para atuar nas duas fases da ação policial: preventiva no policiamento ostensivo e repressiva na investigação, como ocorre na quase totalidade dos países do mundo, de forma total no bloco europeu e americano, excetuando-se apenas o Brasil.

O Ciclo completo de polícia prevê a atuação plena das polícias em todo o espectro criminal, independente do *quantum* da pena, razão por que a confecção do termo circunstanciado pelas polícias militares configura-se como o primeiro passo e como medida da mais alta importância para a reforma do modelo policial brasileiro. A partir

³⁵ <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/11/1365771-renato-sergio-de-lima-e-claudio-beato-um-pacto-pela-reforma-da-seguranca-publica.shtml>. Acesso em 18.05.2015

da sua realização pela polícia militar, milhões de casos criminais esquecidos pela justiça brasileira, poderão enfim receber a devida prestação jurisdicional do Estado.

Apesar da grande discussão acerca do modelo de segurança pública ideal, se polícia única, federal, estadual ou municipal, civil ou militar, está claro que o modelo que fragmenta o ciclo da segurança pública está ultrapassado, inviável sob vários aspectos, isolado das melhores práticas e precisa com urgência ser reformado.³⁶

2.4 O TERMO CIRCUNSTANCIADO EM OUTROS ESTADOS DO BRASIL

A Lei dos juizados especiais criminais trouxe uma proposta de mudanças nos procedimentos do Poder Judiciário, do Ministério Público e das Polícias no Brasil. No que se refere às ações das polícias, caminha lentamente e às vezes estaciona em relação ao alcance dos objetivos propostos.

A pretendida aceleração da justiça criminal acabou por não acontecer, uma vez que o rápido encaminhamento das ocorrências diretamente ao juiz, pelo primeiro policial que atendesse ao fato, não vem sendo realizado na maior parte do país, o que na prática, condena os casos sujeitos à confecção de TCO's ao mesmo rito de tempo dos demais crimes, apesar de todo o vocabulário utilizado pelo legislador prescrevendo uma maior agilidade.

Como na maioria dos Estados as polícias militares ainda não o realizam o TCO, acaba por levar, nesses casos, as ocorrências para as delegacias e não diretamente ao juizado como determina o art. 69 da lei 9.099/95. As delegacias por sua vez, como têm muito menor capilaridade no país, não conseguem absorver as demandas que chegam, processá-las e encaminhá-las ao juiz em tempo satisfatório, tornando esse procedimento, quando é investigado, tão lento quanto o próprio inquérito, em dissonância com o espírito insculpido na norma desde o seu projeto embrionário em 1989. Mas, na maior parte dos casos, nada é realizado.

Com um cenário nacional de pouco progresso em relação ao atendimento das ocorrências criminais com pena privativa de liberdade até dois anos, e após completar 20

³⁶ Agenda prioritária de segurança pública resumo executivo. disponível em <http://soudapaz.org/upload/pdf/resumo_agenda_priorit_ria_2014.pdf> Acesso em 17 de maio de 2015.

anos de existência, a norma que concebeu e definiu o termo circunstanciado corre o risco de ver tornado inútil todo portfólio de argumentos, preceitos e objetivos que a criaram.

A despeito das dificuldades encontradas, a Polícia Militar realiza a confecção do termo circunstanciado de ocorrências criminais nos três Estados da Região Sul: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

O Rio Grande do Sul foi o primeiro Estado do Brasil onde os desígnios da Lei 9.099/95 foram observados. Desde o ano de 1996, a Polícia Militar do Rio Grande do Sul, conhecida naquele Estado como Brigada Militar confecciona o TCO. (Moreira, 2016)

De acordo com Scussel, o atendimento e a adoção no local da infração trouxe benefícios imediatos para a população como a resolução da ocorrência no local onde ocorreram, a celeridade nos atendimentos policiais, a redução no tempo de envolvimento das guarnições policiais nas ocorrências, a manutenção do aparato policial na área de atuação, a minimização da necessidade da condução coercitiva de pessoas para qualquer órgão policial e a redução da impunidade. (2009, p.02)

Em trabalho monográfico do Curso Superior da Polícia Militar do Rio Grande do Sul, Machado (2014, 49) analisa dados de 32 entrevistados em relação ao grau de satisfação com o atendimento realizado pela Brigada Militar em situação de ocorrências policiais e consequentes confecção de TCO's no município de Pelotas-RS no ano de 2011.

Em relação à satisfação com o atendimento prestado no local da ocorrência, 31 estão satisfeitos e 01 insatisfeito, enquanto o atendimento da ocorrência no local dos fatos deixou os 32 entrevistados satisfeitos.

Em relação ao tempo para chegar ao local e atender a ocorrência deixou 22 satisfeitos, 06 pouco satisfeitos e 04 insatisfeitos, ao tempo que todos os 32 entrevistados entenderam ser benéfico para a comunidade o procedimento lavrado pela Brigada Militar.

Conforme Schlee, a inovação trazida pela Lei 9.099/95 que concedeu autonomia para as policiais militares lavrarem o termo circunstanciado trouxe evidentes benefícios para a população da cidade, pois foi uma forma de agilizar o procedimento, constituindo-se em importante alternativa posta à disposição da sociedade. Schlee, juiz titular da comarca de Pelotas, acredita que o policial indo até o local do fato, tomando conhecimento do acontecimento e procedendo o respectivo registro vai fazer diminuir as cifras ocultas/não registradas de ocorrências. (MACHADO, 2014, p. 54)

Para Pitrez, a confecção dos TCO's pela Polícia Militar trouxe benefícios para a população na agilidade na confecção dos procedimentos e no atendimentos às partes, liberando o policial mais rápido para atuar em outras ocorrências. Promotora na cidade

de Pelotas, Pitrez acredita que a possibilidade das pessoas chamarem a polícia até o local do fato facilita para todos e deve ter contribuído para que uma demanda reprimida apareça. (Machado 2014, p. 56)

Em Santa Catarina, a Polícia Militar iniciou em 2007 a confecção do termo circunstanciado e hoje todo o Estado é atendido com esse procedimento. De acordo com Silveira a elaboração do Termo Circunstanciado pela PM tem sido uma experiência muito bem sucedida, e tem intensificado o trabalho preventivo e ostensivo, contribuindo para a celeridade da justiça na medida que é elaborado imediatamente. Para Silveira, juiz de direito da 3ª Vara Criminal de Chapecó, essa ação vem desburocratizando os procedimentos e permitindo concentrar forças para a rápida solução do litígio. Além disso, o procedimento facilita ao cidadão o acesso à Justiça, na medida em que não há a necessidade de se dirigir ao Distrito Policial. (BINDER, 2009, p.01)

Na visão de Giselli, sem sombra de dúvidas, passados dois anos desde a edição do Decreto 660, a Polícia Militar vem contribuindo sobremaneira para a consolidação dos princípios da Lei 9.099/95. Para a promotora de Justiça, o “sucesso da atividade está comprovado pela forma célere com que são realizados os atendimentos, no próprio local da infração, e principalmente porque libera a força policial para atuação em suas esferas prioritárias de competências”. (BINDER, 2009, p.01)

Ao se manifestar sobre a confecção do TCO pela Polícia Militar de Santa Catarina, Casanova informa ter havido em consequência a redução dos índices de ocorrências policiais, devido a aplicação mais efetiva da chamada atividade de ciclo completo de polícia, sendo foi possível observar uma expressiva redução no tempo gasto com o atendimento das ocorrências, já que sem a necessidade de encaminhamento do infrator para a Delegacias de Polícia (cada condução correspondia a dois policiais há menos nas ruas por tempo estimado de duas horas, já que permaneciam na Delegacia aguardando atendimento), resultando em menos policiais militares a serviço da sociedade nas ruas. (2009, p.01)

No Paraná, segundo pesquisa de Souza e Borba em 183 dos 398 municípios a Polícia Militar já confecciona o termo circunstanciado, encaminhando o procedimento diretamente aos juízes das comarcas atendidas. (2015, p. 14),

Recentemente, as Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados de Goiás, através do Provimento nº 18 de 15 de julho de 2015 e do Estado de Pernambuco, pelo provimento nº 23/2015, passaram a reconhecer em todos os limites dos respectivos territórios a confecção dos termos circunstanciados lavrados pelas polícias militares,

2.5 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: O CICLO COMPLETO DE POLÍCIA EM OUTROS PAÍSES

O modelo de segurança pública do Brasil é único. Apesar de ser uma das maiores reivindicações da sociedade, a segurança pública convive com uma realidade diferente do resto do mundo: polícias de meio ciclo ou de ciclo incompleto, onde há uma divisão das atribuições, um modelo dicotomizado, que para Kant de Lima, não ocorre em outros países. Na Europa e nos Estados Unidos as polícias são completas nas suas atividades sendo somente no Brasil o fato de que cada polícia vai até certo ponto do trabalho de proteção social e a partir daí, outra polícia começa. (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 03)

No mundo todo há modelos policiais variados: uma única agência policial (Dinamarca), várias agências policiais (Brasil, França, Espanha, Itália, Portugal, Alemanha etc.), agências policiais municipais (Estados Unidos), mas em nenhum deles, à exceção do Brasil, há polícias dicotomizadas (SILVA JÚNIOR, 2015, P. 03)

Ao preconizar a adoção do ciclo completo de polícia no Brasil, Batista remete à necessidade da busca pela eficiência preconizada em dispositivo constitucional, na prestação do serviço de segurança pública, o qual deverá ser cada vez mais exigido por parte da sociedade brasileira. (2012, p. 12)

Atualmente, as corporações policiais militares do Brasil apoiam a mudança do modelo de segurança pública vigente. Em virtude de estarem na ponta da linha de todo o sistema de justiça criminal. Comumente chamada de para-choque da segurança pública, as policiais militares são as organizações mais impactadas com a ineficiência do sistema.

As corporações sofrem grande prejuízo de recursos humanos e materiais em virtude do congestionamento das ocorrências nas delegacias, retirando-lhes muito tempo de atendimento à sociedade.

Além disso, dezenas de outros problemas somados, dão a conta de um resultado de total descrédito do sistema protetivo e punitivo no Brasil.

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. Uma delas efetua prisões, a outra colhe provas; uma patrulha, a outra recebe as denúncias, etc. É evidente que,

na atividade prática de policiamento, tais divisões de responsabilidade quase nunca são observadas. Assim, por exemplo, tornou-se comum que as polícias civis usem viaturas identificadas e que seus policiais se envolvam em diligências onde usam coletes de identificação, providências só admissíveis em uma lógica de ostensividade. De outra parte, as polícias militares, desde há muito, contam com departamentos de inteligência que realizam investigações criminais só permitidas às polícias civis e passam a registrar ocorrências em termos circunstanciados (espécie de registros simplificados) que dispensam a presença da estrutura de polícia judiciária. Tais sobreposições renovam a rivalidade entre as corporações, dão margem a ações judiciais patrocinadas pelas entidades de representação sindical das polícias e acirram disputas cuja base parece ser a própria irracionalidade do sistema de policiamento. (ROLIM, 2006, p.12)

De acordo com Silva Filho, por essa configuração, o Brasil tornou-se um caso raro no mundo nesse tipo de arranjo que decorreu não de racionalidade, mas de meras contingências históricas e tristes conveniências de governos ditatoriais que permearam boa parte do século passado. Nas polícias modernas as funções de policiamento uniformizado e investigação devem boa parte de seus êxitos à interpenetração dessas funções, desde a fase de diagnóstico, planejamento e até a execução das ações. (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 03)

Com a adoção do ciclo completo, cada polícia pode atuar de forma plena, como ocorre no resto do mundo. Cada polícia inicia o atendimento da ocorrência, indo até o final, com encaminhamento da demanda ao poder judiciário.

Em virtude do modelo vigente, uma parte dos esforços das polícias se contrapõem, outra parte sobrepõe-se em retrabalho e mais uma boa energia é dissipada em luta por competências. Apesar de interdependentes, labutam em um cenário de pouco diálogo. O modelo está esgotado.

Nos demais países, a competência pela segurança pública é dividida entre os órgãos policiais de acordo com o território ou pelo tipo do crime, ou ainda com supervisão do Ministério Público, o qual indica qual polícia deve realizar os trabalhos, entre outros. Há polícias nacionais, estaduais ou municipais, há países com polícia única, duas ou mais polícias, outros com dezenas e até milhares de órgãos policiais. Existem países com polícias civis, polícias militares, civis com estética militar, em modelos únicos ou coexistindo os modelos, mas sempre em ciclo completo de polícia.

Em síntese, em todos os países, independente do modelo do procedimento da justiça, da estética do órgão ou da organização policial, a forma de atuação é invariavelmente a do ciclo completo de polícia, com exceção do Brasil.

Na Inglaterra existem 43 forças policiais, todas elas autônomas, como a polícia de Londres, fundada em 1829, por Robert Peel, mundialmente conhecida pelo alto padrão de desempenho. Todas as polícias inglesas se organizam em modelos de ciclo completo de polícia.

Na Espanha, os órgãos policiais são divididos em polícias nacionais: Corpo Nacional de Polícia, de natureza civil, subordinada ao Ministério do Interior e Guarda Civil, de natureza militar, subordinada ao Ministério da Defesa e ao Ministério do Interior. Existem também na Espanha as polícias regionais, ou polícias das comunidades autônomas em razão das comunidades autônomas: países Bascos (*Polícia Ertzaina*), de Navarra (*Polícia Foral*) e da Catalunha (*Polícia Los Mossos d'Esquadras*). Tanto as polícias nacionais quanto as regionais desenvolvem o ciclo completo de polícia na Espanha. (BATISTA, 2012, p. 17).

Nos Estados Unidos, as agências policiais em número superior a 17.000 órgãos são divididas por municípios, condado, estado e federação e contam com efetivo com mais de 900 mil servidores. Conforme Dantas, o permanente contencioso interinstitucional que ocorre no Brasil (em detrimento da ação) entre as polícias ostensivas de manutenção da ordem pública (polícias militares) e as polícias judiciárias (polícias civis estaduais) não existe nos EUA. Todas as polícias norte-americanas fazem o chamado ciclo completo. (2005, p. 16)

Rebatizada de Gendarmerie em 1791, a polícia francesa estruturada no modelo de polícia militar, adotada por inúmeros países europeus, no modelo da antiga Maréchausée (polícia montada) francesa criada por João II, no século XIV e composta por cavaleiros. Por sua vez, gendarme tem origem no francês antigo *gens d'armes*, significando homens de armas. (MONET, 2002, p. 43)

O modelo Francês serviu de inspiração para a formação das polícias de diversos países em todo o mundo. As Gendarmerie no desempenho da atividade policial de natureza militar realiza a preservação da ordem através do policiamento ostensivo e cumpre ao mesmo as atividades de polícia judiciária, atuando assim no ciclo completo da atividade policial.

Além dessa competência policial, a característica das Gendarmerie é a capacidade para a realização de operações de combate. Existem no mundo diversas polícias que adotam o modelo francês, todos de ciclo completo.

Atualmente a França é constituída por um sistema plural, com a predominância de duas instituições de caráter nacional: a Polícia Nacional, de estatuto civil e a Guarda

Nacional (Gendarmerie Nationale) de formação militar, ambas cumprindo o ciclo completo de polícia.

Conforme ensinamentos de Rocha, a Gendarmerie Nationale é um corpo totalmente militar, a quarta força armada da França, estruturada em regimentos e legiões, com formação em academias e escolas militares e subordinada diretamente ao Ministro da Defesa. Segundo Rocha, o modelo francês propagou-se para todo o mundo e serviu de inspiração para mais de 50 países com forças militares destinadas ao serviço de segurança pública. Curiosamente, as polícias de muitos países, mantêm o nome Gendarmerie de origem francesa, como Argélia, Argentina, Bulgária, Polônia, Suíça, Sérvia, entre outras. As Gendarmeries brasileiras são as polícias militares. (2014, p. 03)

O Brasil, segue o modelo francês. Com a Chegada da família real foram criadas a Intendência Geral de Polícia em 1808, embrião das polícias civis e a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, em 1809, início das polícias militares no Brasil.

Na Alemanha , segundo Monet todos os Estados (*Lands*) dispõem de uma polícia e todas elas cumprem missões quase idênticas. A estrutura dessas polícias regionais apresentam um arquétipo comum, desenvolvido em três ramos: a polícia de segurança (Schutzpolizei), a polícia criminal (Kriminalpolizei) e a polícia de ordem pública (Bereitschaftspolizei). (2002, p.95),

Na Dinamarca, segundo a previsão do Código de Processo Civil, a polícia tem como competência a manutenção da segurança, a paz e a ordem, assegurar o respeito às leis e às regras estabelecidas e de acordo com Monet ainda subsistem o dever de fazer o necessário para impedir crimes e delitos e para a busca e perseguição destes. (2002, p.103)

Cada comuna na Bélgica é dotada de um corpo de polícia comunal e, essas forças têm ao mesmo tempo um caráter de polícia administrativa e preventiva e um caráter de polícia judiciária e repressiva. (MONET, 2002, p. 104)

Em Portugal, as polícias trabalham em ciclo completo e avançaram desde a década de 1980 , quando iniciou a implantação da polícia integral.

Trouxe uma melhor e mais célere resposta aos fenómenos geradores de insegurança: quer as incivilidades quer os criminais. Permitiu uma melhor recolha da notícia do crime e comunicação ao judiciário, facilitando a realização da justiça e o alcance da paz jurídica. Ajudou a perceber com maior profundidade as necessidades de formação para responder às demandas da sociedade que foram aumentando com a consciência de que cada ser humano é detentor de direitos sociais, culturais, económicos e políticos. Permitiu que, passados 40 anos após a Constituição de 1976, hoje a polícia seja vista como um ator de soberania que está ao *serviço do povo e da democracia*. (VALENTE, 2016)

Na América do Sul, o sistema policial chileno alcança grande destaque internacional em virtude da eficiência das suas polícias e da confiança da população.

Publicação do Fórum Econômico Mundial qualificou o desempenho dos serviços policiais dos Carabineros de Chile (polícia uniformizada chilena) em terceiro lugar em confiabilidade em serviços policiais dentre as 144 maiores economias do mundo.³⁷ (2015, p 01)

As duas instituições policiais nacionais, *Carabineros de Chile* e a *Policia de Investigaciones* (PDI), realizam, ambas atividades de prevenção e de repressão em modelos de ciclo completo de polícia.

Dado as experiências internacionais, universalmente atestadas e reconhecidas, o ciclo completo de polícia, não é uma solução de última hora, entretanto, guardadas as precauções de se reconhecer que a segurança das pessoas é um complexo sistema, engendrado por múltiplas causas, também no Brasil, o novo sistema, ou sistema universal, pode colaborar decisivamente com a segurança e a justiça do país.

Assim, com esse panorama de insegurança decorrente do atual modelo, com a ineficiência conhecida, e ainda dada a padronização internacional em contraste com o Brasil, é possível afirmar que se o Brasil estiver correto em seu modelo de segurança pública, todos os outros países do mundo estão errados. De que lado nós estamos?

³⁷ Disponível em < <http://missaodepaz.com/2015/03/29/policia-chilena-esta-entre-as-melhores-do-mundo-e-e-a-instituicao-de-maior-credibilidade-na-sociedade/>> Acesso em 01.11.2015

CAPÍTULO 3

VIOLÊNCIA E PERCEPÇÃO

O Capítulo 3 está dividido em 06 subtítulos, todos eles construídos a partir de percepções setoriais e institucionais sobre o objeto da pesquisa.

O primeiro subtítulo (3.1) apresenta o assunto sob a perspectiva da própria sociedade, com foco em dois momentos em que o termo circunstanciado foi discutido pela população. O primeiro ocorreu durante a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública do Brasil, realizada em 2009, e o segundo por ocasião de um seminário promovido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia por meio do Instituto Brasileiro de Iniciação Científica e Tecnológica (IBICT), quando o termo circunstanciado, objeto da presente dissertação foi discutido por todos os segmentos sociais.

O segundo subtítulo (3.2) reserva-se a um estudo sobre a discussão do TCO no âmbito específico do Congresso Nacional. Isso se dá por ser a casa legislativa com competência para tratar sobre o tema no país, abordando as proposições de destaque, em tramitação e ainda as discussões nas câmaras técnicas do parlamento.

O terceiro subtítulo (3.3) avalia posicionamento do poder judiciário. Busca-se dessa forma entender como têm ocorrido os julgamentos e decisões de ações com essa temática.

O quarto subtítulo (3.4) avalia o entendimento do Ministério Público sobre a lavratura do termo circunstanciado, órgão, juntamente com o poder judiciário, de extrema importância no sistema de justiça criminal.

O quinto subtítulo (3.5) analisa a percepção do tema entres os principais cientistas sociais e acadêmicos que pensam a segurança pública no Brasil.

O sexto subtítulo (3.6) apresenta o resultado de entrevistas realizadas e evidencia os tópicos mais relevantes sobre o assunto e mais enaltecidos pelos entrevistados. O primeiro (3.6.1) avalia a importância do TCO para a justiça criminal para o Brasil, como ele poderá agir sobre o *status quo* da justiça e como ocorreram ou não as mudanças em virtude da Lei 9.099/95 e as consequências já percebidas e que poderão advir com a implantação efetiva da lei.

O subtítulo (3.6.2) trata sobre os avanços e desafios do TCO, avalia o que já foi feito e em quais Estados houve mudanças e as possibilidades que se abrem para a implantação e operação da lei 9.099/95.

O subtítulo (3.6.3) trata sobre a efetividade ocorrida com a Lei 9.099/95 e com a implantação do TCO, avaliando o escopo máster da norma que é a simplificação e racionalização dos processos e procedimentos legais.

O subtítulo (3.6.4) trata sobre a competência e a capacidade da polícia militar para a confecção do TCO. A competência representa a possibilidade legal, o poder prescrito em lei que adjudica à corporação tal encargo, enquanto a capacidade relaciona-se com a qualificação profissional dos policiais militares e com os recursos humanos e materiais da instituição para promover as atividades relacionadas com a confecção do TCO.

O Subtítulo (3.6.5) estuda os impactos advindos com a confecção do TCO, nomeando as vantagens para o Estado e para a sociedade, a partir da percepção de mudanças possíveis ou que já ocorreram com a realização do procedimento pelos policiais militares.

3.1 O OLHAR DA SOCIEDADE

A ideia da participação da sociedade como instrumento de apoio às atividades de segurança pública tem como pressuposto uma contribuição dos cidadãos para a sua própria segurança, uma vez que a segurança configura-se como bem essencial para a vida das pessoas.

O trabalho isolado dos órgãos policiais não é suficiente para proporcionar uma efetiva segurança da população, necessitando de um amplo apoio social numa rede de colaboração para a paz de todos.

A importância da participação da sociedade na reestruturação de políticas de segurança pública revela-se como condição para a construção de novas formas de aproximação entre polícia e sociedade. A Possibilidade da sociedade em conhecer a realidade na segurança pública poderá criar opiniões mais próximas do que realmente ocorre, mais justas em relação ao trabalho policial, oportunizando às pessoas entenderem o contexto das políticas de prevenção social, podendo interagir de alguma forma e em algum momento do processo.

De acordo com Monet a capacidade de ação da polícia depende estreitamente da decisão do público de cooperar ou não com ela. Monet afirma que o exemplo dos *Neighbourhood Watch Programmes*, nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e Irlanda, só

pode funcionar onde existe uma vontade recíproca de cooperação entre os habitantes e os policiais locais. (2002, p. 293)

Fica claro, portanto, que um projeto de Estado que tenha no seu horizonte a promoção de uma sociedade com paz e justiça social, deve incluir entre os seus objetos a participação popular na conformação das políticas públicas de segurança.

Essa possibilidade de participação da sociedade em área de sensível interesse social apresenta aspectos inovadores, de relevância para a população e para a segurança pública. Além de exigir um intenso debate, a questão permite um olhar crítico sobre os conflitos, sobre a atuação do Estado na defesa da sociedade e também a parcela de contribuição dessa própria sociedade, porquanto ao mesmo tempo em que é sujeita de direitos, também detém parcela de responsabilidade.

Discorrendo sobre as relações entre a polícia e a comunidade, Bittner cita a importância da percepção dos programas que investem no relacionamento da polícia com a comunidade. Uma das razões para isso é a maior confiança entre os dois lados, além do que, os próprios cidadãos devem determinar quais são as suas necessidades relacionadas ao policiamento. (2003, p. 273)

Com o mesmo entendimento, Bayley tem defendido a ideia de que o papel da polícia no combate a criminalidade não se dá apenas a partir “da prisão de criminosos, mas também através da mobilização ativa da população, de modo a atingir tanto as causas quanto os sintomas do crime”. (2001, p. 236)

Murphy argumenta que numa sociedade democrática, a responsabilidade pela manutenção da paz e observância da lei e da comunidade, não é somente da polícia. É necessária uma polícia bem treinada, mas seu papel é o de complementar e ajudar os esforços da comunidade, não de substituí-los. (1993, p.152)

Com essa percepção da necessidade da participação social, o Ministério da Justiça promoveu em 2009 a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública do Brasil (Conseg), quando a segurança pública foi discutida por todos os setores da sociedade.

Realizada entre os dias 16 e 18 de julho de 2009, no Distrito Federal a Conseg contou com participação de vários setores da sociedade, e tinha como missão formular 7 princípios e 21 diretrizes, para discussão no plano nacional de segurança pública, tendo como resultado:

Participaram da 1º Conseg, nada menos que 524.461 pessoas, entre organizadores e participantes das conferências que ocorreram por todo o país, de onde

nasceram as principais propostas para uma grande conferência nacional, ocorrida em Brasília e que contou com a participação de 3.060 pessoas.³⁸

O inédito processo de participação cidadã na definição dos princípios orientadores das políticas de segurança no Brasil produziu resultados animadores, que apenas reforçam as convicções que nos levaram a convocar a 1ª Conseg. O grande legado do processo conferencial, sem dúvida alguma, será a superação definitiva de um certo tipo de abordagem que identificava o tema da segurança pública como uma espécie de ciência obscura, acessível somente a especialistas e profissionais da área. A 1ª CONSEG demonstra que através da participação democrática, o Estado brasileiro tem maiores e melhores condições de encontrar os meios para assegurar a todos os cidadãos o direito fundamental à uma vida segura. (GENRO, 2009, p. 09)

O relatório final da 1ª Conseg (2009, p. 29) informa que a conferência teve como objetivo geral definir princípios e diretrizes orientadores da Política Nacional de Segurança Pública, com participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público como instrumento de gestão, visando efetivar a segurança como direito fundamental.

A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública marca profundamente a história da segurança pública em nosso país. Ao propor a democratização da discussão sobre o tema, a 1ª CONSEG eleva a segurança pública a um novo patamar de reflexão, não mais como uma emergência frente a alguma situação de grave comoção social, mas como política pública que demanda uma estruturação sistêmica e um pensamento estratégico de longo prazo. Seu processo foi marcado por uma abertura ao diálogo. Diálogo entre segmentos que nunca tiveram a oportunidade de sentar à mesa, de forma conjunta, e propor princípios e diretrizes para a Política Nacional, como tiveram a oportunidade de fazê-lo trabalhadores da área, sociedade civil e poder público. Essa marca permitiu que novos atores surgissem na cena da luta pela realização do direito à segurança e possibilitou que novas redes pudessem se formar, ampliando o capital social em torno do tema. (BALESTRERI, 2009, p. 11)

Entre os assuntos discutidos, destacou-se o Ciclo Completo de Polícia, matéria conexas ao objeto da presente dissertação. Entre os princípios escolhidos, ficou registrado a necessidade da concepção de um novo modelo para a segurança pública como direito fundamental, promovendo as reformas estruturais no modelo organizacional de suas instituições, nos três níveis de governo, o que abriu espaço para o estabelecimento da diretriz 2.6:

³⁸ Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça. (2009, p. 70)

Resultado da 1ª. Conseg Princípios e Diretrizes priorizados - 2.6 A - Ciclo completo de polícia - Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas. (2009, p. 80)

Com o mesmo objetivo foi realizada no mesmo ano em Brasília a etapa estadual da Conseg, que também se debruçou sobre temas sobre o modelo de segurança pública desejado pela sociedade, o ciclo completo de polícia e a confecção do TCO por todas as agências policiais.

Instada a votar dentre as principais mudanças que entendia importantes para a área da segurança pública, após exposições e informações sobre o atual modelo da justiça criminal, a sociedade escolheu tanto como 1º princípio como a 1ª diretriz, a adoção do ciclo completo de polícia e a confecção do TCO por todos órgãos de segurança, como forma de acelerar a justiça criminal do Brasil:

A Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal e a Comissão Organizadora da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – Etapa do Distrito Federal, agradecem a todos os participantes pela mobilização e comparecimento ao evento, pela contribuição e compromisso na formulação dos 7 princípios e das 21 diretrizes para a política nacional de segurança pública e pelo exercício consciente e democrático do voto. Neste Sentido, têm a honra de divulgar os seguintes resultados:

1º princípio escolhido: A política nacional de segurança pública deve ser prestada sem solução de continuidade do ciclo da ação policial.

1ª diretriz escolhida: Modernizar a ação policial com a realização da função plena (ciclo completo) de polícia pelas instituições policiais, garantindo a continuidade e integração das ações de segurança pública e interação com a sociedade.

Para tratar sobre o mesmo assunto, nos dias 04 e 05 de março de 2015, foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) do Ministério da Ciência e Tecnologia o Workshop Segurança Pública Projeto Brasília 2060.

O Projeto Brasília 2060 detém a atribuição primordial de formular Opções Estratégicas de segurança pública para a área metropolitana de Brasília (AMB).³⁹

³⁹ O Projeto Brasília 2060, tem como objetivo principal a identificação, de forma participativa, das opções estratégicas que sejam identificadas e consideradas como fundamentais para que a Segurança Pública esteja no centro de um projeto sustentável para cidade de Brasília e Entorno. Disponível em < <http://brasilia2060.ibict.br/>>. Acesso em 01.06.2015

Ao final dos trabalhos, o seminário estabeleceu como objetivo a capacitação dos profissionais para a realização do termo circunstanciado de ocorrência, antecipando e fomentando alterações no ordenamento jurídico vigente, para a realização das atividades de ciclo completo de polícia como prioridade para o futuro de Brasília.

Para fazer frente ao desafio da convivência pacífica na sociedade, e diante da incapacidade dos governos estabilizarem e resolverem os conflitos, a participação social revela-se democrática e capaz de mudar realidades. Como um instrumento de mudança, a participação requer a conscientização do cidadão enquanto sujeito do processo.

De acordo com Pinto para que a conscientização social se efetive muito ainda deve ser discutido, realizado e aperfeiçoado nos planos governamental – abrangendo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário -, corporativo, institucional e também no âmbito da própria sociedade organizada. (2002, p.26)

A participação nos assuntos de governo é uma forma de cidadania capaz de atender partes da sociedade, principalmente onde os problemas são mais graves e há pessoas mais pobres.

Processos como este da 1ª. CONSEG são valorosos exatamente porque democratizam a discussão sobre a política pública, fortalecem o controle social sobre elas, organizam os cidadãos e cidadãs para proporem demandas e dão transparência às ações desenvolvidas por governos. O que pudemos perceber, na 1ª. Conferência Nacional de Segurança Pública, foi exatamente essa riqueza. Vimos um debate plural ser realizado de forma responsável e respeitosa em todo o país. Percebemos o compromisso das três esferas de poder com o processo da conferência e com a transformação da segurança pública em nosso país. Percebemos que a dimensão valorativa dos resultados da 1ª. CONSEG apontam para a necessidade de um novo paradigma para a segurança pública e para um novo patamar de discussão sobre o tema que inclua todos os segmentos envolvidos. (BALESTRERI, 2009, p. 11)

A eficiência do trabalho policial está intimamente ligada ao bom relacionamento entre cidadãos e policiais, pois um deve sentir o outro no valor da amizade, como elemento de apoio, de confiança, nos seus recíprocos atos. (MARQUES, 2010, p. 01)

Foi sábia assim, a Constituição Federal, ao estabelecer que a segurança pública como dever do Estado, é também responsabilidade de todos. De fato não existem policiais em cada esquina de cada cidade e a segurança pública como desejada, será possível quando todos, de alguma forma, também colaborarem.

3.2 A VISÃO DO PODER LEGISLATIVO

Responsável pela elaboração das leis, o poder legislativo tem importante papel, propondo e alterando as normas que repercutem na vida de toda a sociedade.

Para Locke, o poder legislativo é o poder supremo da sociedade política. Trata-se de um poder que estabelece as leis e fixa as diretrizes que conduzirão a sociedade política em busca de sua preservação, um poder ao qual os outros dois devem ser subordinados. (OLIVEIRA, 2013, p. 14)

Em Montesquieu, os três poderes são dotados de igual poder. A condição para o Estado de direito reside na separação, e na independência entre eles, mas que por vezes se interpenetram nas suas funções. Essa separação tem o escopo principal de garantir que um poder seja capaz de frear, de moderar e de se contrapor ao outro, o que garante a estabilidade ao regime, sem que nenhuma força política prevaleça sobre as demais. (ALBUQUERQUE, 2014, p.119)

No Congresso Nacional, centenas de propostas sobre segurança pública são apresentadas a cada legislatura, tratando sobre os mais diversos aspectos (normas de direito penal e processual, direitos dos cidadãos, das instituições e dos servidores policiais, competências, indultos, acordos entre outros).

A temática da segurança pública continua atual e polêmica. Decorridos mais de vinte anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (CF/1988). É que a Carta Magna não logrou resolver os problemas atinentes ao tema, não obstante haver definido os pressupostos da atuação nessa área, em termos dos órgãos que são por ela responsáveis e o que ela significa, especialmente em cotejo com as garantias insertas no capítulo dos direitos fundamentais, apanágios de uma sociedade segura. (ROCHA, 2011, p. 04)

Ao pesquisar sobre o ciclo completo de polícia, somente na página eletrônica da Câmara dos Deputados são encontradas noventa e nove proposições em tramitação além de outras quinze propostas acerca do termo circunstanciado.

Muitos profissionais consideram o TCO um ciclo completo em tamanho reduzido, uma vez que possibilita a qualquer policial lavrar o termo e dar tramitação em uma ocorrência de menor potencial ofensivo. A expressão ciclo completo, de acordo com as propostas em andamento no parlamento, significa o atendimento completo da ocorrência pela mesma polícia que chegou ao local do crime, perfazendo toda a cadeia de

competência, como lavratura do flagrante, diligências e encaminhamento do inquérito ao juiz, independente de qual seja o crime.

Aprovando-se o ciclo completo, uma vez que atualmente essa é a principal discussão sobre segurança pública que ocorre no Congresso Nacional, a tese da confecção do TCO pelos agentes de todas as forças policiais ganha *status* constitucional diminuindo a fricção que ora ocorre, apesar da previsão legal já existente em relação ao TCO. Portanto, todas as propostas sobre o ciclo completo, tem impacto sobre a confecção do TCO.

Entre as várias propostas existentes, destaca-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 430/2009 de autoria do Deputado Federal Celso Russomanno e outros⁴⁰, na qual se encontram apensadas outras cinco propostas: PEC 432/2009, PEC 321/2013, PEC 423/2014, PEC 431/2014, PEC 127/2015.

A PEC 430/2009 e apensadas apresentam um portfólio de propostas para a segurança pública do Brasil e tornou-se o pano de fundo para uma intensa discussão acerca do modelo de segurança pública do país.

De autoria do Deputado Federal Celso Russomanno e outros, a PEC 430/2009 tem como principal proposta a unificação das polícias dos Estados e do Distrito Federal, quando as polícias civis e militares seriam extintas, dando-se lugar a uma polícia estadual. Assim, nos Estados e no Distrito Federal, deixariam de existir a Polícia Civil e a Polícia Militar, surgindo a Polícia do Distrito Federal, a qual agregaria a competência de ambas as polícias extintas em relação à preservação da ordem pública e do policiamento ostensivo e preventivo hoje sob responsabilidade das polícias militares e da apuração das infrações penais sob coordenação das polícias civis.

A PEC 432/2009 de autoria do Deputado Federal Marcelo Itagiba e outros também apresenta como sugestão principal a unificação das polícias estaduais, sendo criada com as Polícias dos Estados e do Distrito Federal.

A PEC 321/2013 de autoria do Deputado Federal Chico Lopes e outros está apensada à PEC 432/2009, por sua vez apensada à PEC 430/2009, que unifica as polícias estaduais, polícias militares e civis e cria ainda as polícia municipais, à luz das guardas municipais já existentes, acrescentando-lhe poderes para a vigilância ostensiva.

⁴⁰ Para ser apresentada, uma proposta de emenda à constituição (PEC) necessita do apoio de no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, deputados ou senadores, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988.

A PEC 431/2014 de autoria do Deputado Federal Subtenente Gonzaga e outros está apensada à PEC 423/2014, por sua vez apensada à PEC 430/2009, a qual apresenta o ciclo completo de polícia como prerrogativa para todos os órgãos policiais, os quais passariam a exercer no exercício de suas competências, a polícia ostensiva, preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, tudo em coordenação com o Ministério Público.

A PEC 423/2014 de autoria do Deputado Federal Jorginho Mello e outros, permite à união e aos Estados a criação de polícia única e a constituição de guardas municipais nos municípios.

A PEC 127/2015 de autoria do Deputado Federal Reginaldo Lopes e outros propõe o acréscimo de dispositivos à Constituição Federal para permitir que a União defina normas gerais sobre segurança pública, cria o Conselho Nacional de Polícia, a ouvidoria de polícia, estabelece o ciclo completo da ação policial e dá outras providências.

A PEC 430/2009 dá nome ao conjunto das PEC's a ela apensadas, e apesar das várias matérias constantes das propostas, a possibilidade da realização do ciclo completo tem gerado importantes debates no Congresso Nacional e em várias cidades do Brasil.

O Relator de todas as PEC's mencionadas é o Dep. Raul Julgmann, o qual tem como missão apresentar o relatório conclusivo, com uma nova proposta que sintetize todas as apresentadas, nos pontos que entender importantes, retirando aquele que crer prejudicial ou desnecessário.

Diante da complexidade e relevância dos temas, o Dep. Raul Julgmann, requereu a realização de audiências públicas em forma de seminários em onze Estados do Brasil para discussão dos temas sobre o Ciclo completo e a possibilidade de unificação das polícias:

Requeiro a Vossa Excelência, nos termos do Art. 24, inciso III, combinado com o Art. 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e ouvido o Plenário desta Comissão, que sejam realizados seminários para tratar sobre os desdobramentos da PEC 430/2009 em função das propostas de estabelecimento do chamado Ciclo Completo, unificando as polícias. Para a realização dos seminários sugerimos as seguintes datas e locais, sempre nas capitais dos estados. Oportunamente apresentaremos a relação de convidados aos eventos: RS 18/set, SC 21/set, MG 25/set, SP 28/set, RJ 02/out, DF

05/out, PA 09/out, SE 19/out, CE 23/out, PE 26/out. (JULGMANN, 2015, p. 01)⁴¹

Com a realização dos debates, aumenta a discussão sobre os problemas da segurança pública no Brasil, momento em que várias teses, estatísticas, experiências e trabalhos são apresentados aos participantes: policiais, juizes, promotores, parlamentares, advogados e sociedade civil.

Há muito se discute nesta casa a unificação ou não das nossas diversas polícias. O debate da PEC 430/2009 e seus diversos apensados se mostra relevante para que possamos aprofundar e procurar convergir diversas propostas ora existentes e voltadas para a busca de melhor eficiência, eficácia e efetividade de todo o complexo trabalho de polícia. Com efeito é isto que a sociedade expressa a todo momento e espera desta casa. Nesse sentido torna-se relevante, fundamental, que ouçamos as diversas corporações envolvidas e a sociedade civil. Daí a proposta de realização de um conjunto de seminários em dez diferentes estados da federação de forma que possamos sentir o pulso e o conjunto de sentimentos que estão presentes em situações e locais tão diversos. (JULGMANN, 2015, p. 02)

No Distrito Federal, o seminário teve a data alterada e ocorreu no dia 25/09/2015 no Auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados contando com a participação de vários especialistas em segurança pública, com visões próprias sobre o ciclo completo de polícia:

Para Balestreri, a sociedade brasileira clama por mudanças e hoje o Brasil vive uma tragédia diária e não podemos continuar convivendo com isso. Não podemos nos eximir de mudarmos a realidade da Segurança Pública no Brasil por comodismo ou interesses corporativos. Em honra dos policiais e da população brasileira devemos aderir à proposta do Ciclo completo de Polícia. Para o Balestreri, precisamos pensar mais na polícia brasileira e menos nas corporações policiais e dessa forma seremos aplaudidos de pé pela sociedade. (2015)

Existe impertinência no apontamento de que o ciclo completo de polícia tenha relação com a Justiça Militar. O registro pode ser feito na rua, podendo ser feito nas delegacias. A premissa da unificação não é o foco, mas sim a premissa do Ciclo Completo de Polícia. O Ciclo Completo de Polícia é condicionante para qualquer alteração do sistema atual. Existe a necessidade de integração dos diversos agências policiais pelo Brasil afora. O Ciclo Completo de Polícia é de todas as Polícias e não apenas das PM'S. (GONZAGA, 2015)

⁴¹Disponível<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1383771&filena me=Tramitacao-PEC+430/2009>. Acesso em 10.10.2015

Segundo Werneck, O Ciclo Completo de Polícia não é apenas para as Polícias Militares e Polícias Civas, mas para a Polícia Rodoviária Federal, dentre outras. As Polícias Civas e a Polícias Federais não são compostas apenas por delegados, mas por agentes, papiloscopistas e peritos. O engessamento das polícias hoje impede a eficiência dessas instituições. Apenas 4% das investigações da PF viram denúncia e isso é uma péssima eficiência.(2015)

Roesch compreende que há necessidade da implantação do Ciclo Completo de Polícia. A população questiona a falta de solução dos crimes cometidos. A Polícia Civil e Polícia Federal não possuem ramificação em várias localidades. Na maioria dos municípios só existem a Polícia Militar. Todas as polícias da Europa possuem Ciclo Completo de Polícia. Não podemos nos pautar por exceções (violência, corrupção, etc.) porque essas exceções existem dos dois lados, em todas as policias. (2015)

As estatísticas de eficiência das policias no Brasil é deprimente. Isolamento do Brasil no mundo na não adoção do Ciclo Completo de Polícia. Isso por si só já demonstra que o Brasil anda na contramão. O Brasil perde feio para outros países. Enquanto na Alemanha – 94% (elucidação) / no Brasil – 50 mil homicídios e apenas 8% (elucidação). 100 milhões de processos acumulados na justiça brasileira. Maior capilaridade da Polícia Militar em todos os rincões do país onde o Cabo da PM faz o papel de delegado por total ausência de Polícia Civil. Bom senso na definição da elaboração do Termo Circunstanciado pelas Polícias Militares de acordo com a Lei 9.099/95 . O importante é discutir a multiplicação de forças policiais com critérios bem definidos para atuação (territorial e por tipificação). Foco na população por meio de otimização dos trabalhos. (AMARANTE, 2015)

Existem diversas propostas no campo da segurança pública tramitando no Congresso Nacional: desmilitarização - tema complexo. O ciclo completo de polícia não é solução para o problema. Valorização das carreiras. Sistema de cotas para as carreiras policiais: agentes/delegados, praças/Oficiais. (SÉRGIO, 2015)

A segurança pública é uma tragédia nacional. A desmilitarização não precisa ser discutida para que seja adotado o Ciclo Completo de Polícia. As polícias ostensivas estão presentes em todos os locais. Elas não focam no resultado porque hoje apenas conduzem os fatos às Polícias Civas para uma investigação ineficiente e se qualquer resultado. O Ciclo Completo de Polícia está maduro para ser adotado. Os melhores resultados no mundo coadunam com o Ciclo Completo de Polícia. O Ciclo Completo de Polícia e o Termo Circunstanciado são a autorização para que as PMs possam atuar com maior eficácia. O que deve ser discutido é a valorização do trabalho de cada polícia para exercer o seu papel. Necessidade de uma formação adequada de todas as polícias para

adotarem e atuarem nesse novo sistema. O atual modelo em que os delegados referendam todos os atos dos demais agentes policiais é arcaico e precisa acabar. (ROBALINHO, 2015)

De acordo com Pires (2015) é necessário que se encontre um meio termo. Chegou a hora de se adotar o ciclo completo no país, desde que venha acompanhando de unificação, da desmilitarização e da regionalização das polícias, suplantar o corporativismo. (PIRES, 2015)

Apoio o Ciclo Completo de Polícia. A PEC 430/209 apresenta uma nova arquitetura do sistema de Segurança Pública com foco da Polícia Judiciária nas investigações. “O Ministério Público é o destinatário final do trabalho das polícias do Brasil. A adoção do ciclo completo de polícia trará a eficiência esperada pela sociedade.” (TEIXEIRA, 2015)

O Ciclo Completo de Polícia existe na Polícia Francesa/ Espanha/ Chile, que são experiências positivas a serem seguidas. Extensão do Ciclo Completo de Polícia a ser realizado por cada polícia. O modelo policial que existe hoje no país está defasado. O sistema está todo travado (demandas, legislação, burocracia, judiciário, etc.). O cidadão deve ser o destinatário final do trabalho de todas as polícias. (RONALDO, 2015)

Gonçalves registrou que a segurança pública é condição de desenvolvimento social. Os índices de violência e criminalidade hoje são inadmissíveis. Parece não haver qualquer esforço na elucidação de crimes, mas a manutenção de privilégios de classes. (2015)

Após o encerramento dos seminários, as propostas entrarão no rito legislativo da Câmara dos Deputados, com reuniões nas comissões temáticas e discussões entre os parlamentares em relação a forma e o mérito do tema. Designado relator, o Deputado Raul Jungmann, tem como missão, de tudo visto, lido e ouvido, apresentar relatório conclusivo sobre o seu juízo acerca do assunto.

A matéria, por trata-se de uma Proposta de Emenda à Constituição será apreciada em cada casa do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal, sendo exigidos para sua aprovação, os votos de pelo menos de 3/5 dos deputados ou senadores, respectivamente, em cada um dos dois turnos necessários.

A despeito da atual discussão sobre o modelo da segurança pública do Brasil, o tema não é recente, e por várias vezes já foi objeto de debates envolvendo parlamentares

e sociedade. O modelo burocrático ora existente caminha em direção à completa ineficiência, alhures demonstrada.

Juntar-se ao resto do mundo parece ser uma opção para o Brasil, como forma de organização e atuação das suas polícias. Dessa decisão espera-se o encontro da segurança pública com a eficiência policial e essa será uma das formas de cumprir a sua parte no pacto social que mantém com seus cidadãos.

3.3 AS DECISÕES DO PODER JUDICIÁRIO

O Poder judiciário é um dos três poderes clássicos do Estado, detendo autonomia e independência. É o principal guardião da constituição conforme ensina De Moraes. Tem a função de preservar a legalidade e a igualdade, sustentáculos dos demais princípios e garantias consagrados na carta constitucional. (1999, p. 406)

Para De Moraes não se consegue conceituar um verdadeiro Estado democrático de direito sem a existência de um Poder Judiciário autônomo e independente para que exerça a sua função de guardião das leis. (1999, p. 407)

Conjuntamente com as funções de administrar, que compete ao poder executivo e legislar, sob a responsabilidade do poder legislativo, o Estado ainda exerce a função jurisdicional, que corresponde à imposição da ordem jurídica vigente.

Podemos afirmar que a função jurisdicional é aquela realizada pelo poder judiciário, tendo em vista aplicar a lei a uma hipótese controvertida mediante processo regular, produzindo afinal, coisa julgada, com o que substitui, definitivamente, a atividade e vontade das partes. (DE MORAES, 1999, p. 408)

Os juízes são a peça principal do sistema da justiça criminal, pois o trabalho de toda a cadeia de órgãos e agentes flui para apreciação final desses servidores públicos, que são os encarregados de julgar os processos criminais.

Apesar da expressa previsão legal, a lei 9.099/95 já foi objeto de diversas interpelações judiciais, em razão de ter conferido a todos os policiais do Brasil a competência para a confecção dos TCO's, competência e poder que os delegados não desejam dividir.

Desde a sua origem, quando ainda tramitava como o Projeto de Lei nº 1480/89, a norma que ainda estava por nascer e transformar-se-ia na lei 9.099/95 já causava boa

discussão, pois alterava o rito da prisão, da confecção da ocorrência e do processamento judicial dos casos mais simples.

A nova sistemática, que buscava simplificar e acelerar a justiça encontrou na figura dos delegados um ferrenho opositor, à medida que o encaminhamento direto dos fatos à justiça criminal, não necessitava mais da apreciação dessa classe policial por ser um procedimento demasiadamente simples, fato que abalou certo *status* por qual lutam bravamente.

Mesmo sendo desnecessário o retrabalho para confecção do TCO, a justiça foi acionada várias vezes para interpretar o que escreveu o legislador.

Em virtude do que preconiza a lei, notadamente quanto à economia processual e a simplicidade do ato, tornou-se desnecessária a realização da mesma atividade por vários órgãos. Os novos procedimentos trouxeram ainda a possibilidade de liberação dos delegados para alcançar maior eficiência nos baixíssimos índices de solução de crimes. Tal fato torna-se possível, uma vez que os TCO's já têm autoria e materialidade conhecida (são casos já elucidados), e não exigem nenhum esforço adicional, além daquele realizado pelos policiais que originalmente atenderam a ocorrência.

Apesar disso, foram judicializadas várias ações questionando a capacidade dos demais policiais, além dos delegados, de confeccionarem o TCO, resultando em inúmeras interpretações, decisões e julgados e gerando uma farta jurisprudência sobre o assunto.

Pela Portaria 449 de 07 de janeiro de 2009, o Ministro Gilmar Mendes, então presidente do Conselho Nacional de Justiça, instituiu o Comitê Especial para implementação do Manual dos Juizados especiais, sendo editado pelo Supremo Tribunal Federal e Conselho Nacional de Justiça o manual de procedimentos dos juizados especiais criminais elucidando a debatida questão já na primeira parte do documento:

Parte I. 1.1 juizados especiais e adjuntos criminais 1.1.1 conhecimento do fato pela autoridade policial a autoridade policial, tanto a civil quanto a militar, tomando conhecimento de ocorrência que poderia, em tese, configurar infração penal de menor potencial ofensivo, lavrará o TCO (termo circunstanciado de ocorrência) e o encaminhará imediatamente ao juizado, juntamente com o réu e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários para realização de audiência preliminar. (STF, 2009, p. 05)

Não restam dúvidas de que a lei dos juizados especiais criminais foi criada para simplificar o processo de atendimento ao cidadão, atribuindo celeridade e simplicidade na resolução dos conflitos menos graves.

Assim não é razoável admitir a sobreposição de instituições policiais num retrabalho e burocratização da ação policial que deve ser feita no local da infração penal de menor potencial ofensivo.

Ademais, a interpretação proposta de que somente o delegado de polícia é competente para lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência, somente irá contribuir para burocratizar o registro, conferindo morosidade ao sistema em franco prejuízo ao atendimento do cidadão.

De 2004 a 2013 a Polícia Civil de SP investigou somente 1 em cada 10 roubos. Mais precisamente, de todos os roubos registrados, apenas 9,3% deles se transformaram em inquérito policial (2,3 milhões de ocorrências, 215 mil inquéritos instaurados e 2,1 milhões não investigados, negligenciados). No item roubo de veículos o problema é mais grave: 764 mil ocorrências, 38 mil inquéritos abertos (5,7%) e 726 mil não investigados. Somente nesses crimes, acima de 2,8 milhões de casos (no período) foram negligenciados (não investigados). (...) Isso gera seletividade investigativa (somente alguns casos são apurados), baixo rendimento da eficiência administrativa, impunidade, incentivo à criminalidade, sensação de insegurança, aumento do lucro ilícito etc. (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 23 de junho de 2014)

Levando-se em consideração que nos casos de homicídios no Brasil, somente no máximo 8% dos casos têm solução, os demais crimes situam-se numa faixa presumivelmente muito menor, uma vez que não impactam tanto a sociedade e principalmente a mídia. Portanto caso 5% de solução dos 215 mil inquéritos instaurados, a média de solução para os 2,3 milhões seria de apenas 17,2 mil casos solucionados, resultando em uma média de 0,747 % de crimes solucionados.⁴² Essa ineficiência é mola propulsora para o cometimento de mais crimes, gerando um cenário cíclico de impunidade e reincidência.

Na Inglaterra, as taxas de esclarecimento de crimes pela polícia caíram durante os anos 80 e 90. Hoje, segundo dados do Ministério do Interior, elas são de 90% para os casos de homicídios e 62% para os casos de violência pessoal. (ROLIM, 2006, p. 43)

⁴² Deve ser levado em consideração que os crimes os crimes registrados são apenas pequena parte da quantidade realmente ocorrida, fato que se totalmente conhecido, diminuiria ainda mais os pequenos resultados da investigação criminal no Brasil. Conforme dados da Primeira Pesquisa Nacional de Vitimização-PNV, lançada pelo Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública em maio de 2013, a qual demonstra que somente 25% a 30% dos crimes praticados no Brasil chegam ao conhecimento das autoridades. Disponível em < http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp_final.pdf> Acesso em 20.10.2015

Indubitável que se deve manter a lavratura do termo circunstanciado por todo e qualquer policial, sob pena de se macular o espírito da lei e patrocinar ineficiência ao sistema de resolução de conflitos. Nestes termos o Fórum Permanente dos Coordenadores dos Juizados Especiais Criminais do Rio Grande do Sul (2002), no seu enunciado nº 34 proclamou que Atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar.

O espírito de celeridade da Lei 9.099/95 restou confirmado no XVII Encontro Nacional do Colégio dos Desembargadores e Corregedores Gerais de Justiça do Brasil - em reunião ocorrida em São Luiz do Maranhão (1999), que contou com a presença de Desembargadores e Corregedores Gerais de todo o Brasil quando foi emitida a Carta de São Luís do Maranhão, que em seu 3º item ficou consignado o seguinte:

A autoridade policial, na melhor interpretação do art. 69 da Lei nº 9.099/95, é também o policial de rua, o policial militar, não constituído, portanto, atribuição exclusiva da polícia judiciária a lavratura de Termo Circunstanciado. O combate à criminalidade e a impunidade exigem atuação dinâmica de todos os órgãos da Segurança Pública. (CARTA DE SÃO LUÍS DO MARANHÃO, 1999)

De acordo com a conclusão do VII Encontro Nacional de Coordenadores De Juizados Especiais (2000) realizada no Espírito Santo , atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Polícia Militar.

O Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil (1999), pela convenção de Cuibá, estabeleceu que pela expressão autoridade policial se entende qualquer agente policial, sem prejuízo da parte ou ofendido levar o fato diretamente a conhecimento do Juízo Especial.

Através do Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº. 2.618-6-PR, de 12.08.04, o STF (2004) decidiu que inexistente ofensa à repartição constitucional de competências entre as policias civil e militar em razão da outorga de competência à autoridade policial militar para lavrar termo circunstanciado de ocorrência.

Igual modo decidiu o STJ - no HC 7199 / PR – Não consubstanciando, ilegalidade a circunstância de utilizar o Estado o contingente da Polícia Militar na providência prevista no Art. 69 da Lei 9099/95; TJSC - Um registro oficial da ocorrência, sem qualquer necessidade tipificação legal do fato; PRG - considerou o Termo Circunstanciado lavrado por policial militar legítimo, sob o ponto de vista constitucional.

A Comissão Nacional de Interpretação da Lei nº 9099/95: a expressão autoridade policial referida no artigo 69 compreende quem se encontra investido em função policial, podendo a secretaria do juizado proceder a lavratura do termo de ocorrência e tomar as providências do referido artigo. (1995, p.3)

Pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2862/SP, ajuizada pelo Partido da República (PR), com parecer da Procuradoria Geral da República favorável a lavratura do Termo pela polícia militar, sendo rejeitada por unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Todos os ministros se manifestaram no sentido de que o TCO é uma atividade típica da Polícia ostensiva, ou seja, da Polícia Militar:

Acórdão na ADI nº 2862, o Ministro afirmou sobre a lavratura dos Termos Circunstanciados pela Polícia Militar Ademais e a despeito de tudo, ainda que, para argumentar, se pudesse ultrapassar o plano de estrita legalidade, não veria inconstitucionalidade alguma, uma vez que, na verdade, não se trata de ato de polícia judiciária, mas de ato típico da chamada polícia ostensiva e de preservação da ordem pública – de que trata o § 5º do artigo 144 – , atos típicos do exercício da competência própria da polícia militar, e que está em lavrar boletim de ocorrência e, em caso de flagrante, encaminhar o autor e as vítimas à autoridade, seja policial, quando seja o caso, seja judiciária, quando a lei o prevê. (CESAR PELUSO, 2008, p. 41)⁴³

Sobre o mesmo assunto, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, pelo provimento nº 04/99 da Corregedoria-Geral da Justiça editou ato normativo esclarecendo que autoridade, nos termos do art. 69 da lei nº 9.099/95, é o agente do Poder Público com possibilidade de interferir na vida da pessoa natural, enquanto o qualificativo policial é utilizado para designar o servidor encarregado do policiamento preventivo ou repressivo.

No Estado de Santa Catarina, o Conselho da Magistratura à unanimidade decidiu que a Polícia Rodoviária Federal (PRF) é competente para lavratura do Termo Circunstanciado, atendendo a consulta do Ministério Público Estadual, segundo o seguinte teor:

Consulta formulada pelo Ministério Público acerca da legalidade da lavratura de Termos Circunstanciados pela Polícia Rodoviária Federal prevista no termo de cooperação técnica celebrado entre aquelas instituições, no provimento n. 04/1999 da Corregedoria-Geral da Justiça deste Tribunal e no decreto n. 660/2007 do governo do estado. Interpretação da expressão autoridade policial insculpida no art. 69 da lei n. 9.099/95. Ausência de óbice legal, à luz da Constituição Federal (art. 144, §§ 2º e 4º) e dos princípios da celeridade e informalidade, norteadores da lei n. 9.099/95 para a autorização. Normas

⁴³ Disponível em <

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=525827>> Acesso em 12.10.2015

similares nos estados do Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte. Orientação do Ministério da Justiça neste sentido.

De acordo com Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC, 2008), em atenção ao espírito da Lei n. 9.099/95, de celeridade na prestação jurisdicional e de informalidade, e para os fins específicos de realização do Termo Circunstanciado em crimes de menor potencial ofensivo, não se vislumbra óbice legal na lavratura de tais atos pela Polícia Rodoviária Federal.

Ainda existem posicionamentos no mesmo sentido de diversos outros órgãos e instâncias do poder judiciário, dos tribunais de justiça e das comarcas de diversas cidades do país.

Resta o consenso de que medidas deverão de ser tomadas para frear a insegurança e a violência que assolam o país. A elaboração do TCO por todas as agências policiais e seus servidores pode provocar mudanças ao reprimir os menores crimes, escada e escola para a consecução dos maiores.

3.4 O ENTENDIMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público é por assim dizer, o fiscal da lei, agindo com total independência funcional de seus membros, função que decorre em razão de uma visão conservadora dos próprios promotores, segundo a qual deve desempenhar um papel de defesa dos direitos de cidadania em razão da fraqueza da organização política brasileira e, sendo assim, alguém teria que tutelar os direitos fundamentais do cidadão. (AZEVEDO 2009, p. 103)

Na justiça criminal, é o Ministério Público o órgão responsável pelo oferecimento da denúncia⁴⁴ nos crimes de ação penal pública⁴⁵ e pelo controle externo da atividade policial.

⁴⁴ A denúncia é a peça inaugural da ação penal pública e consiste na exposição dos fatos que, em tese, constituem uma infração penal, devendo apresentar as circunstâncias e com a máxima precisão do acusado, das testemunhas, visando a aplicação da lei penal.

⁴⁵ Ação Penal é o direito de solicitar ao Estado, através do Poder Judiciário a aplicação do direito penal, sendo este o detentor do poder de punir quem cometa crime ou contravenção penal. A ação penal é pública quando promovida pelo Ministério Público e o titular é o Estado e privada quando promovida pelo ofendido.

Integrante de alto relevo no tabuleiro da justiça criminal, o MP vem reiteradamente posicionando-se acerca do ciclo completo de polícia e sobre o termo circunstanciado de ocorrências (TCO):

1. A Polícia Militar, no Estado do Paraná, não está exercendo função de Polícia Judiciária, como quer concluir o impetrante, limitando-se, apenas, a lavrar o termo circunstanciado previsto na Lei nº 9.099/95, visando a noticiar o fato acontecido e cientificar a data em que o infrator deverá comparecer ao Juizado Especial Criminal, para as providências cabíveis. Não se trata de ato arbitrário, mas apenas tentativa de colocar em prática os objetivos da nova lei, de celeridade, oralidade e informalidade, abolindo-se o inquérito nos delitos de menor potencial ofensivo. (PGR, Ministério Público Federal, 1999)

Atualmente, o Ministério Público mantém convênio com as Polícias Militares e com Polícia Rodoviária Federal em vários Estados, para a confecção do TCO, quando os promotores recebem diretamente a documentação do ato infracional e dão prosseguimento às demais providências da ação penal.

Parecer 001/2014-CCR – Ministério Público de Santa Catarina,(..) Logo, não há invasão de competência e muito menos usurpação de função, já que a lavratura do termo circunstanciado não é ato privativo da polícia civil. Por conseguinte, a posição mais acertada é a que possibilita a efetiva lavratura do termo circunstanciado pela polícia militar, uma vez que o objetivo e função primordial da Lei dos Juizados Especiais Criminais (Lei n. 9.099/95) reside na agilidade de apuração e processamento dos crimes tipificados como de menor potencial ofensivo, criando-se mecanismos processuais simplificados especialmente para esse fim. (MPSC, 2014)

Na mesma linha manifestou-se a Procuradoria do Estado Santa Catarina, quando entendeu que o TCO não é ato de exclusividade de nenhuma polícia, senão de todas elas:

Diante do exposto percuientemente e sopesado o presente processo é de ser reconhecido que a lavratura do Termo Circunstanciado não é ato de polícia judiciária, pois desprovido da necessidade de investigação dos fatos nos moldes do inquérito policial e a autoridade policial a que se refere o parágrafo único do art. 69 da lei 9.099/95 é o policial civil o militar, exegese esta orientada pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade prescritos nos arts. 2º e 62 da citada lei e art. 98, I, da Constituição Federal. (MPSC, 2000)

Corroborar o entendimento a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (ANPR), composta por Corregedores-Gerais dos Estados e da União, quando por

ocasião do XVII Encontro Nacional ocorrido em Cuiabá em 1999, considerou que o conceito de autoridade policial aludido pelo art. 69, da Lei n. 9.099/95, não deve ser interpretado restritivamente e que os princípios da simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, previstos nos artigos 2º e 62, da Lei n. 9.099/95, recomendam:

o reconhecimento da plena legalidade dos termos circunstanciados lavrados por agentes públicos regularmente investidos nas funções de policiamento. “Para fins do art. 69, da Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995, considera-se autoridade policial todo agente público regularmente investido na função policiamento. (ANPR, 1999)

Pierobom, promotor de justiça do Distrito Federal, na publicação Juizados Especiais Criminais anota que por autoridade policial qualquer pessoa investida de função policial (preventivo ou de polícia judiciária) que tome conhecimento de infração penal. Admite-se, destarte, Termo Circunstanciado lavrado por polícia militar. (2003, p.27)

Segundo a Confederação Nacional do Ministério Público autoridade policial, apta a lavrar o termo circunstanciado na melhor interpretação do art. 69 da Lei Nº 9.099/95, é também o policial de rua, o policial militar, não constituindo, portanto, atribuição exclusiva da polícia judiciária a lavratura dos termos circunstanciados. O combate à criminalidade e a impunidade exigem atuação dinâmica de todos os órgãos da segurança pública. (2014)

Órgão do Ministério Público, O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) executa a fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público no Brasil e de seus membros. É formado por 14 membros, que representam setores diversos da sociedade sendo Presidido pelo procurador-geral da República.

Com a missão de produzir uma visão nacional, o Conselho é responsável pela orientação e fiscalização de todos os ramos do MP brasileiro. Com essa competência, julgou em Agosto de 2014 o pedido de providências sobre a realização de termos circunstanciados pelas Polícia Militar e Polícia Rodoviária Federal, quando por unanimidade concluiu que:

não se pode deixar de levar em conta a imensa quantidade de infrações de menor potencial ofensivo detectadas pelas Polícias Militar, Rodoviárias Federal e Estadual, Legislativa e Ambiental. Prescindir-se, no atual estado das

coisas, dessa contribuição conjunta de diversos órgãos estatais para a formulação de meros atos administrativos que atestam fatos que são potencialmente infrações de menor lesividade, findaria por enfraquecer a atual estatal na pacificação social – o que, certamente, não é o desejo de qualquer órgão ou servidor público brasileiro. (CNMP, 2014, p. 01)⁴⁶

Entre os órgãos da justiça criminal, pode-se de fato conferir ao Ministério Público, o título de fiscal da lei. Além de manifestar-se unanimemente através da sua câmara superior, o CNMP, o Ministério Público, nos diversos Estados, tem firmado convênio de colaboração com as polícias, especialmente Polícia Rodoviária Federal e polícias militares para a confecção de termos circunstanciados, dando finalmente cumprimento à lei 9.099/95, na sua augusta função de fiscalização.

No Distrito Federal, o Ministério Público, expediu no dia 06 de abril de 2016, a Recomendação nº 057, no sentido de que todos os órgãos do Ministério Público aceitem os Termos Circunstanciados lavrados pela Polícia Militar, reconhecendo com tal medida a competência legal e a capacidade do órgão policial para a realização dessa atividade.

RECOMENDAÇÃO Nº 57. As Câmaras de Coordenação e Revisão Reunidas em Matéria Criminal, por unanimidade, com esteio no art. 12, inciso I, da Resolução nº 203/15, do Egrégio Conselho Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e no art. 171, da Lei Complementar nº 75/93, pelo provimento à presente consulta e pela expedição de Recomendação nos seguintes termos:

Considerando o que consta do PA nº 08190.060238; Considerando o que consta dos PAs nº 08190.224820; Considerando que o art. 144 da Constituição Federal determina ao Estado o dever de prestar segurança pública; Considerando a decisão exarada no Pedido de Providências nº 0.00.000.001461/2013-22 pelo Conselho Nacional do Ministério Público; Considerando o fato de já terem sido firmados Termos de Cooperação Técnica entre a Polícia Rodoviária Federal e diversos Ministérios Públicos Estaduais acerca da possibilidade de lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência nas infrações de menor potencial ofensivo, nos moldes do art. 69 da Lei nº 9.099/95 e do art. 1º, VII, da Portaria nº 1.375, de 2 de agosto de 2007, do Ministério de Estado da

Considerando o Enunciado 34 do FONAJE – Fórum Nacional de Juizados Especiais, aprovado em 2002, que estabelece: Atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar; Considerando que o conceito de autoridade policial previsto no art. 69 da Lei nº 9.099/95 deve abranger todo agente público investido na função de policiamento; Considerando os princípios da simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade que regem os procedimentos nos juizados especiais (art. 62 da Lei nº 9099

Considerando a natureza descritiva do Termo Circunstanciado de Ocorrência das infrações penais de menor potencial ofensivo, sem caráter de investigação criminal, típico de polícia judiciária; Considerando a escassez de recursos humanos e a demora da lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Delegacia de Polícia Civil, que retarda a atuação preventiva e/ou

⁴⁶ Disponível em < <http://www.cnmp.gov.br/portal/noticia/6335-cnmp-decide-que-prf-pode-lavrar-termos-circunstanciados-de-ocorrencia>> Acesso em 01.11.2015

repressiva da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Militar, o que afronta o princípio da eficiência e prejudica a segurança pública (art. 37 e art. 144 da CF); Considerando a existência de tratativas entre a Polícia Militar do DF, o 1º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal, no Distrito Federal, e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios para a realização de Acordo/Termo de Cooperação Técnica, no sentido de viabilizar a lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência por policiais militares e policiais rodoviários federais, nos termos do art. 69 da Lei nº 9099/95, decide: RECOMENDAR Aos Membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, respeitada a independência funcional, que recebam os Termos Circunstanciados de Ocorrência lavrados por policiais militares e policiais rodoviários federais, nos termos do art. 69 da Lei nº 9.099/95. Publique-se na intranet e no Diário Eletrônico do MPDFT - Brasília, 06 de abril de 2016.

3.5 A OPINIÃO DOS ESPECIALISTAS EM SEGURANÇA PÚBLICA

O debate científico sobre os temas da segurança pública ganha cada vez mais espaço no universo acadêmico, efeito de duas importantes variáveis: a primeira em razão da necessidade da academia em conhecer o complexo mundo das atividades policiais, principalmente em virtude da violência e insegurança que atinge todas as camadas sociais, despertando o interesse de pesquisadores e cientistas e a segunda pelo desejo dos próprios policiais em se aproximar do mundo universitário, buscando conhecimentos e ao mesmo tempo levando um pouco da realidade que ocorre no seu dia-a-dia.

Essa relação já tem produzido efeitos e gera reflexos nos órgãos policiais e também no mundo acadêmico. Existe atualmente uma crescente produção de livros e artigos envolvendo temas da segurança pública ao mesmo tempo em que policiais buscam se aproximar das instituições superiores, numa troca de experiências que vem alcançando bons resultados.

Certamente, o conhecimento adquirido provoca mudanças na atitude do policial e na compreensão sobre os diversos temas sociais, capacitando-o a enxergar as diferentes realidades existentes e que impactam o seu ambiente de trabalho. Ao mesmo tempo, o universo acadêmico tem a oportunidade de conhecer a realidade tal como ela realmente é, possibilitando novas experiências e novas opiniões.

Lembro--me bem quando Sérgio Adorno e eu, com o apoio da Fundação Ford, organizamos um Colóquio sobre segurança pública na ANPOCS em 1998. Foi um ato realmente revolucionário – um evento em duas sessões com policiais fardados misturados ao mundo acadêmico. O desconforto certamente foi sentido mais pelos acadêmicos do que pelos policiais. (LEEDS, 2011, p. 07)

Hodiernamente esse diálogo vem lançando luz na compreensão da realidade da segurança pública no Brasil, o qual padecia de valiosas informações, dado a distância entre a teoria e a prática. As opiniões hoje estão mais próximas do que ocorre, possibilitando às pessoas conhecerem melhor as políticas públicas de prevenção social. Isso torna possível não só entender a dinâmica do trabalho policial, mas participar de alguma forma nessa construção em que todos são os operários.

O ciclo completo de polícia e o termo circunstanciado, como institutos de grande impacto nas políticas de segurança pública, tem gerado grande discussão, ante a possibilidade de uma verdadeira mudança no modelo atualmente em vigência. Muitos dos pesquisadores e estudiosos que se debruçam sobre os temas da segurança pública posicionaram-se sobre o ciclo completo e/ou sobre o termo circunstanciado, com importantes argumentos.

Patrulhamento e investigação são, na verdade, faces de um mesmo trabalho que deve integrar as fases do planejamento da ação policial, desde o diagnóstico das tendências criminais até a formulação de planos de ação, monitoramento e avaliação de resultados. No Brasil, isto se tornou inviável. Mas, como laranjas cortadas ao meio não permanecem em pé, as polícias intuem que precisam do ciclo completo (da outra metade). Por isso, historicamente, ambas procuram incorporar as prerrogativas de função que lhes faltam, o que tem estimulado a conhecida e disfuncional hostilidade entre elas, traduzida pela ausência de colaboração e, não raro, por iniciativas de boicote. (ROLIM, 2012, p. 03)

No livro *A Síndrome da Rainha Vermelha*, o desafio da segurança pública não é o de ajustar o modelo atual de policiamento, nem o de investir mais recursos nele, mas sim o de construir um novo modelo, dotado de uma nova racionalidade. No Brasil, especialmente, qualquer exame mais cuidadoso sobre os resultados do trabalho policial haverá de levantar muitas debilidades a serem enfrentadas. Para o autor, “mantido o atual modelo e as formas tradicionais de atuação policial no Brasil, a tendência maior aponta para o desperdício dos recursos públicos que sejam nele eventualmente empregados.” (2006, p. 44)

O que há de mais notável no modelo de polícia construído no Brasil, entretanto, deriva da opção pela repartição do ciclo de policiamento. A instituição policial moderna em todo o mundo desempenha suas funções a partir do que se denomina Ciclo Completo de Policiamento; em outras palavras: as polícias modernas são instituições profissionais cujo mandato envolve as tarefas de 1) manutenção da paz pública, 2) garantia dos direitos elementares da cidadania,

3) prevenção do crime e 4) apuração das responsabilidades penais. Mas, no Brasil, se entendeu que uma das polícias – a Militar – seria encarregada da prevenção, pela presença ostensiva do patrulhamento fardado e outra – a Civil – seria encarregada da investigação criminal. Assim, a especialização entre patrulheiros e investigadores, em todo o mundo feita dentro das polícias, foi aqui dividida entre duas instituições com culturas e estruturas completamente distintas. O resultado é que nunca tivemos duas polícias nos estados, mas duas metades de polícia, cada uma responsável por metade do ciclo de policiamento.⁴⁷ (ROLIM, 2012, P. 01)

De acordo com Gama Neto encontramos nos países de democracia consolidada instituições policiais com as duas funções: investigação criminal e policiamento ostensivo e estas são executadas pela mesma polícia dentro de determinado espaço geográfico. Conforme colaciona o autor, existem países com mais de uma força policial, nos quais se adota o critério de atribuir a cada qual uma área geográfica para atuar: a Itália, Carabineiros e Polícia do Estado; Espanha, Polícia Nacional e a Guarda Civil; Portugal, Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana; e França, Polícia Nacional e a Gendarmeria. (2003, p. 01)

Nos seus espaços de atuação, cada polícia desempenha as duas funções; é o que se chama ciclo completo de polícia, ou seja, a instituição policial executa todos os serviços policiais naquela referida área. Segundo Neto No Brasil, adota-se uma organização das forças de segurança pública de dois organismos policiais com estruturas organizacionais e culturas completamente diferentes, atuando no mesmo espaço geográfico, cada uma em uma função específica: Polícia Civil (Judiciária) e Militar (policiamento ostensivo). Este modelo, está falido. Foi, e é, um retumbante fracasso. (ZAVERUCHA, 2003, p. 01)

A transição democrática não se estendeu à segurança pública e por essa razão, em vez da solução, as instituições responsáveis pela ordem e tranquilidade públicas, passaram a fazer parte do problema. Incontestável a afirmação de Soares, quando apresentados os dados da criminalidade no Brasil e em seguida a eficiência da justiça criminal, com seu conjunto de órgãos e agentes públicos. (SOARES, 2007, p. 86)

Na visão de Soares, apesar da modificação no tempo, as instituições de segurança pública preservaram suas atrasadas estruturas e métodos. Para o antropólogo, os tempos mudaram, o país passou-se a limpo, em certo sentido, mas as instituições de segurança pública preservaram seus obsoletos formatos – com o ciclo do trabalho policial dividido, entre a Polícia Militar e a Polícia Civil -, sua irracionalidade administrativa. (2007, p. 86)

⁴⁷Disponível< http://rolim.com.br/2006/index.php?option=com_content&task=view&id=836&Itemid=3>

O caminho da reforma, pelo contrário, deve estimular o surgimento de novas instituições policiais, além de integral autonomia aos Bombeiros e às perícias; tendência que – apesar dos limites constitucionais - já se impõe no Brasil que formou uma Guarda Nacional e cujos municípios têm constituído Agências de Fiscalização de Trânsito e Guardas Municipais (que, embora sem este nome, polícias são). O fundamental é que todas elas tenham o ciclo completo de policiamento. (ROLIM, 2012, p. 02)

Pela atual estrutura da segurança pública, cada órgão cumpre o seu papel legal, com os problemas que a sociedade já conhece. Essa é a forma possível de executar as atividades dado o permissivo constitucional. As soluções deveriam ser oferecidas com celeridade de modo a fazer a população confiante nas instituições e segura em seu local de convivência.

Conforme registra Batista, observa-se que cada grupo cumpre o seu papel de forma praticamente individualizada, o que leva o sistema a funcionar de forma precária. Para Batista, a proposta, fundada nos modelos adotados na maioria dos países do mundo ocidental, é a adoção no Brasil, também no nível estadual, do modelo de polícia de ciclo completo. (2012, p. 11)

A interrupção do processo, que ocorre quando uma instituição repassa a ocorrência para outra, tem trazido grandes prejuízos ao processo de contenção do crime no Brasil. A grande defasagem entre as denúncias à polícia e as consequentes investigações, poderia ser tremendamente reduzida com a adoção do ciclo completo de polícia. (BATISTA, 2012, p. 33)

Oliveira *et al* no artigo O problema da (in)segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas registram que “Em vez de segurança, a realidade social revela uma insegurança pública, sendo cada vez mais evidente que o modelo de policiamento tradicional não tem conseguido dar o retorno que a sociedade espera no combate à criminalidade urbana.” . (2013, p. 09)

Soares complementa o raciocínio, ao entender, que as consequências da não aplicação das mudanças necessárias provocam engarrafamentos ainda maiores do atual quadro de violência criminal. (2013, p. 20)

Em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, Lazzarini sobre o Juizado Especial e Autoridade, o Desembargador Álvaro Lazzarini, do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim se manifestou: (1995, p. 08)

O Constituinte de 1988 e o legislador infraconstitucional não mais quiseram desnecessária intervenção do delegado de polícia nas infrações penais de

menor potencial ofensivo, salvo nas hipóteses de ser necessária alguma investigação, como apuração da autoria ou coleta de elementos da materialidade da infração. A autoridade decorre do fato de o agente ser policial civil ou militar, razão de, na repressão imediata, comum à polícia de ordem pública (militar) e à polícia judiciária (civil), o policial deverá encaminhar a ocorrência ao Juizado Especial, salvo aquelas de autoria desconhecida, própria da repressão imediata, que demandam encaminhamento prévio ao distrito policial para apuração e encaminhamento ao juizado competente. Daí concluir pelo acerto do posicionamento daqueles, que diante da filosofia que animou o constituinte e o legislador infraconstitucional para a oralidade, informalidade, economia processual e celeridade do processo, ao policial militar ou civil, não se deve exigir o seu prévio encaminhamento ao distrito policial e de lá para o Juizado Especial Criminal, prejudicando a atividade da corporação com formalidades burocráticas desnecessárias. (LAZZARINI, 1995, p. 08),

Grinover, integrante da comissão de juristas que elaborou o anteprojeto da Lei 9.099/95, assinalou que qualquer autoridade policial poderá dar conhecimento do fato que poderia configurar, em tese, infração penal. Não somente as polícias federal e civil, que têm a função institucional de polícia judiciária da União e dos Estados, mas também a polícia militar. (1995, p. 96)

Rogério Lauria consigna que qualquer órgão específico da administração direta, regularmente investido no exercício de função determinante, quer interna, quer externamente, da segurança pública, subsume-se no conceito de polícia e, como tal, é dotado de autoridade policial. (SILVA, 2006, p. 04)

Cândido Rangel Dinamarco ponderou que impõe-se interpretar o art. 69 no sentido de que o termo 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. (SILVA, 2006, p. 04)

Para Cândido, 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. (SILVA, 2006, p. 04)

Jesus na obra anotada sobre Lei dos juizados especiais criminais, anotou que a interpretação mais fiel ao espírito da lei, aos princípios e a sua finalidade, bem como a que se extrai da análise literal do texto, é a de que autoridade policial, para os estritos fins

da Lei comentada, compreende qualquer servidor público que tenha atribuições de exercer o policiamento, preventivo ou repressivo. (2010, p. 57)

De Moraes et al, entendem que desta forma, será possível que todos os órgãos encarregados constitucionalmente da segurança pública (art. 144 da CF), tomando conhecimento da ocorrência, lavrem o termo circunstanciado e remetam os envolvidos à Secretaria do Juizado Especial, no exercício do ato de polícia: (1997, p. 37)

Não se deve confundir atos de investigação, função constitucional da polícia civil, com prática de 'ato de polícia', a ser exercida por todos os órgãos encarregados da segurança pública (DE MORAES et al, 1997, p. 37)

Para Lazzarini não há, pois, dúvida de que no, no Brasil, além de autoridade policial para o exercício de atividade de polícia administrativa de manutenção da ordem pública, o policial militar brasileiro o é, para a atividade de polícia judiciária, colaborando com as autoridades judiciárias na realização dos atos instrutórios que possam conduzir à plena realização da justiça criminal. (1986, p. 69)

O policial militar é uma autoridade administrativa policial ou simplesmente autoridade policial, pois como esclarece o conselho de redação da Enciclopédia Saraiva de Direito, autoridade policial indica pessoa que ocupa cargo, exerce funções policiais, como agente do poder executivo, tendo tais agentes, o poder de zelar pela ordem e pela segurança pública, reprimir atentado à lei, ao direito e aos costumes.(LAZZARINI, 1986, p. 60)

Todo o policial, qualquer que seja seu grau na pirâmide da polícia militar e no estrito cumprimento do dever legal, é detentor do poder de polícia, podendo agir, discricionariamente embora não arbitrariamente, na manutenção da ordem pública. Toda a polícia é autoridade competente no sentido técnico do termo. (CRETELLA JÚNIOR, 1986, p. 202).

Durante discussão sobre a Lei 9.099/95, o Senador Pedro Simon argumentou sobre a necessidade de evitar que a figura da autoridade policial prevista no art. 69 seja monopolizada tão somente para sustentar intermediação despicienda, a onerar indevidamente as partes, as testemunhas e o policial que atendeu a ocorrência de menor potencial ofensivo com deslocamentos desnecessários ao distrito policial, em frontal contrariedade aos princípios de celeridade, informalidade e economia que orientam o processo nesses casos, e em detrimento do essencial trabalho de apuração da autoria e materialidade nos delitos mais graves. (1996, p. 02)

3.6 A PERCEPÇÃO DOS OPERADORES DA SEGURANÇA PÚBLICA

A entrevista, segundo ensinamentos de Lakatos, é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social. A entrevista tem como objetivo principal a obtenção de informações do entrevistado, sobre determinado assunto ou problema. (2003, p.195)

As entrevistas realizadas nesse trabalho obedecerão, portanto, a metodologia da pesquisa qualitativa, que serão aplicadas em diversos atores sociais, entre eles operadores da segurança pública, acadêmicos e pessoas com interesse sobre o assunto.

Dessa forma, colaboraram com a pesquisa, concedendo entrevista e respondendo a perguntas sobre o tema a senhora Marcia De Alencar Araújo, Secretária de Segurança Pública do Distrito Federal, o Senhor Marco Antônio Badaró Bianchini, Coronel PM, Comandante Geral da Polícia Militar de Minas Gerais, o Senhor Alfeu Freitas Moreira, Coronel PM, Comandante-Geral da Brigada Militar: Polícia Militar do Rio Grande do Sul, o Senhor Ricardo Gambaroni, Coronel PM, Comandante Geral da Polícia Militar de São Paulo, o Senhor Paulo Henrique Hemm, Coronel PM, Comandante-Geral da Polícia Militar de Santa Catarina, o Senhor José Neife de Alcântara, presidente da Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança do Distrito Federal, os quais responderam às perguntas formuladas sobre a confecção do termo circunstanciado pela Polícia Militar como política de segurança pública no Brasil.

Também foi entrevistado o Senhor Manuel Monteiro Guedes Valente. Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra, Diretor do Centro de investigação e Professor do Instituto Superior de Ciências Policiais e da Universidade Autónoma de Lisboa. Membro fundador do Conselho Consultivo do Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo de Portugal, o qual trouxe valiosa contribuição ao trabalho, emprestando conceitos, conhecimentos e experiências da segurança pública daquele país.

A entrevista com o Professor e Doutor Português Manuel Monteiro Guedes Valente, contribui para o conhecimento do sistema policial de Portugal entre outros conceitos que aprofundaram a discussão sobre o tema do trabalho, permitindo novas inferências a respeito da política de segurança pública no Brasil e no mundo.

3.6.1 A IMPORTÂNCIA DO TCO PARA A JUSTIÇA CRIMINAL NO BRASIL

A justiça é condição para o desenvolvimento de uma cidade, de um Estado ou de um país. A justiça criminal se realiza através de um conjunto de ações combinadas (integradas e/ou articuladas) de várias agências, entre as quais, os órgãos de segurança pública. Portanto, a eficiência dos procedimentos e atividades dos policiais age diretamente sobre a justiça criminal brasileira.

Com isso, é possível dizer que a confecção do TCO, pelo policial militar pode apresentar uma nova fase no desempenho dos órgãos de segurança pública e por consequência da justiça criminal.

A primeira pergunta formulada aos entrevistados foi acerca da importância da Lei nº 9.099/95 para a justiça criminal do Brasil, normativo no qual se encontra inserido o TCO.

Apesar de contar com mais de 20 anos e de apenas alguns Estados a terem adotado de forma efetiva, todos os respondentes se mostraram conhecedores da lei e responderam de forma unânime que é uma legislação de fato importante para o Brasil.

Na medida em que vigora no Brasil o Direito Penal Mínimo, que se contrapõe ao Direito Penal Máximo e Direito Penal do Inimigo, entendemos que uma lei que promove celeridade processual é bem vinda, mesmo que prestigie infrações penais de menor potencial ofensivo. (Bianchini, 2016)

Em virtude do objeto que custodia, a segurança é uma das áreas de política pública que requer grande atenção e trabalho de toda a sociedade, razão por que os procedimentos que conferem eficiência para o exercício do *múnus* público são caminhos de solução para uma temática de extrema sensibilidade e relevância social.

Neste sentido, a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, em especial, a esfera criminal, ainda se mostra como um importante instrumento e/ou alternativa para o sistema de justiça criminal. A possibilidade de o Policial Militar poder atuar no Sistema através da lavratura do Termo Circunstanciado e da Comunicação de Ocorrência Policial, aqui no Rio Grande do Sul, bem como nos estados da Federação que já realizam sua lavratura, torna ágil e produtiva a atuação do poder público desde a prevenção das infrações penais até a aplicação de penas célere aos infratores. (MOREIRA, 2016)

Além da simplicidade, que resume a forma desejada para os procedimentos abrangidos, a norma é também consensual em vários momentos, permitindo deliberações

tanto do autor quanto da própria vítima da infração penal, o que assegura os direitos de ambas as partes.

Neste sentido, a lei em questão é essencial para a justiça criminal brasileira, sobretudo pela celeridade permitida aos processos relacionados às infrações de menor potencial ofensivo, considerando que as audiências de conciliação, em substituição às formalidades preliminares de inquéritos policiais, serão realizadas imediatamente ou em exíguo prazo, após as ocorrências em si. A dinâmica da celeridade e a efetividade da medida garantem a percepção de justiça às partes diretamente envolvidas nas ocorrências, além de diminuir os casos de subnotificação policial. (GAMBARONI, 2016)

3.6.2 TCO: AVANÇOS E DESAFIOS

Políticas públicas, conforme ensinamento de Bucci são programas de ação governamental, voltados à concreção de direitos. Tais projetos públicos devem por isso, ser dirigidos à realização do bem comum, assegurando o exercício dos direitos fundamentais, das condições de vida em sociedade e a promoção do bem estar das pessoas. Uma preocupação da política pública deve ser com o resultado e o seu efeito (GONÇALVES, 2006, p. 75)

O TCO representa uma forma de avanço na legislação penal e processual penal do Brasil à medida que desburocratiza a fase pré-processual ou fase inquisitiva, substituindo o inquérito e sua ritualística por um procedimento mais arrojado e coerente com o momento da sociedade e com a necessidade e as possibilidades do Estado.

Apesar dos procedimentos serem novos para muitos Estados, mesmo diante da antiguidade da lei, ela deve e pode avançar, cumprindo os desígnios das normas que são acompanhar a dinâmica da sociedade.

Ela pode avançar muito mais, tendo em vista que ainda hoje, em plena metade da segunda década do Século XXI, infelizmente, ainda existem Polícias Militares, de várias unidades da Federação, que não realizam a confecção e a lavratura do disposto na Lei, sequer de forma incipiente. Com isso, deixam de executar a missão constitucional de Polícia Ostensiva e de Preservação da Ordem Pública consagrada em 1988, não realizando assim, o ciclo de polícia. É preciso ser polícia completa, mesmo que, primeiramente, nos casos dos crimes de menor potencial ofensivo e na Comunicação de Ocorrência Policial. (MOREIRA, 2016)

É inegável que a Lei nº 9.099/95 tem cumprido seu papel, no sentido de assegurar a distribuição da justiça, relativa às infrações de menor potencial ofensivo, de maneira célere e eficaz. No entanto, em sua fase pré-processual, há, ainda, muito espaço para o seu desenvolvimento, como a elaboração de

Termos Circunstanciados por qualquer policial que atue no policiamento ostensivo ou investigativo e não somente por delegados de polícia. (GAMBARONI, 2016).

Não cumpriu o papel e não foi implantada, mas ela pode ser implantada e hoje com a nova tecnologia pode ser até melhorada e muito. (ALCÂNTARA, 2016)

O TCO pode avançar em relação aos Estados em que as polícias militares não o confeccionam e pode avançar ainda ao comprovar a eficiência do modelo do ciclo completo de polícia, o que há muito se realiza nos demais países. A confecção do TCO pelas polícias militares pode, conforme se verificou nas entrevistas, dar novo relevo no trato da violência no Brasil, a partir da adoção de providências contra os pequenos crimes, que são em muitas vezes a origem, a escola e o nascedouro dos grandes crimes.

Tudo pode melhorar sempre. A segurança pública é uma das áreas que tem obrigatoriamente de melhorar sob pena de se instalar de vez uma cultura de violência que já se vive em alguns dos Estados da Federação do Brasil. (VALENTE, 2016)

3.6.3 O TCO E A SIMPLIFICAÇÃO DO PROCESSO PENAL

A falta de efetividade do TCO impacta negativamente na simplificação do processo penal, uma vez que não se alcança os efeitos desejados pela lei que o criou. Vale dizer que sem a confecção do TCO pelas polícias militares, resta prejudicada a simplicidade dos procedimentos em relação aos pequenos crimes, conforme idealizado pelo legislador.

Com a maior capilaridade que possui, uma vez que é a única instituição presente em todos os municípios do Brasil, a Polícia Militar é também o órgão público capaz de atender, registrar e dar algum tipo de solução aos milhões de crimes e contravenções que anualmente ocorrem no país, quando boa parte não recebe qualquer tratamento.

A simplificação do processo pode estar por consequência, adstrita ao registro e confecção dos crimes de menor potencial ofensivo pelas polícias militares, medida capaz de reduzir gradualmente a subnotificação dos registros.

A PM deveria ser o titular do flagrante, por que dessa forma você simplifica o sistema de justiça criminal e faz com que se apresente em juízo a decisão com uma materialidade, em forma mais rápida, para que esses tipos de crimes eles possam ser alcançados, por se tratarem, ainda de crimes de baixa complexidade, mas são crimes que se você não alcança o autor em tempo real você vai fazendo com que ele ganhe força para praticar crimes mais graves e com essa falta desse sistema de apoio, do modo como os procedimentos administrativos estão colocados hoje, está na verdade, é burocratizando uma lei que ela por definição rege princípios que são de economicidade, ou seja ela quer tratar o problema e o fenômeno com a maior rapidez possível, e cada vez mais, de 95 pra cá, ao invés disso está acontecendo, o que nós temos é um abarrotamento nos juizados, um nível de prescrição altíssimo, porque o procedimento não está sendo baseado nos princípios que a Lei fundamenta. (ARAÚJO, 2016)

Sem o registro e sem a confecção de grande parte dos crimes de menor potencial ofensivo, não se alcança o infrator, a lei não pode ser aplicada, uma vez que não há identificação do autor do crime e subsiste na vítima um sentimento de impotência e de descrença no Estado.

Os crimes de menor potencial ofensivo são crimes que hoje são sinônimos para a população, há uma sensação de impunidade muito grande e eles potencializam a criminalidade porque aumentam a sensação de insegurança. Se nós já pudéssemos na hora do flagrante levar diretamente a autoridade judicial pela autoridade policial flagrante do delito, a gente teria uma resposta que era consequente e que faria com que o autor se sentisse realmente sob vigilância

do Estado e depois disso apresentado em juízo a destinação que o juiz desse, seja uma limitação de final de semana, um interdição temporária de direito, seja uma prestação de serviços à comunidade, uma prestação pecuniária, seja qual fosse a natureza da medida dispensadora a ser aplicada. (ARAÚJO, 2016)

O atendimento da ocorrência policial no local da infração, dispensando-se o deslocamento do autor e vítima, muitas vezes na mesma viatura, possibilita um diagnóstico mais próximo dos fatos criminosos, da forma e na quantidade como realmente acontecem.

Entre as polícias militares que confeccionam o TCO, destaca-se a Polícia Militar do Rio Grande do Sul, conhecida regionalmente como Brigada Militar.

Ao analisar-se o que a Brigada Militar conseguiu alcançar à sociedade quando iniciou o desenvolvimento efetivo do Termo Circunstanciado e da Comunicação de Ocorrência Policial, existem condições de dizer que os critérios orientadores da Lei nº 9.099/95 como os da oralidade, simplicidade, celeridade, informalidade e economia processual, simplificou o processo penal para os crimes de menor potencial ofensivo. A Brigada Militar ratifica seu posicionamento, pois, quanto à oralidade, é o policial militar o primeiro agente do Estado que houve o cidadão e colhe suas angústias, suas percepções e os seus anseios de atendimento da estrutura do ente governamental. Justamente por isto, ele auxilia de forma real ao Poder Judiciário e ao Ministério Público na tomada de decisão. Ou seja, em cima do que viu, ouviu, consignou e lavrou no Termo Circunstanciado o Policial Militar consegue dar a verdadeira dimensão do que efetivamente aconteceu na ocorrência policial. Tudo o trabalho do Policial Militar é realizado, como é dito aqui no Rio Grande do Sul, no capô da viatura. É feito no local onde o fato ocorreu, exceto se houver risco iminente à vida, à integridade e à segurança geral das partes envolvidas e das autoridades policiais militares. A Brigada Militar também acredita que existem condições de tornarem-se efetivas as experiências de mais de 20 anos do Rio Grande do Sul, em todo o Brasil. (MOREIRA, 2016)

Assim, para a Brigada Militar, que realiza há mais de vinte anos a confecção do TCO e dá tratamento aos pequenos crimes a partir do que previu a Lei nº 9.099/95, o objetivo foi alcançado: foi positivo para a justiça.

O Comandante Geral da Polícia Militar de Santa Catarina entende que finalmente há uma resposta estatal aos crimes que antes estavam reservados à prescrição, contrariamente ao que nos informou o Senhor Ricardo Gambaroni, Comandante da Polícia Militar de São Paulo e o Senhor José Neife de Alcântara, Presidente da Confederação dos Conselhos de Segurança do Distrito Federal, operadores da Segurança pública em Estados onde a Polícia Militar não lavra o TCO.

A Brigada Militar entende que o objetivo foi alcançado. Porque, nos dois momentos em que iniciou a produção dos TCO/COP, de 1996 até 1997, e, em 2001 até a presente data, sempre percebeu que a lavratura de tais documentos

processuais arraigados em seus cinco princípios acima apresentados, acabou com a incidência constante da impunidade, uma vez que, a maior parte das infrações penais expressas tanto no Código Penal Brasileiro, quanto na maioria das legislações penais esparsas, são delitos de menor potencial ofensivo, com pena máxima não superior a dois (02) anos. Ou seja, vigia a presunção da impunidade e da falência do Estado e da própria Justiça. Com a realização do TCO e do COP pela primeira autoridade que tomar conhecimento da infração no local, tanto a presunção da impunidade como a percepção da injustiça foram combatidas pelo Estado. O policial militar assumiu seu papel consagrado pelos artigos 98 e 144 da Constituição Federal de 1988. Então, da análise e discussão de resultados, permite-se concluir que a aplicação das leis em estudo, efetivamente contribuiu de forma positiva para a eficácia e agilidade da administração da justiça. (MOREIRA, 2016)

Como já dito, entendemos que o objetivo foi alcançado no Poder Judiciário, porque infrações penais que antes eram atingidas pela prescrição passaram a receber uma resposta estatal, seja por meio dos dispositivos despenalizantes, como a composição civil dos danos e a transação penal, seja pela aplicação da pena em suas diversas modalidades. Entendemos que representa um fortalecimento da justiça com a diminuição considerável do sentimento de impunidade, que ainda é forte no Brasil. (HEMM, 2016)

Há uma discrepante atuação entre as polícias que realizam o TCO, das que não o confeccionam. Além dos avanços institucionais, há uma motivação em poder dar uma resposta à sociedade, já que a Polícia Militar é a primeira instituição a ser demandada na cadeia da justiça criminal. Sabendo-se da existência da lei e ao mesmo tempo de entraves para a sua aplicação, muitas vezes é frustrante para o policial exercer as suas atividades com limitações.

Os pequenos crimes ou infrações menos complexas tendem a não ser notificados às autoridades policiais, em especial pela relação custo – benefício mensurada pelas partes da ocorrência. A Lei 9.099/95, nesse sentido, dá suporte para que, por meio de procedimentos orais e sumaríssimos, seja alcançada a concreta efetivação da norma penal através de mecanismos regulados de discricionariedade. Porém, para que esse objetivo seja amplamente alcançado, mister se faz a conexão direta da Polícia Militar, como um dos entes aptos ao registro de TC, com os JECRIM, sem a intermediação de outra instituição, cujo condão de atuação, na hipótese de infração penal de menor potencial ofensivo com autoria conhecida, é meramente cartorário. (GAMBARONI, 2016)

Bom. Pelo meu conhecimento ele não foi implantado. Teve diversas forças ocultas, que a gente tem conhecimento, que inviabilizou esse projeto. Ele é um crime que deixa a população muito tensa. Mas ele poderia ser simplificado com as forças de segurança de ponta, resolvendo e assinando um termo de compromisso principalmente no caso da polícia militar. (NEIFE, 2016)

3.6.4 TCO: COMPETÊNCIA E CAPACIDADE

O ponto fulcral do TCO, sob o olhar da legalidade, reside na competência, o que se traduz pela possibilidade jurídica da Polícia Militar confeccionar o TCO. A capacidade revela a qualificação de seus membros para realizar o preenchimento de um formulário de ocorrência e os recursos disponíveis pela instituição para a realização dessa atividade.

Como na maioria das controvérsias jurídicas, a matéria já foi enfrentada pelos mais diversos tribunais brasileiros, juízes singulares, tribunais e cortes superiores, entre eles, o Supremo Tribunal Federal.

A Polícia Militar do Distrito Federal, sem dúvida nenhuma, é uma das polícias mais bem preparadas, não diria nem só do Brasil, eu diria que na América, em função do seu grau de formação, a gente fica na verdade subutilizando o papel próprio que as polícias tem dentro da justiça criminal, porque ela não é apenas, a polícia militar ela não é apenas alguém que prende o bandido, e mobiliza para entregar a um outro policial para fazer perícias ou coisas equivalentes. Ela é uma polícia que ela tem autoridade policial suficiente, preparada suficiente, pra dali processar a justiça criminal de forma direta. (ARAÚJO, 2016)

Esta pergunta naturalmente está engendrada com a anterior, pois a formação do policial militar é que reflete a qualidade de sua polícia. Se há a adequada formação e o Estado dá as condições para que a Polícia Militar cumpra com a plenitude de seu dever, tem-se a certeza de que temos competência, porque a Lei assim o prevê, e temos capacidade, porque somos os responsáveis constitucionalmente pela formação dos nossos policiais. (MOREIRA, 2016)

Em grande parte das polícias militares do Brasil, exige-se o nível superior de escolaridade entre as condições para o ingresso nas corporações. Em todas as corporações, existem academias de polícia e no caso dos oficiais, uma nova formação universitária.

Ao mesmo tempo em que as polícias vêm qualificando melhor os seus recursos humanos, o TCO foi idealizado para simplificar a persecução penal, abrangendo com isso, procedimentos simplificados desde a fase policial à fase do poder judiciário. Esse encontro de competência e capacidade veio recepcionar o que pretendeu o parlamento: simplicidade e celeridade no processamento de um crime menor.

São de conhecimento público as decisões judiciais e dos demais órgãos da justiça sobre a competência da Polícia Militar para a confecção do TCO, o que foi demonstrado por todos os entrevistados, mormente pelos Comandantes das Polícias Militares dos Estados da região sul e de Minas Gerais. Não fosse legal o procedimento,

centenas de milhares de processos teriam sido invalidados. Pelo contrário, na visão de Moreira (2016), esse trabalho realizado pela Brigada Militar tem significado um grande avanço e constante ampliação da sensação de segurança à toda sociedade gaúcha.

Os números em Santa Catarina até o momento dão suporte a nossa afirmativa que sim. No ano de 2014 foram 253.213 BOs, dos quais 33.534 foram na modalidade TCO e no ano de 2015 foram 270.862 BOs, dos quais 37.901 foram na modalidade TCOs, todos lavrados no local dos fatos. São números significativos. (HEMM, 2016)

3.6.5 O TCO E SEUS IMPACTOS

Ao criar os juizados especiais, o poder legislativo, buscou responder a uma das maiores aspirações da sociedade brasileira: paz, segurança pública, tranquilidade pública, ordem pública, sossego. Qualquer que seja o vocábulo e independente do termo mais adequado, todo brasileiro compreende a expressão e tem o desejo de viver em uma sociedade onde se respeite vida e os demais direitos consagrados pelos homens.

Em uma sociedade complexa e desigual, não é fácil encontrar caminhos eficientes e perenes para uma segurança cidadã. Por essa razão, os bons exemplos de políticas públicas devem ser perseguidos e utilizados e estar disponíveis para toda a população.

A política pública de segurança deve estar atenta às cláusulas do contrato social contemporâneo, compreender o poder-dever do Estado em velar pela ordem e garantir a paz, bem como o dever-poder de cada cidadão respeitar as regras da associação a que pertence, bem como o poder de realizar todos os atos de sua vontade legalmente permitidos.

Em busca do equilíbrio que possa preservar (manter ou resgatar) a convivência pacífica, o Estado lança mão de estratégias, propostas e ações para a segurança pública, como por exemplo, a Lei dos juizados especiais criminais que trouxe entre seus dispositivos o TCO.

A relevância e a conformação da proposta dependem desde a forma como foi concebido, o atendimento ao interesse público e a sua execução. O resultado dessas condições, além de outras variáveis revela o impacto que a medida causará sobre o corpo social.

O TCO é uma dessas medidas de grande alcance, onde o menos pode ser o mais. Onde o procedimento simplificado pode significar uma grande abrangência de resultados.

Com certeza. Apenas como fato exemplificativo, mesmo considerando todas as dificuldades comuns em qualquer Estado, a Brigada Militar desde 2002 até o mês de maio de 2016 já lavrou um total de 690.276 (seiscentos e noventa mil e duzentos e setenta e seis) Termos Circunstanciados e 2.214,243 (dois milhões, duzentos e quatorze mil e duzentos e quarenta e três) Comunicações de Ocorrências Policiais (COP). O impacto disto na Segurança pública e na justiça criminal do rio Grande do Sul e também do Brasil é muito significativo, pois, quase 700 mil infratores penais foram julgados e o mesmo número senão número maior de vítimas foi atendido pelo Estado e não se sentiram desamparadas e incapazes. Muito pelo contrário, a sensação de segurança e de justiça cumprida alcançou seu desiderato. No caso das Comunicações de Ocorrências Policiais a capacidade do Estado em atender ao cidadão foi maior ainda. Aquele cidadão que teve sua oficina, seu carro, sua bicicleta, sua residência furtada e seu patrimônio lesado, teve consigo a presença do Estado, sem precisar deslocar de seu ambiente natural e ter mais um dano, no caso, em seu bolso, quando tem de pagar a passagem do ônibus (ida e volta) gasolina, para registrar o fato em uma delegacia de polícia. Isto quando existe uma em sua cidade, no seu bairro. O que tem, sim, em sua rotina, é um policial militar (Estado) pronto para dar-lhe o primeiro atendimento. Dar-lhe a atenção e, o conforto de ouvi-lo, aconselhá-lo, etc...(MOREIRA, 2016)

A Confecção do TCO impactará positivamente porque ela dará celeridade, ela impactará porque ela vai desonerar a polícia civil de um serviço que faz com que ela hoje, seja presa a um volume de elaboração de TCo's, que ela poderia estar investindo nas investigações dos crimes que são de maior complexidade. E ela também favorece a segurança, porque o que o cidadão quer é se sentir seguro, e se a resposta, ela é imediata, se o Estado se coloca vigilante e se o agressor e a vítima percebe que o Estado está se comportando com pronta resposta, naturalmente inibe e faz com que a sociedade se sinta segura. (ARAÚJO, 2016)

A confecção do TCO pelas polícias militares significa medida de otimização de recursos humanos e logísticos. Estados como Minas Gerais, que possui 853 municípios e a maior malha rodoviária do País, sofrem com deslocamentos intermináveis para o simples registro de menor potencial ofensivo. A segurança pública é impactada na medida em que as viaturas policiais se deslocam para o registro e deixam de garantir municípios importantes que contam com uma ou duas viaturas apenas. A lavratura do TCO pelas polícias militares do Brasil é questão de lógica, de ética, de direito, de probidade administrativa, de justiça social, de direitos e garantias individuais, de democracia. (BIANCHINI, 2016)

São grandes os impactos advindos com a confecção do TCO pela Polícia Militar. Por meio de um portfólio de vantagens para o Estado e para a sociedade, a confecção desse procedimento, sintetiza a aspiração permanente de uma justiça de verdade no Brasil.

A confecção do TCO pelas polícias militares poderá impactar principalmente num cenário atual e futuro de poucos recursos humanos e materiais. Não há polícia no mundo que não careça de efetivo, e, portanto, o aumento da eficiência desse efetivo que hoje dispomos é fundamental nesse cenário. A diminuição da impunidade no Poder Judiciário nas infrações penais de menor potencial ofensivo parece ser o maior impacto, em uma modalidade de Justiça que os poucos estudos indicam ter baixa taxa de reincidência. (HEMM, 2016)

Como sintomas práticos, e do que foi possível apurar com as entrevistas, a confecção do TCO pode trazer satisfação ao cidadão com a nova forma de atendimento, que será mais célere e cômodo, alcançando todas as camadas sociais, dado a capilaridade e a capacidade operacional das polícias militares. A satisfação significa a redução da sensação de impunidade e o retorno da confiança no Estado como protetor dos direitos e garantias sociais.

Um novo ciclo de eficiência na aplicação da lei pode ocorrer dado às experiências bem sucedidas dos Estados que já realizam o TCO por intermédio das polícias militares. Poderá ainda ser o caminho para a solução de todos os tipos de infrações penais: menor e maior potencial ofensivo, como ocorre nos demais países, a partir da implantação do ciclo completo de polícia.

A grande vantagem do modelo de polícia integral é o conhecimento integral e atempado da atividade policial e do conseqüente domínio do fato gerador da intervenção da polícia: prevenção e ordem pública, administrativa e judiciária. Existem situações que ocupam as três funcionalidades e dimensões da polícia: p. e., um evento desportivo, um evento cultural como um show, a visita de uma entidade . Outra vantagem é a coordenação e a responsabilização pelos resultados da atividade policial: só um a coordenar e a ser responsabilizado.(VALENTE, 2016)

O Brasil pode e deve mudar a forma de atuação e organização das polícias. (VALENTE, 2016)

CONCLUSÃO

O conceito de segurança pública evoluiu ao longo da história com o reconhecimento de novos elementos necessários ao bem estar da sociedade. Partindo-se do contrato social de Rousseau em que a soma das forças se uniram para a busca da proteção individual, chegou-se ao pacto social contemporâneo, o qual persegue uma carta de direitos sociais, políticos e civis. Nota-se, no entanto, que a intervenção do Estado para pacificação social permanece como condição para a subsistência do gênero humano.

Da insegurança do homem no estado de natureza hobesiano, resultado de uma condição de guerra pela própria sobrevivência, ao pacto de vontades constituído por Rousseau no Contrato Social, chega-se a um acordo que foi aperfeiçoado pelas gerações, em defesa dos interesses e direitos da sociedade moderna.

Entre os direitos sociais atualmente considerados pela Constituição Federal de 1988, destaca-se o direito à segurança, previsto no art. 6º da Carta Magna. Trata-se de uma faculdade, de um poder ou capacidade para viver em uma sociedade com paz e harmonia, onde se respeita a vida, a saúde e integridade física, a honra e o patrimônio, a dignidade e as escolhas pessoais.

Assim como os demais direitos sociais, políticos e civis, o direito à segurança, expressa a autonomia de um processo de construção democrática das condições essenciais para a vida em coletividade. A segurança é, portanto uma essencialidade para a vida em sociedade, e uma variável da qual depende o contrato social para a consecução dos seus objetivos.

No atual cenário brasileiro, o aprimoramento do contrato entre os indivíduos e entre esses e o Estado, encontra sérios indícios de erosão, a partir dos padrões de atuação da justiça e do desempenho da segurança pública, que apresentam baixa produtividade e alta desconfiança por parte da população.

Com o desenvolvimento desse trabalho, foi possível compreender que em consequência da ausência de freios sociais capazes de inspirar respeito e credibilidade, a sociedade brasileira ressent-se de um Estado que imponha autoridade, com regras firmes e balizadoras da ação social humana, prevenindo e reprimindo condutas ilícitas de alguns grupos e, ao mesmo tempo confiando liberdade, segurança e democracia ao conjunto total da sociedade.

Da resultante do diálogo entre a empiria do exercício do ofício do autor desta dissertação e o uso dos recursos metodológicos e contribuições teóricas providas pela

academia chega-se, dentre outras conclusões à reafirmação da validade das noções de anomia e Estado anômico, batizada por Durkheim e utilizada por Merton quando registrou os sintomas de um Estado sem freios sociais.

Embora o Brasil tenha promulgado uma Constituição garantista, sob o ponto de vista dos direitos humanos, a efetividade das políticas de segurança pública ainda demanda grandes avanços em razão de um cenário nacional com elevadas taxas de criminalidade e ao mesmo tempo uma grande impunidade.

Entender a violência tal como ela ocorre e as razões que fazem o Brasil liderar em números absolutos o *ranking* de homicídios no mundo demanda uma atitude de desapego em relação a conceitos e procedimentos ineficazes e uma atitude de alinhamento às práticas inovadoras que já existem, e alhures comprovaram bons resultados.

Diagnosticar a criminalidade é segundo ensinamentos de Soares o conhecimento do território, de seus habitantes entre outros aspectos sociais, num esforço de pesquisar a realidade de uma comunidade local. Com base nessa premissa, o estudo buscou conhecer o TCO inserido no contexto real do que vem ocorrendo no ambiente urbano das cidades brasileiras e a sua importância para a segurança pública e, portanto, a sua importância para o Brasil. (2006, p. 01)

A partir de observações de dados públicos disponíveis sobre a justiça criminal, bem como o acesso a vários artigos acadêmicos sobre o tema e ainda o estudo sobre a produção legislativa, os julgamentos e decisões do poder judiciário e do Ministério Público, foi possível uma maior aproximação com o a realidade da segurança pública no Brasil e com o tema objeto de pesquisa, bem como tornou possível correlacionar os números das estatísticas criminais, dos crimes notificados e daqueles sem notificação.

O acesso a matérias e entrevistas disponíveis sobre segurança pública e a leitura de relatórios de conferências e práticas já adotadas em outros Estados e países foram importantes para a compreensão dos fenômenos criminógenos, como o sub-registro de ocorrências, que é resultado em boa parte do distanciamento das políticas públicas de segurança, e tem gerado uma descrença da sociedade no poder do Estado na realização da justiça.

Dados coletados de pesquisas realizadas pela Universidade de Minas Gerais e pela Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal revelaram alto percentual de ocorrências que já não são mais notificadas às autoridades. Esse é um quadro que se agrava a cada dia e requer atenta reflexão sobre um horizonte de descrença que progressivamente se descortina sob os olhares de toda a sociedade.

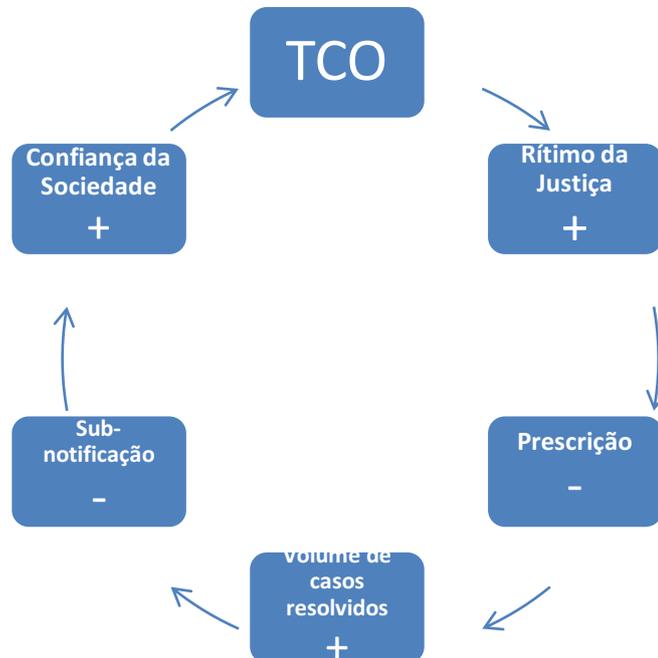
Nesses termos e sob essa realidade, o presente estudo, buscou responder a pergunta inicial sobre qual a importância da confecção do TCO pela Polícia Militar e como esse procedimento pode afetar a segurança pública no Brasil.

A hipótese aqui testada, isto é, a de que a confecção do TCO pela polícia militar possui elementos de impactos potencialmente positivos sobre a segurança pública no Brasil foi confirmada. Os elementos mais relevantes, de impactos potencialmente positivos identificados são a aceleração do processo criminal e o aumento da confiança da sociedade civil na justiça criminal do Brasil.

No que tange a anomia e a segurança pública há uma relação diretamente proporcional entre o ritmo do processo criminal e a magnitude da confiança da sociedade no Estado, como garantidor da paz social.

O TCO impacta positivamente sobre o ritmo do processo criminal, acelerando-o, diminuindo os casos de prescrição, aumentando o volume de casos notificados e julgados pela justiça, diminuindo a subnotificação dos crimes, aumentando como consequência a confiança da sociedade.

Figura 6 – O Círculo Virtuoso do TCO



Para responder a pergunta e verificar a hipótese, se tornou indispensável compreender a justiça criminal e dentro desta, o papel dos juizados criminais especiais e nestes, por sua vez, o termo circunstanciado. Buscou-se desenvolver o marco teórico-

conceitual relativo ao tema, através do dimensionamento dos termos Estado, violência e justiça, e ainda analisar a percepção do legislador e demais operadores da justiça criminal sobre o objeto do trabalho.

Foram realizados estudos sobre a ordem pública, a respeito do qual impende destacar que foi observado que se trata de uma condição essencial e indispensável de harmonia para a vida em coletividade, sem a qual, não há tranquilidade ou paz, subsistindo a ameaça, a perturbação e a insegurança social. A ordem pública é por assim dizer a estrutura, o sustentáculo da condição de vida social. É ainda a ordem pública, gênero das espécies segurança pública salubridade e tranquilidade públicas.

A ordem pública, reúne dessa forma, temas fundamentais para uma vida de bem estar, o que pode ser alcançado por intermédio da coordenação dos meios à disposição do Estado e das ações para a realização dos objetivos de proteção social. Com base no resultado da pesquisa, uma das ações que pode ser imediatamente adotada é a confecção do TCO pelas polícias militares em todos os Estados e no Distrito Federal. Durante o estudo restou comprovado que o ciclo da atividade policial no Brasil é diferente dos demais países, não havendo dúvidas sobre a necessidade de uma mudança a esse respeito.

Além da diferença constatada em relação a metodologia do processo penal empregado em outros países, é também majoritária a opinião acadêmica a esse respeito, com posicionamento amplamente favorável ao ciclo completo, modelo que se faz presente em todas as polícias do mundo, com exceção do Brasil.

Durante a o trabalho, pesquisou-se a estatística do número de homicídios, sendo que o Brasil ocupa o primeiro lugar dentre os mais violentos, acompanhado de inaceitável percentual de subnotificações. Somente esses dados seriam bastante para o Estado adotar uma nova postura diante do crime. Todavia, existem outros subsídios que indicam a pertinência da implantação do TCO, sobressaindo-se a aceleração da justiça e a simplificação do processo criminal no Brasil.

A pesquisa demonstrou que de fato o TCO é um procedimento simples, pois ele é apenas um comunicado sumário, dispensando-se desnecessárias formalidades, razão por que tem como princípios orientadores, a oralidade, simplicidade, celeridade, informalidade e economia processual.

O fato da ocorrência ser encaminhada diretamente pela autoridade policial que primeiro tomar conhecimento da ocorrência, o que já ocorre em alguns Estados do Brasil, trará inúmeros benefícios para a segurança pública e para a população: o atendimento da

ocorrência policial no local da infração penal; o fim da dupla vitimização do cidadão; a resposta imediata do Estado, mediante a atuação da Polícia Militar, a diminuição da sensação de impunidade e, por outro lado, a retomada da confiança na polícia e no Judiciário, uma vez que os conflitos poderão ser rapidamente solucionados; a economia de recursos; o encaminhamento à justiça de relatos mais fidedignos e seguros; o aumento da confiança do policial militar; respeitabilidade e credibilidade da Polícia Militar junto a sociedade; o fim da demora no atendimento de ocorrências nas delegacias de polícias civis, tanto do policial militar, quanto das partes envolvidas na ocorrência, liberação das partes no local da infração, não havendo necessidade de deslocamento à delegacia, maior permanência do policial militar na área sua de atuação policial.

A pesquisa também constatou que levando o fato (TCO) diretamente a autoridade judicial, a Polícia Militar, passa a atuar de forma legal, uma vez que o encaminhamento de ocorrências de menor potencial ofensivo à delegacia constitui desvio do que prevê a lei em seu artigo 69. Além de evitar uma cadeia de excessiva formalidade, a lavratura do TCO, evita a prisão em flagrante; o pagamento de fiança e a instauração de inquérito policial, medidas que confirmam o espírito com que foi criada a norma, qual seja, de simplificar o processo penal para os pequenos crimes, mas aplicar a lei indistintamente.

Do estudo, constatou-se que os juizados especiais criminais de fato inauguraram uma nova fase na persecução penal dos crimes e contravenções com penas privativas de liberdade de até dois anos, sendo que uma das inovações foi exatamente a confecção do TCO em substituição ao inquérito policial e a possibilidade de todos os policiais dos diversos órgãos fazê-lo, o que todavia, não ocorre.

Inspirado na teoria das vidraças quebradas dos americanos James Wilson e George Kelling, o projeto de Lei nº 1480/1989 do então Deputado Federal Michel Temer, transformado na Lei nº 9.099/1995, foi detidamente analisado ao longo do trabalho e sob os mais variados aspectos e pelas mais diferentes cortes da justiça brasileira, ocasiões em que o entendimento esposado pelas autoridades judiciárias foi sempre no sentido da possibilidade da confecção do TCO pela Polícia Militar.

Confessando a mesma inteligência, de acordo com os dados pesquisados, o Ministério Público também corrobora com o referido entendimento dos benefícios da confecção do TCO pelos policiais militares. Recentemente, em 2014, o Conselho Nacional do Ministério Público em decisão unânime dos seus 14 procuradores da república, reconheceu a competência das polícias militares para a realização do TCO. No

Distrito Federal, uma decisão ainda mais recente do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (Recomendação nº 57 de 06 de abril de 2016) reconheceu a competência da Polícia Militar do Distrito Federal para a confecção do TCO e recomendou que os todos os membros do Ministério Público recebessem os TCO's confeccionados por policiais militares.

Durante o trabalho, foram realizados estudos sobre o TCO em outros Estados do Brasil, quando se apurou que os Estados do Sul o fazem plenamente enquanto outros o fazem parcialmente, em algumas cidades. Dos dados pesquisados, obtiveram-se artigos e trabalhos de autoridades públicas e operadores do direito, indicando a adequação da confecção do TCO pelas polícias militares naqueles Estados.

Através de bibliografia também foram pesquisados o modelo de segurança pública de outros países, como os Estados Unidos, Chile e Portugal. Nesses e nos demais, o modelo policial é do ciclo completo de polícia, ou seja, a polícia atende a ocorrência desde o chamado até o encaminhamento à justiça. Portanto, o modelo é o do ciclo completo e por analogia, todos também confeccionariam o Termo Circunstanciado, caso houvesse instituto similar.

A Constituição Federal de 1988 não somente consolidou o regime democrático, como trouxe para a sociedade a responsabilidade concorrente em relação a segurança pública. Hodiernamente não de admite discussões sobre o assunto sem a participação social. A importância e aprovação dos projetos estão intimamente ligadas com o envolvimento da sociedade, uma vez que sendo ela a própria destinatária das políticas públicas, tem melhor percepção de sua eficiência.

A filosofia moderna de policiamento aponta para essa necessidade de integração entre polícia e sociedade e de conhecimento mutuo, num esforço de traçarem o mesmo objetivo e alcançarem o mesmo resultado.

Durante os trabalhos de pesquisa, foram obtidos dados acerca da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, ocorrida no ano de 2009, no Distrito Federal, oportunidade em que o tema do trabalho foi ineditamente apresentado à sociedade, numa discussão envolvendo cidadãos e profissionais das mais diversas áreas. Ao final, a própria sociedade pode expressar a sua opinião, instada que foi a se manifestar, após conhecimento do cenário e das possibilidades para a segurança pública.

Durante a Conferência, a sociedade aos escolher princípios e diretrizes para um novo arquétipo da segurança pública, elegeu como prioridade o ciclo completo de polícia,

certamente entendendo, já naquele momento a necessidade de mudança e de eficiência em todo o sistema da justiça criminal.

Com esses resultados, pode-se analisar conclusivamente pela importância da confecção do TCO pela Polícia Militar, tendo sido possível comprovar aspectos positivos com a lavratura desse procedimento pelos policiais militares, a partir da identificação de resultados de outras corporações brasileiras que já o adotam, considerando-se assim confirmada a hipótese inicialmente levantada.

Também restaram confirmados aspectos jurídicos, de viabilidade técnica e operacional os quais recomendam a confecção do TCO, como forma de aperfeiçoamento do processo penal brasileiro. Controvérsias sobre o conceito de autoridade policial também foram dissipadas com o aprofundamento da pesquisa, quando foram colacionadas posições dos mais diversos tribunais de justiça.

Ao longo do trabalho foram entrevistadas 07 pessoas envolvidas com o tema da segurança pública, sendo 04 Comandantes Gerais de Polícias Militares do Brasil: São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, a Secretária de Segurança Pública do Distrito Federal e o Presidente da Confederação dos Conselhos de Segurança do Distrito Federal, além de um estudioso e professor de segurança pública de Portugal. Todos eles responderam às perguntas sobre aspectos da Lei 9.099/1995 e os reflexos da confecção do TCO pela Polícia Militar.

Durante as entrevistas, constatou-se que o TCO já é um instituto conhecido por várias pessoas que lidam com a segurança pública, as quais entendem seus princípios orientadores e demais pressupostos de legalidade e aplicabilidade no âmbito da justiça e da sociedade.

A experiência internacional e a de outros Estados brasileiros, somados à percepção da sociedade civil, indicam fortemente para a eficácia, eficiência e legitimidade da implantação plena da lei dos juizados especiais criminais, com a consequente confecção do TCO pelas polícias militares enquanto instrumento de impacto potencialmente positivo sobre a segurança pública no Brasil.

A Lei dos juizados especiais criminais pode avançar, principalmente em virtude do tratamento punitivo aos crimes menos graves, de menor potencial ofensivo. A confecção do termo circunstanciado pela Polícia Militar, agência policial com amplos poderes legais e potencialidades técnicas para a realização dessa tarefa, racionalizará recursos humanos, logísticos e é, não somente uma questão lógica, mas de justiça social, de garantia dos direitos e garantias individuais. É uma questão de democracia.

De todo o estudo e a partir dos dados colhidos e analisados pela pesquisa é possível atender à pergunta central da presente dissertação, respondendo que a confecção do TCO pela Polícia Militar é importante para a segurança pública do Brasil, à medida que ao simplificar o procedimento policial e judicial, acelerará a resposta do Estado aos crimes menos graves, hoje sem nenhuma reprimenda, gerando efeitos em toda a cadeia do crime, uma vez que a possibilidade da prisão e condenação, mesmo diante dos pequenos delitos pode criar uma nova lógica de progressivo respeito às normas de convivência social.

Com ações rápidas, tornadas possíveis com também rápidos encaminhamentos à justiça, os infratores poderão passar a considerar novas alternativas para suas próprias vidas, ao tempo que os policiais militares experimentarão nova realidade em relação à validade das suas ações, que além de receber adequado tratamento, também será a peça inicial da ação penal, valorizando o seu trabalho e motivando-o para o aumento do desempenho policial, iniciando assim um novo ciclo na história da segurança pública no Brasil.

RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Baseado nessas conclusões, resultantes de método de pesquisa com método científico, listamos as seguintes recomendações⁴⁸ de políticas públicas:

1. A construção de um novo pacto federativo para a segurança pública, com a reforma do modelo policial e a implantação das polícias de ciclo completo;
2. A confecção do TCO pelas polícias militares no Brasil;
3. O desenvolvimento, pelo Ministério da Justiça, de uma doutrina nacional para a implantação e a confecção do TCO pelas polícias militares;
4. Realização de uma campanha nacional de conscientização da população, sobre a importância da sua participação na formulação de políticas de segurança pública;

⁴⁸ A prática de uma subseção ou tópico específico para recomendações de políticas públicas (*police prescricion*) é parte substantiva da tradição de dissertações e teses, recomenda pela Associação Internacional de Ciência Política - *International Political Science Association* (IPSA).

5. Adequação de todos os fóruns e comarcas para a recepção dos TCO's lavrados pela Polícia Militar;
6. Qualificação e treinamento de todos os policiais militares para a confecção do TCO;
7. Acompanhamento, coordenação e controle de todos os trabalhos realizados, bem como a tabulação dos resultados obtidos;
8. Aperfeiçoamento na gestão das informações de segurança pública.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Conflitualidade e violência: reflexões sobre a anomia na contemporaneidade. São Paulo: Tempo social, 1998. ADORNO, Sérgio. Conflitualidade e violência: reflexões sobre a anomia na contemporaneidade. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v10n1/a03v10n1.pdf>>. Acesso em 17 de maio de 2015.

_____. CARDIA, Nancy: Dilemas do Controle da violência: execuções sumárias e grupos de extermínio. In: DOS SANTOS, José Vicente Tavares. Violência em tempo de globalização. São Paulo: Hucitec, 1999

ALBUQUERQUE, J. A. Ghilhon. Montequieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). Os Clássicos da Política. São Paulo: Ática, 2006.

ALCÂNTARA José Neife . Entrevista concedida a Marcos Antônio Nunes de Oliveira no dia 03 de julho de 2016.

AMARANTE, Ana Maria. Seminário Por uma Nova Arquitetura Institucional da Segurança Pública: pela adoção no Brasil do Ciclo Completo de Polícia (Proposta de Emenda à Constituição nº 430, de 2009). Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

ARAÚJO. Márcia De Alencar. Entrevista concedida a Marcos Antônio Nunes de Oliveira no dia 10 de maio de 2016.

ASSIS, Rafael Damaceno de. A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro. São Paulo: Revista CEJ, 2008. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3481/A-realidade-atual-do-sistema-penitenciario-brasileiro>> Acesso em 10.05.2015

ÁVILA, Carlos Federico Dominguez: Democracia e novas formas de sociabilidade no Brasil. In: SANTANDER, Carlos Ugo, ÁVILA, Carlos Dominguez e DUARTE, Aldira Guimarães (orgs). Estudos sobre direitos humanos, sociedade e democracia. São Paulo: Unieuro, 2008.

AZEVEDO, Rodrigo G. Justiça penal e segurança pública no Brasil: causas e consequências da demanda punitiva. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo: 2009.

BALESTRERI, Ricardo Brizola. Apresentação do Secretário Nacional de Segurança Pública. In: Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

_____. Seminário Por uma Nova Arquitetura Institucional da Segurança Pública: pela adoção no Brasil do Ciclo Completo de Polícia (Proposta de Emenda à Constituição nº 430, de 2009). Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

BATISTA, Fernando Baqueiro. Polícia de ciclo completo. Um estudo sobre sua implantação no Brasil. ESG. Rio de Janeiro, 2012.

BAYLEY, David. H. Padrões de Policiamento: Uma análise comparativa internacional. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz. Et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol. 18 (1), p. 119-131, 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ssp/v18n1/22234.pdf>> Acesso em 17 de maio de 2015.

BIANCHINI Marco Antônio Badaró. Entrevista concedida a Marcos Antônio Nunes de Oliveira no dia 13 de maio de 2016.

BINDER, Josias. 2º BPM: PM comemora os resultados positivos dos dois anos de lavratura de TCs. Santa Catarina. 2009. Disponível em http://www.pm.sc.gov.br/termo_circunstanciado/2-bpm-pm-comemora-os-resultados-positivos-dos-dois-anos-de-lavratura-de-tcs.html> Acesso em 06.11.2015

BITTNER, Egon. Aspectos do trabalho Policial. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

BOBBIO, Norberto. A era dos Direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. A teoria das formas de governo. Brasília: UNB, 1997.

_____. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: UNB, 2010.

BOTTOMORE, Thomas B. As Elites e a Sociedade. Rio de Janeiro: Zahar. 1974.

BRASIL. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 2001.

_____. Manual de Procedimentos dos Juizados especiais Criminais. Brasília: STF, 2009.

_____. Código Penal Brasileiro. Brasília: Presidência da República, 2016.

BUCCI. Maria Paula Dallari. Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANO, Ignácio e DUARTE, Thaís Lemos. A mensuração da impunidade no sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro In: Segurança, justiça e cidadania. Brasília. , Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010

CAPEZ, Fernando. Curso de Direito Penal. São Paulo: Saraiva, 2006.

CASANOVA, Ademar. O Termo Circunstanciado em Santa Catarina. Santa Catarina: 2009.

CLAUSEWITZ, Carl Von. Da guerra. São Paulo: Martins Fortes. 2014.

COSTA, Arthur Trindade. A Investigação de Homicídios no Brasil. Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Maio, 2013. <
http://soudapaz.org/upload/pdf/resumo_agenda_prioritaria_2014.pdf>. Acesso 10 de maio de 2015.

CRETELLA JUNIOR, José. Do poder de polícia. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DANTAS, George Felipe de Lima. As Polícias Norte Americanas. 2005. Disponível em <<http://www.dpi.policiacivil.pr.gov.br/arquivos/File/aspoliciasnorteamericanas.pdf>> Acesso em 01.11.2015.

DA SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. 2005.

DA SILVA, Pedro Aparecido Antunes. Conceito extensivo de autoridade policial no contexto da Lei nº 9.099/95. Teresina: Revista Jus Navigandi, 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8927>>. Acesso em: 1 nov. 2015.

DE MORAES, Alexandre. Direito constitucional. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. SMANIO, Gianpaolo e VAGIONE, Luiz Fernando. Juizados Especiais: aspectos práticos da lei 9.099/95. São Paulo: Atlas, 1997.

DE PLÁCIDO, E. SILVA. Dicionário jurídico. São Paulo: Forense, 1996.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2003.

DOS SANTOS, José Vicente Tavares. Violência em tempo de globalização. São Paulo: Hucitec, 1999.

DOS SANTOS, Altamiro J. Direito de segurança pública e legítima defesa social. São Paulo: LTR, 2006.

DURKHEIM, Émile. Da divisão do trabalho social. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. O Suicídio, Estudo Sociológico. Lisboa: Presença, 1987.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. A teoria do crime e da pena em Durkheim: uma concepção peculiar do delito. São Paulo: Mackenzie, 2007.

FAGUNDES, Miguel Seabra. In FILOCRE, Dáquino. Revisita à ordem pública Brasília: Revista de Informação legislativa, 2009.

FILHO, João Trindade Cavalcante. Poder Constituinte Originário. <<http://direitoconstitucional.com.br/2011/02/poder-constituente-originario.html>> Acesso em 30.09.2015

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de direito administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FILOCRE, Dáquino. In Revista Brasileira de Segurança Pública: São Paulo. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. Polícia Civil só investiga 1 a cada 10 roubos em SP. São Paulo. 2014 Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/06/1474720-policia-civil-so-investiga-1-a-cada-10-roubos-em-sp.shtml>. Acesso em 15.09.2015

FRATTARI, Najla Franco. As configurações sociais do medo do crime na cidade de Goiânia. Brasília: Universidade de Brasília, 2013 (Tese de Doutorado). Disponível em http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15005/1/2013_NajlaFrancoFrattari.pdf.> Acesso em: 17 de maio de 2015.

GAMA, Neto, R.B. Democracia e segurança pública: Polícia Civil, defendendo o cidadão ou o Estado? In Resenha de Zaverucha, Jorge. Disponível em <http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Seguranca_Publica_Democracia_Policia_Civil.pdf> Acesso em 20.10.2015

GAMBARONI, Ricardo. Entrevista concedida a Marcos Antônio Nunes de Oliveira no dia 13 de junho de 2016.

GENRO, Tarso. Apresentação do Ministro da Justiça. In: Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

GIDDENS, Anthony. O Estado-nação e a violência. São Paulo: Edusp, 2008.

GLADWELL, Malcolm. The tipping point: How little things can make a big difference. Little, Brown, 2006. In ARAÚJO, Rodolfo. Pequenos delitos e a Teoria das Janelas Quebradas. 2009. Disponível em <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/pequenos-delitos-e-a-teoria-das-janelas-quebradas/30692/>> Acesso em 10 de fevereiro de 2015.

GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política. In: Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

GONÇALVES, Nelson de. Seminário Por uma Nova Arquitetura Institucional da Segurança Pública: pela adoção no Brasil do Ciclo Completo de Polícia (Proposta de Emenda à Constituição nº 430, de 2009). Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

GONZAGA, Ribeiro Luiz. Seminário. Seminário Por uma Nova Arquitetura Institucional da Segurança Pública: pela adoção no Brasil do Ciclo Completo de Polícia (Proposta de Emenda à Constituição nº 430, de 2009). Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

GRINOVER, Ada Pelegrini. Juizados Especiais Criminais: Comentários à lei 9.099, de 26.9.1995. Revista dos Tribunais. 1995.

HABERMAS, Jürgen. Para a Reconstrução do Materialismo Histórico. Rio de Janeiro, 1983, pp. 219-220 Apud TEIXEIRA, Danielle Felix. A ideia da intersubjetividade e da legitimidade do ordenamento na teoria filosófica de Jürgen Habermas. p. 01. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-ideia-da-intersubjetividade-e-da-legitimidade-do-ordenamento-na-teoria-filosofica-de-jurgen-abermas,51840.html>>. Acesso em: 17 de maio de 2015.

HEMM. Paulo Henrique. Entrevista concedida a Marcos Antônio Nunes de Oliveira no dia 08 de julho de 2016.

HOUAISS, Dicionário. da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JESUS, Damásio de. Lei dos juizados especiais criminais anotada. São Paulo: Saraiva. 2010.

JULGMAN, Raul. Seminário. Seminário Por uma Nova Arquitetura Institucional da Segurança Pública: pela adoção no Brasil do Ciclo Completo de Polícia (Proposta de Emenda à Constituição nº 430, de 2009). Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAZZARINI, Álvaro. Estudos de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais 1995.

_____. Direito Administrativo da Ordem Pública. São Paulo: Forense. 1998.

_____. Juizado Especial e autoridade. São Paulo: Folha de São Paulo. 1995.

LEEDS, Elizebeth, Prefácio. In: LIMA, R. S.; RATTON, José Luiz. As ciências sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011.

LENGRUBER, Julita. O Sistema Penitenciário Brasileiro. In: Fórum de debates “criminalidade, violência e segurança pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas”, Rio de Janeiro. 2000. Disponível em <<http://www.comunidadessegura.org.br/files/forumdebates2002.pdf>> Acesso em 30.10.2015

LIMA, Renato Sérgio e BEATO, Cláudio. Um pacto pela reforma da segurança pública. São Paulo: Folha de São Paulo. 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/11/1365771-renato-sergio-de-lima-e-claudio-beato-um-pacto-pela-reforma-da-seguranca-publica.shtml>> Acesso em 18.05.2015.

MACHADO, Luiz Renato dos Santos. A elaboração do termo circunstanciado pela Brigada Militar no Município de Pelotas e o índice de satisfação do público Alvo. Porto Alegre: 2014 (trabalho de monografia)

MARQUES, Archimedes José Melo, A segurança pública e a sociedade. 2010. Disponível em <<http://www.infonet.com.br/archimedes/ler.asp?id=100485&titulo=archimedes>> Acesso em 08.06.2015

MELLO, Leonel Itaussu Almeida: Jonh Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). Os Clássicos da Política. São Paulo: Ática, 2006.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios gerais de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

MENDES, Gilmar Ferreira. Parecer GM 25. Brasília: 2006. Disponível em <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8417>> Acesso em 10 de junho de 2016.

MISSE, Michel. Violência: o que foi que aconteceu? 2002. Disponível em <<http://necvu.tempsite.ws/arquivos/Viol%C3%AAnciaoquefoiqueaconteceu.pdf>> Acesso em 17 de maio de 2015.

MONET, Jean-Claude. Polícias e Sociedades na Europa. São Paulo. Edusp, 2002.

MORAES, Alexandre de; SMANIO, Gianpaolo; VAGIONE, Luiz Fernando. Juizados Especiais: Aspectos Práticos da Lei 9.099/95. São Paulo: Atlas, 1997.

MOREIRA Alfeu Freitas. Entrevista concedida a Marcos Antônio Nunes de Oliveira no dia 10 de maio de 2016.

MURPHY, Patrick V. *In*: Grupo de Trabalho para implantação da Polícia Comunitária. SP: PolicialESP/Conselho Geral da Comunidade, 1993.

NASCIMENTO, Milton Meira: Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). Os Clássicos da Política. São Paulo: Ática, 2006.

NETO, Diogo F. Moreira. Direito Administrativo da Ordem Pública. São Paulo: Forense, 1998.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende; TONELLI, Flávio Dany; PEREIRA, José Roberto. O problema da (in)segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas. São Paulo. Revista brasileira de segurança Pública, 2013.

PASTORE, José. Desemprego e Criminalidade. São Paulo. Jornal da Tarde. 1996. Disponível em <http://www.josepastore.com.br/artigos/ac/ac_004.htm> Acesso em 31.10.2015

PELUSO, Cezar *et al.* Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2862. Brasília: STF, 2008.

PIEROBOM, Thiago André. Juizados Especiais Criminais, Lei 9.099/95, Comentada, Brasília: Vestcon, 2003.

PINTO, Luiz Fernando da Silva, Gestão Cidadã – Ações estratégicas para a participação social no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

PIRES, José Paulo. Seminário Por uma Nova Arquitetura Institucional da Segurança Pública: pela adoção no Brasil do Ciclo Completo de Polícia (Proposta de Emenda à Constituição nº 430, de 2009). Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

PORTO, Maria Stela Grossi. Sociedade e Estado. Brasília. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100019> Acesso em 08 de outubro de 2015.

RIBAS, Osni de Jesus Taborda. Políticas públicas no processo de (re) inserção profissional do egresso - um caso típico de omissão inconstitucional. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande do Sul: 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10665>. Acesso em 10 de outubro de 2015.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: O medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). Os Clássicos da Política. São Paulo: Ática, 2006.

ROBALINHO, José Cavalcanti. Seminário Por uma Nova Arquitetura Institucional da Segurança Pública: pela adoção no Brasil do Ciclo Completo de Polícia (Proposta de Emenda à Constituição nº 430, de 2009). Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

ROCHA , Alexandre. Polícias Civis em crise. Brasília: Cobrapol., 2014. Disponível em: <<http://www.cobrapol.org.br/noticias.asp?cod=1968>>. Acesso em 20 de março de 2015.

ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus enigmas. Brasília. Câmara dos Deputados. 2011. Brasília. Câmara dos Deputados, 2014.

_____. Desmilitarização das polícias militares e unificação de polícias: desconstruindo mitos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

ROESCH. Ricardo Morato Filho. Seminário. Seminário Por uma Nova Arquitetura Institucional da Segurança Pública: pela adoção no Brasil do Ciclo Completo de Polícia (Proposta de Emenda à Constituição nº 430, de 2009). Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

ROLIM, Marcos. A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Zahar. 2006.

_____. Laranjas cortadas não param em pé: As razões pelas quais o Brasil precisa de um novo modelo de polícia. Zero Hora, 2012.

_____. A segurança como um desafio moderno aos direitos humanos. In Seminário *Institucionalidad Pública em el Âmbito de la Seguridad*. Santiago. 2006. Disponível em: <<http://www.rolim.com.br/2002/pdfs/jul1.pdf>> Acesso em 30.07.2015

RONALDO, Marcio de Assis. Seminário Por uma Nova Arquitetura Institucional da Segurança Pública: pela adoção no Brasil do Ciclo Completo de Polícia (Proposta de Emenda à Constituição nº 430, de 2009). Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

ROUSSEAU, Jean Jacques. O Contrato Social e outros escritos. São Paulo: Editora Cultrix, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCUSSEL, Antonio, *et al.* Termo Circunstanciado. Brasília: Senasp, 2009.

SÉRGIO, Wladimir Reale. Seminário Por uma Nova Arquitetura Institucional da Segurança Pública: pela adoção no Brasil do Ciclo Completo de Polícia (Proposta de Emenda à Constituição nº 430, de 2009). Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. Criminologia. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

SIMON, Pedro. Projeto de Lei 316/1995. Brasília: Senado Federal. 1995.

SILVA JUNIOR, Azor Lopes da. Modelos policiais e risco Brasil: proposta de revisão de paradigmas no sistema de segurança pública pela adoção da teoria do Ciclo completo de polícia. São Paulo. Unesp. 2015.

SILVA, Pedro Aparecido Antunes da. Conceito extensivo de autoridade policial no contexto da Lei nº 9.099/95. Disponível em <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19707-19708-1-PB.pdf>> Acesso em 20.06.2016

SMANIO, Gianpaolo. A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988. In: Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. Coordenador : Alexandre de Moraes. São Paulo: Ed. Atlas, 2008.

SOARES, Luiz Eduardo. A política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. Estudos Avançados. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10268/11902>> Acesso em 04/10/2015.

_____. Segurança pública: presente e futuro. Estudos Avançados. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100008> . Acesso em 10/06/2015.

SOUZA, Valmir e BORBA, Marcos Antonio Wosny. O ciclo completo de polícia – percepções de sua implementação na polícia militar do paraná. Paraná. 2015. Disponível em <http://www.assofepar.org/th-ciclo_completo_de_policia__cap_valmir_de_souza.pdf> Acesso em 07.11.2015.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Comparativo entre os pensamentos de Thomas Hobbes (1588-1679), J.J. Rousseau (1712-1778) e John Locke (1632-1704). Disponível em < [http:// andersonteixeira.com/data/documents/AVT-Comparativo-entre-Hobbes-Locke-e-Rousseau.pdf](http://andersonteixeira.com/data/documents/AVT-Comparativo-entre-Hobbes-Locke-e-Rousseau.pdf) > Acesso em 24.07.2016

TEIXEIRA, Danielle Felix. A ideia da intersubjetividade e da legitimidade do ordenamento na teoria filosófica de Jürgen Habermas. Conteúdo Jurídico, Brasília: 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-ideia-da-intersubjetividade-e-da-legitimidade-do-ordenamento-na-teoria-filosofica-de-jurgen-habermas,51840.html>>. Acesso em: 17 de maio de 2015.

TEMER, Michel, Projeto de Lei nº 1480/89. Brasília: Diário do Congresso Nacional, 1989.

TUCCI, Rogério Lauria. A Leis dos Juizados Especiais Criminais. A Polícia Militar. Revista Literária de Direito. 1996.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. Ciências Policiais: ensaios. Lisboa : Universidade Católica, 2014.

_____. Entrevista concedida a Marcos Antônio Nunes de Oliveira no dia 02 de julho de 2016.

VAN CREVELD, Martin L. Ascensão e declínio do Estado. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WERNECK, Flávio Meneguelli. Seminário Por uma Nova Arquitetura Institucional da Segurança Pública: pela adoção no Brasil do Ciclo Completo de Polícia (Proposta de Emenda à Constituição nº 430, de 2009). Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

ZAVERUCHA, Jorge. Polícia Civil de Pernambuco: o desafio da reforma. Pernambuco: UFPE, 2003.

ANEXO I

ENTREVISTADA A SR^a MARCIA DE ALENCAR ARAÚJO, SECRETÁRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL.

1. A Senhora acredita que a lei 9.099/95 é importante para a justiça criminal do Brasil?

Acredito. Ela equilibra a tipologia do crime. Ela hierarquiza a complexidade da forma como se forma o fenômeno criminógeno e ela principalmente dá um destino diverso para a prisão àqueles autores de fatos, que são pessoas que possam ter se envolvido de forma eventual no crime, dando a ela uma política criminal de responsabilização como um sistema punitivo, que não tira ela do convívio social e restringe seus direitos ou limita a sua conduta.

2. Passados 20 anos, a lei 9.099/95 cumpriu o seu papel ou ainda pode avançar?

Ela deve avançar. Ela ainda não é um sistema eficaz porque as estruturas que são necessárias para o cumprimento efetivo dessa Lei, como ela é uma Lei de caráter, que ela tem normas bastante programáticas, assim como está previsto no Direito Constitucional, as normas que tem muito conteúdo programático elas dependem de políticas públicas complementares para serem efetivas e, portanto o executivo pode ser esse suporte técnico operacional para garantir a segurança jurídica necessária com a devida fiscalização, para que haja punição de forma correta.

3. Diante dos critérios orientadores da lei 9.099/95 (oralidade, simplicidade, celeridade, informalidade e economia processual), o processo penal para os crimes de menor potencial ofensivo foi simplificado? Há efetividade da lei no Brasil?

Não. Porque, como eu dizia antes, as estruturas, por exemplo, a autoridade policial que está envolvida na prática da identificação dos crimes passíveis de substituição penal, frutos dos crimes de até dois anos de condenação dos Juizados Especiais Criminais, essa autoridade judicial, ela não é só exatamente a polícia civil, ela pode ser a polícia militar também. Isso daria simplicidade e celeridade ao procedimento. Quando há a definição como titular da ação penal, o promotor nesses casos, da mesma forma, que quem deveria ser o titular do flagrante deveria ser a PM e não a polícia civil, por que dessa forma você simplifica o sistema de justiça criminal e faz com que se apresente em

juízo a decisão com uma materialidade, em forma mais rápida, para que esses tipos de crimes eles possam ser alcançados, por se tratarem, ainda de crimes de baixa complexidade, mas são crimes que se você não alcança o autor em tempo real você vai fazendo com que ele ganhe força para praticar crimes mais graves e com essa falta desse sistema de apoio, do modo como os procedimentos administrativos estão colocados hoje, está na verdade, é burocratizando uma lei que ela por definição rege princípios que são de economicidade, ou seja ela quer tratar o problema e o fenômeno com a maior rapidez possível, e cada vez mais, de 95 pra cá, ao invés disso está acontecendo, o que nós temos é um abarrotamento nos juizados, um nível de prescrição altíssimo, porque o procedimento não está sendo baseado nos princípios que a Lei fundamenta.

4. Um dos argumentos apresentados por ocasião da apresentação do Projeto de Lei nº 1480/89, origem da lei 9.099/95, foi quanto a necessidade de dar tratamento jurídico aos pequenos crimes. Esse objetivo foi alcançado? Por quê? O que isso representa para a justiça do Brasil

Não, porque a gente ainda não tem a responsabilização do agressor ou do autor do fato, nós temos um sistema que faz com que, uma vez identificada a conduta, normalmente o que acontece, é uma abarrotamento nas delegacias, desnecessário, porque se nós já pudéssemos na hora do flagrante levar diretamente a autoridade judicial pela autoridade policial flagrante do delito, a gente teria uma resposta que era consequente e que faria com que o autor se sentisse realmente sob vigilância do Estado e depois disso apresentado em juízo a destinação que o juiz desse, seja uma limitação de final de semana, um interdição temporária de direito, seja uma prestação de serviços à comunidade, uma prestação pecuniária, seja qual fosse a natureza da medida dispensadora a ser aplicada ou da pena alternativa diversa da prisão, a gente deveria ter um sistema de controle e vigilância que seria no caso a monitoração eletrônica e a equipe de apoio psicossocial pedagógica e também podia envolver autoridades policiais a exemplo do que acontece no PROVID.

5. Como a senhora avalia a apuração dos crimes de menor potencial ofensivo no Brasil?

Eu avalio que são crimes que hoje são sinônimos para a população, há uma sensação de impunidade muito grande e eles potencializam a criminalidade porque aumentam a sensação de insegurança.

6. Há uma discussão acerca da autoridade policial para os efeitos da Lei 9.099/95, bem como sobre a competência de todas as agências policiais para a confecção do TCO. Como o senhor entende esse assunto?

Entendo que a resposta da autoridade policial deve a mais rápida. Se naquele momento for o PM que flagrou, for ele que pode apresentar à autoridade judiciária, que assim seja, se por razões geográficas, em função do que é o tamanho desse país, em algumas circunstâncias, é mais próprio que seja numa delegacia que responda aquilo, para que aquele contingente seja mobilizado com aquele assunto, que assim seja, o que eu penso é que, a polícia militar não é coadjuvante nesse processo, nem é apenas alguém que faz a captura do flagrante e leva até a delegacia. Nesses casos os crimes, frutos de TCO, que vão gerar um TCO, a autoridade policial pode ser reconhecida e deve ser reconhecida por um agente da polícia militar, para que possa cumprir a finalidade da Lei 9.099.

7. As polícias militares têm competência e capacidade para a lavratura do TCO?

Absoluta capacidade. A Polícia Militar do Distrito Federal, sem dúvida nenhuma, é uma das polícias mais bem preparadas, não diria nem só do Brasil, eu diria que na América, em função do seu grau de formação, a gente fica na verdade subutilizando o papel próprio que as polícias tem dentro da justiça criminal, porque ela não é apenas, a polícia militar ela não é apenas alguém que prende o bandido, e mobiliza para entregar a um outro policial para fazer perícias ou coisas equivalentes. Ela é uma polícia que ela tem autoridade policial suficiente, preparada suficiente, pra dali processar a justiça criminal de forma direta.

8. A Confecção do TCO pelas polícias militares poderá impactar de alguma forma da Segurança pública e na justiça criminal no Brasil?

Sim. Ela impactará positivamente porque ela dará celeridade, ela impactará porque ela vai desonerar a polícia civil de um serviço que faz com que ela hoje, seja presa a um volume de elaboração de TCo's, que ela poderia estar investindo nas investigações dos crimes que são de maior complexidade. E ela também favorece a segurança, porque o que o cidadão quer é se sentir seguro, e se a resposta, ela é imediata, se o Estado se coloca vigilante e se o agressor e a vítima percebe que o Estado está se comportando com pronta resposta, naturalmente inibe e faz com que a sociedade se sinta segura.

9. Existem outros países com modelo de segurança pública semelhante ao Brasil, com policias que realizam metade do ciclo policial? O que isso representa para a segurança pública e justiça criminal do Brasil?

Eu acho que fora do Brasil, só tem uns 2 ou 3 países da África que tem esse modelo que ainda não unificou. Não existe essa história de uma polícia ser judiciária e a outra não, as duas polícias fazem parte do sistema de justiça criminal, portanto as duas polícias são judiciárias por definição.

10. Considerações finais sobre o Termo Circunstanciado, a segurança pública e a justiça criminal do Brasil.

O TCO na minha opinião é um instrumento que bem aplicado ele equilibra a justiça criminal e ele faz com que o destino das pessoas que cometeram aqueles crimes ao serem responsabilizadas em tempo próprio, em tempo real em que o fato, o momento da decisão judicial faz com que iniba condutas mais severas com permissão para intensificar a sua investida no mundo da criminalidade, se a gente consegue alcançar essa pessoa no início do seu envolvimento com a criminalidade ou retirá-la desse processo de um eventual que ela tenha cometido certamente a gente está construindo uma cidade e um futuro seguro pra população. e o TCO sim é um caminho importante e uma técnica moderna de justiça criminal

ENTREVISTA DO SR MARCO ANTÔNIO BADARÓ BIANCHINI, CEL PM COMANDANTE GERAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS.

1. O Senhor acredita que a lei 9.099/95 é importante para a justiça criminal do Brasil?

Na medida em que vigora no Brasil o Direito Penal Mínimo, que se contrapõe ao Direito Penal Máximo e Direito Penal do Inimigo, entendemos que uma lei que promove celeridade processual é bem vinda, mesmo que prestigie infrações penais de menor potencial ofensivo. Não obstante, os institutos da transação penal, da composição civil de danos e da suspensão condicional do processo, prestigiam um sistema de composições penais que demandam muito esforço do sistema de justiça criminal, sobretudo, das polícias militares do Brasil, sem, contudo, representar resultados significativos na prevenção criminal, posto que não provoque maiores consequências penais.

2. Passados 20 anos, a lei 9.099/95 cumpriu o seu papel ou ainda pode avançar?

A lei 9.099/95 cumpre sua função social, mas os números da criminalidade violenta, sobretudo, o de homicídios e roubos no Brasil assusta cada vez mais conforme aponta o Mapa da Violência. A lei que prevê celeridade, oralidade, informalidade etc.,

não pode e não deve emperrar o sistema de justiça criminal, tomando as agendas dos juízes e promotores, tampouco representar grande esforço para as polícias que devem atuar em harmonia para acelerar os registros para otimizar suas ações e atender as demandas mais graves. Importante medida é a confecção do TCO pelas polícias militares do Brasil como forma de otimizar os recursos humanos e logísticos, além de celeridade aos feitos.

3. Diante dos critérios orientadores da lei 9.099/95 (oralidade, simplicidade, celeridade, informalidade e economia processual), o processo penal para os crimes de menor potencial ofensivo foi simplificado? Há efetividade da lei no Brasil?

Existe um sistema posto de composições penais e não há dúvidas quanto a isso. Cumpre-nos esclarecer que existe uma força centrífuga e outra centrípeta no tratamento das infrações penais de menor potencial ofensivo, aí consideradas as contravenções penais e todos os crimes a que a lei não comine pena máxima superior a dois anos. Enquanto as polícias militares prendem muito e conduzem para as delegacias, estas, através de seus delegados e por força da lei, liberam e reproduzem as ocorrências das polícias militares endereçando-as ao judiciário que por sua vez inicia a liturgia do sistema de composições penais em nome da lei. Não há maiores consequências penais e processuais penais para os autores de infrações penais de menor potencial ofensivo o que conduz à lógica de que há um esforço hercúleo para a efetivação da lei, em nome da preservação da infração menor, sob o argumento de que a pacificação de tais feitos frustraria a ação dos infratores para infrações mais graves.

4. Um dos argumentos apresentados por ocasião da apresentação do Projeto de Lei nº 1480/89, origem da lei 9.099/95, foi quanto a necessidade de dar tratamento jurídico aos pequenos crimes. Esse objetivo foi alcançado? Por quê? O que isso representa para a justiça do Brasil?

Tratar com tanto apreço as infrações penais de menor potencial ofensivo é importante para a manutenção da ordem, contudo, não pode tal medida enfraquecer as ações saneadoras das infrações graves, que conduzem o País ao título de um dos mais violentos do mundo.

5. Como o senhor avalia a apuração dos crimes de menor potencial ofensivo no Brasil?

A apuração das infrações penais de menor potencial ofensivo basicamente é a reprodução do trabalho que as polícias militares realizam quando do atendimento das ocorrências, quando da captura e condução de pessoas, bem como quando da apreensão

de materiais e conseqüente encaminhamento dos feitos à delegacia de polícia, na maioria absoluta dos Estados. Nas delegacias de polícia, na maioria das vezes, os fatos ganham maior formalidade, são consumidos pelos protocolos e ganham uma capa, portanto, viram um Termo Circunstanciado de Ocorrência, salvo raras exceções. No âmbito do Judiciário e do Ministério Público os protocolos são seguidos a partir dos princípios norteadores e funciona o sistema de composições penais, na maioria absoluta dos casos.

6. Há uma discussão acerca da autoridade policial para os efeitos da Lei 9.099/95, bem como sobre a competência de todas as agências policiais para a confecção do TCO. Como o senhor entende esse assunto?

O conceito de autoridade policial não se limita à figura do delegado de polícia como entendido outrora. Modernamente, entende-se como autoridade policial a autoridade civil ou militar que cumpre seu papel de preservação da ordem pública. A Constituição da República não estabeleceu competência para as polícias e sim atribuição. Não são as ditas autoridades detentoras de poder, mas de dever, dever de servir à sociedade. Quanto às agências policiais entendemos ser medida necessária ampliar o rol de autoridades a desempenhar tal atividade. O Termo Circunstanciado de Ocorrência não é ciência elaborada, assim como o Inquérito Policial, hoje desenvolvido por vários atores em diversos níveis, com a mesma importância. O registro dos fatos deve atender aos anseios de eficiência do serviço público prestado pelas várias agências, para isso, as polícias constituídas devem lavrar TCO.

7. As polícias militares têm competência e capacidade para a lavratura do TCO?

As polícias militares têm competência pelo fato de ter a lei 9.099/95 estabelecido em seu art. 69 tal competência. Quanto à capacidade, entendemos que a efetivação em todos os estados da Federação mereça um prazo razoável para se adequar às realidades locais. Da mesma forma que Rio Grande do Sul e Santa Catarina têm experiência na lavratura, outros estados podem se adequar imediatamente, contudo, temos estados que dependem de um tempo mínimo para adequação de suas realidades. A título de exemplo, há polícias militares que não têm curso superior como requisito de ingresso, o que pode dificultar um pouco o processo capilar de implantação do TCO.

8. A Confecção do TCO pelas polícias militares poderá impactar de alguma forma da Segurança pública e na justiça criminal no Brasil?

Sim. A confecção do TCO pelas polícias militares significa medida de otimização de recursos humanos e logísticos. Estados como Minas Gerais, que possui 853

municípios e a maior malha rodoviária do País, sofrem com deslocamentos intermináveis para o simples registro de menor potencial ofensivo. A segurança pública é impactada na medida em que as viaturas policiais se deslocam para o registro e deixam de guarnecer municípios importantes que contam com uma ou duas viaturas apenas. A lavratura do TCO pelas polícias militares do Brasil é questão de lógica, de ética, de direito, de probidade administrativa, de justiça social, de direitos e garantias individuais, de democracia.

9. Existem outros países com modelo de segurança pública semelhante ao Brasil, com policias que realizam metade do ciclo policial? O que isso representa para a segurança pública e justiça criminal do Brasil?

Países que ostentam esse vetusto modelo de repasse de ocorrências não caminham na vanguarda da segurança pública e não são exemplos de modelo de eficiência policial. A capacidade que as várias agências policiais têm de atuar na polícia administrativa e na polícia repressiva significa eficiência policial. Não é lógico que uma corporação três ou quatro vezes maior dependa dos préstimos de uma corporação menor, que ainda assim, depende dos préstimos de uma única autoridade, para que a persecução criminal se efetive. O problema não está nas pessoas e sim no modelo adotado. Somente três países no mundo ainda adotam tal modelo e um deles é o Brasil. Em mais de 100 países no mundo as polícias, sejam civis ou militares, atuam na captura, condução, lavratura de auto de prisão em flagrante e recolhimento ao sistema carcerário, com suas adequações. São mais de 60 países em que funcionam corporações civis e militares em harmonia e em consonância com um modelo de eficiência policial. Não é razoável que o Brasil continue a prestigiar um modelo que só favorece um sistema de prerrogativas, sobretudo, direitos, em desprestígio à eficiência.

10. A Polícia que V.Exª Comanda realiza o TCO. O que isso tem significado para a segurança pública de seu Estado?

Estamos em processo avançado com autorização governamental e todo o material para treinamento, inclusive em plataforma EAD, preparado. Foi estabelecido o contato com as autoridades responsáveis do Tribunal de Justiça e do Ministério Público. A PMMG adotará o TCO em todo o seu território nos próximos meses. Isso representará economia e maior disponibilidade policial.

11. Considerações finais sobre o Termo Circunstanciado, a segurança pública e a justiça criminal do Brasil.

A segurança pública no Brasil merece atenção e respeito. Torna-se necessário financiar a segurança pública de maneira protocolar, assim como ocorre com a educação e com a saúde. O Modelo de Eficiência Policial é medida urgente de enfrentamento à criminalidade violenta no País. São quase 60 mil homicídios computados e quase 17 milhões de armas de fogo segundo estimativa. Os números assustam na medida em que o Brasil mata mais, por arma de fogo, do que muitos países com guerra declarada há anos. O modelo adotado pelo Brasil, de polícias bipartidas com repasse de serviço, há muito tempo fracassou, o que se evidencia com os números percentuais de elucidação de homicídios e de roubos. As polícias militares não deixam as polícias civis trabalharem, na medida em que abarrotam as delegacias com presos por infrações de toda ordem, bem como as polícias civis não deixam as polícias militares trabalharem, já que estão paradas nas portas de delegacias, aguardando providências de uma única autoridade. Outras medidas devem ser priorizadas no País como o maior controle de armas, a despeito do que prevê o projeto de lei 3.722 que pretende facilitar o acesso às armas de fogo. Outras medidas como o controle das fronteiras deve ser priorizado já que existe um tráfico intenso de drogas e armas e neste contexto, as Polícias Militares podem ser aliadas da Polícia Federal e das Forças Armadas em tal controle. As Polícias Militares do Brasil merecem respeito e atenção dos governos nos diversos níveis. É o que desejamos para a segurança pública e para o Brasil.

**ENTREVISTA DO SR ALFEU FREITAS MOREIRA, CEL PM
COMANDANTE-GERAL DA BRIGADA MILITAR: POLÍCIA MILITAR DO
RIO GRANDE DO SUL.**

1. O Senhor acredita que a Lei nº 9.099/95 é importante para a justiça criminal do Brasil?

A primeira e imediata resposta é que SIM. A Brigada Militar responde desta forma, pois, acompanhando os estudos realizados por Institutos governamentais e não governamentais, chega-se a percepção de que a segurança pública, nos últimos anos, tornou-se uma das áreas de políticas públicas de maior preocupação dos brasileiros. A pesquisa CNT - *Sensus* de julho de 2007 (CNTSensus, 2007), mesmo tendo a defasagem temporal de quase 9 anos, ainda reflete a percepção da sociedade, que se agravou nos últimos anos, sobre o problema de (in)segurança pública.

Os indicadores utilizados à época servem, e muito, para ratificar os problemas vividos hodiernamente. Naquele momento se trabalhou com três indicadores: *i) a avaliação dos entrevistados sobre o controle da violência e da criminalidade pelas autoridades; ii) a forma de violência pela qual o entrevistado se sente mais ameaçado; e iii) a classificação da cidade como mais ou menos violenta, segundo o entrevistado.*

Os resultados mostraram que, para 76,1% dos entrevistados, a violência e a criminalidade estavam fora do controle das autoridades. Para o segundo indicador, entre as opções apresentadas, o “assalto” em casa ou na rua foi escolhido por 38,4% dos entrevistados como a violência que mais ameaça. Os demais entrevistados escolheram: *i) tráfico de drogas (31,7%); ii) estupro (9%); iii) seqüestro (7%); iv) violência na família (6,1%); e v) brigas em locais públicos (5,9%).*

Por último, a cidade onde mora o entrevistado foi considerada muito violenta por 14,7%, violenta por 16,9%, mais ou menos violenta por 29,7%, pouco violenta por 27,8%, e nada violenta por 10,1% dos entrevistados. Os resultados dessa pesquisa revelaram e, ainda revelam, também, entre outros aspectos, que os entrevistados tendem a ser críticos quanto à atuação das autoridades – mesmo aqueles que consideram relativamente pouco violentas as cidades em que moram.

Neste sentido, a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, em especial, a esfera criminal, ainda se mostra como um importante instrumento e/ou alternativa para o sistema de justiça criminal.

Compreendendo que tal Sistema abrange os órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário, em todos os níveis da Federação, percebe-se que sua organização, em três frentes principais de atuação, no que tange à segurança pública, justiça criminal e execução penal, é a medida mais adequada, célere e eficiente disponível pela e para a sociedade.

A possibilidade de o Policial Militar poder atuar no Sistema através da lavratura do Termo Circunstanciado e da Comunicação de Ocorrência Policial, aqui no Rio Grande do Sul, bem como nos estados da Federação que já realizam sua lavratura, torna ágil e produtiva a atuação do poder público desde a prevenção das infrações penais até a aplicação de penas célere aos infratores.

Entende-se que as três linhas de atuação relacionam-se estreitamente, de modo que a eficiência das atividades da Justiça comum, por exemplo, depende da atuação da polícia militar, que por sua vez também é chamada a agir quando se trata do encarceramento – no Rio Grande do Sul, para prender, vigiar e, até mesmo administrar,

interna e externamente, as penitenciárias/presídios/cadeias, além de se encarregar do transporte de presos e outros atores do Sistema.

2. Passados 20 anos, a Lei nº 9.099/95 cumpriu o seu papel ou ainda pode avançar?

Ela pode avançar muito mais, tendo em vista que ainda hoje, em plena metade da segunda década do Século XXI, infelizmente, ainda existem Polícias Militares, de várias unidades da Federação, que não realizam a confecção e a lavratura do disposto na Lei, sequer de forma incipiente.

Com isso, deixam de executar a missão constitucional de Polícia Ostensiva e de Preservação da Ordem Pública consagrada em 1988, não realizando assim, o ciclo de polícia. É preciso ser polícia completa, mesmo que, primeiramente, nos casos dos crimes de menor potencial ofensivo e na Comunicação de Ocorrência Policial. Isto porque, é preciso ter em mente, as dificuldades e a força de outros órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública interessados em não ampliar a competência geral ou residual da Polícia Militar.

3. Diante dos critérios orientadores da Lei nº 9.099/95 (oralidade, simplicidade, celeridade, informalidade e economia processual), o processo penal para os crimes de menor potencial ofensivo foi simplificado? Há efetividade da lei no Brasil?

Ao analisar-se o que a Brigada Militar conseguiu alcançar à sociedade quando iniciou o desenvolvimento efetivo do Termo Circunstanciado e da Comunicação de Ocorrência Policial, existem condições de dizer que os critérios orientadores da Lei nº 9.099/95 como os da oralidade, simplicidade, celeridade, informalidade e economia processual, simplificou o processo penal para os crimes de menor potencial ofensivo.

A Brigada Militar ratifica seu posicionamento, pois, quanto à oralidade, é o policial militar o primeiro agente do Estado que houve o cidadão e colhe suas angústias, suas percepções e os seus anseios de atendimento da estrutura do ente governamental. Justamente por isto, ele auxilia de forma real ao Poder Judiciário e ao Ministério Público na tomada de decisão. Ou seja, em cima do que viu, ouviu, consignou e lavrou no Termo Circunstanciado o Policial Militar consegue dar a verdadeira dimensão do que efetivamente aconteceu na ocorrência policial.

O atendimento por parte do Policial Militar a infração penal de menor potencial ofensivo que, como se infere no art. 61 da Lei nº 9.099/95 é: “consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não

com multa”.; isto é feito também de maneira simples, célere (rápida), informal e com grande economia processual.

Tudo o trabalho do Policial Militar é realizado, como é dito aqui no Rio Grande do Sul, no “capô da viatura”. É feito no local onde o fato ocorreu, exceto se houver risco iminente à vida, à integridade e à segurança geral das partes envolvidas e das autoridades policiais militares.

A Brigada Militar também acredita que existem condições de tornarem-se efetivas as experiências de mais de 20 anos do Rio Grande do Sul, em todo o Brasil, pois, aqui, além do TCO, realizam-se a lavratura das Comunicações de Ocorrência Policial (COP), que são as ocorrências (infrações penais) de menor ou de maior potencial ofensivo que não tem todos os elementos necessários a lavratura do TCO, mas, que, precisam ser inseridos no Sistema de Segurança Pública. Estas infrações penais são lançadas pelo próprio policial militar e, posteriormente, seguem à investigação pela polícia civil ou federal, tendo em vista, serem estas as legitimadas ao exercício da apuração das infrações penais, nos delitos relativos à esfera civil.

4. Um dos argumentos apresentados por ocasião da apresentação do Projeto de Lei nº 1480/89, origem da Lei nº 9.099/95, foi quanto à necessidade de dar tratamento jurídico aos pequenos crimes. Esse objetivo foi alcançado? Por quê? O que isso representa para a justiça do Brasil?

A Brigada Militar entende que o objetivo foi alcançado. Porque, nos dois momentos em que iniciou a produção dos TCO/COP, de 1996 até 1997, e, em 2001 até a presente data, sempre percebeu que a lavratura de tais documentos processuais arraigados em seus cinco princípios acima apresentados, acabou com a incidência constante da impunidade, uma vez que, a maior parte das infrações penais expressas tanto no Código Penal Brasileiro, quanto na maioria das legislações penais esparsas, são delitos de menor potencial ofensivo, com pena máxima não superior a dois (02) anos. Ou seja, vigia a presunção da impunidade e da falência do Estado e da própria Justiça.

Com a realização do TCO e do COP pela primeira autoridade que tomar conhecimento da infração no local, tanto a presunção da impunidade como a percepção da injustiça foram combatidas pelo Estado. O policial militar assumiu seu papel consagrado pelos artigos 98 e 144 da Constituição Federal de 1988.

O Poder Judiciário e o Ministério Público desde os primeiros momentos foram a favor de a Brigada Militar (Polícia Militar) lavrar o TCO/COP, pois vislumbraram a

mitigação da impunidade em toda a sua essência, bem como na capacidade de formação qualificada dos agentes de segurança pública militares.

Então, da análise e discussão de resultados, permite-se concluir que a aplicação das leis em estudo, efetivamente contribuiu de forma positiva para a eficácia e agilidade da administração da justiça.

5. Como o senhor avalia a apuração dos crimes de menor potencial ofensivo no Brasil?

Na Brigada Militar é muito positiva, mas, infelizmente, em muitos Estados a opção pela não atuação na lavratura do TCO impede as Polícias Militares de prestarem seu serviço à sociedade de forma plena. Isto porque, com a não lavratura do TCO/COP pelo policial militar, grande parte da sociedade continua prejudicada, sentindo-se insegura e desassistida pelo Estado. A polícia civil, por sua vez, como em qualquer lugar, acaba colocando seus esforços nos delitos de maior repercussão e maior potencial ofensivo. Então, as maiores demandas em segurança pública da sociedade – traduzidas pelos pequenos delitos, ficam relegadas a registros, prescrições e esquecimento. Isto é o que acontecia, no RS, antes da Lei nº 9.099/95 e na inserção da Brigada Militar nesta seara.

A partir desta ação, o policial militar, investido de sua autoridade é o responsável por levar em dia e em hora marcada o infrator dos delitos de cotidiano à presença da Justiça. Tendo assim, o ciclo de polícia se fechado com a ação de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública pela Polícia Militar, a denúncia ou transação penal pelo Ministério Público e a decisão pelo Poder Judiciário.

6. Há uma discussão acerca da autoridade policial para os efeitos da Lei nº 9.099/95, bem como sobre a competência de todas as agências policiais para a confecção do TCO. Como o senhor entende esse assunto?

Como Comandante-Geral da Brigada Militar, primeira Polícia Militar a iniciar a lavratura do TCO/COP no Brasil, e que, há mais de 20 anos, vem realizando tais procedimentos em todos os 497 municípios do Estado, tendo acompanhado, desde, na época, nas funções de oficial intermediário até, hoje, a condição de líder máximo da Instituição, entendo que a própria lei deu a legitimidade e reconheceu a autoridade, não a um tipo de agente de polícia, mas, a qualquer policial, seja ele militar ou civil, rodoviário ou ferroviário federal, ou da polícia federal.

O Termo Circunstanciado nada mais é do que um boletim de ocorrência realizado de forma breve. Deve ser lavrado pelo policial que da ocorrência primeiro tiver

conhecimento, de acordo com o disposto pelo art. 69 da Lei 9.099/95. Este boletim servirá de base à transação penal ou ao oferecimento da denúncia, no qual devem ser registrados os dados essenciais relativos às infrações penais de menor potencial ofensivo, quando presentes as circunstâncias e elementos de prova que permitiriam ou permitem a lavratura do auto de prisão em flagrante. O Termo Circunstanciado deverá ser lavrado pelo policial que, efetivamente, atender a ocorrência.

Assim, de acordo com o Enunciado 34 dos Magistrados Coordenadores dos Juizados Criminais no Brasil, “Atendidas às peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar.” (GOMES, Luiz Flávio, 2002, p. 75).

Segundo Gomes, isso se deve ao fato de que “quase metade dos municípios brasileiros ainda não conta com autoridade civil, de carreira. Quem desempenha nesses lugares a função da polícia civil é o policial designado (geralmente militar).” (GOMES, Luiz Flávio, 2002, p. 75).

No Rio Grande do Sul e em todos os Estados do Brasil, a formação do policial militar segue um padrão de alto nível técnico, teórico, intelectual, didático, pedagógico, etc., tendo, também, em várias unidades, senão em todas, o requisito mínimo do ensino médio completo, bem como, em uma dezena, a formação em curso de nível superior.

Desta forma, impositivo reconhecer a competência de todas as agências policiais para a confecção do TCO/COP. Nada é impossível, quando há o comprometimento do Comandante máximo das polícias e dos policiais militares, ou seja, do Governador de cada Estado, com a causa de segurança pública.

7. As polícias militares têm competência e capacidade para a lavratura do TCO?

Esta pergunta naturalmente está engendrada com a anterior, pois a formação do policial militar é que reflete a qualidade de sua polícia. Se há a adequada formação e o Estado dá as condições para que a Polícia Militar cumpra com a plenitude de seu dever, tem-se a certeza de que temos competência, porque a Lei assim o prevê, e temos capacidade, porque somos os responsáveis constitucionalmente pela formação dos nossos policiais. Veja-se no texto abaixo:

Art. 131 - A organização, efetivo, material bélico, garantias, convocação e mobilização da Brigada Militar serão regulados em lei, observada a legislação federal.

§ 1º - A seleção, o preparo, o aperfeiçoamento, o treinamento e a especialização dos integrantes da Brigada Militar são de competência da Corporação. (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, RS, 1989). (Grifou-se).

Além disso, de acordo com Damásio de Jesus, no caso da Lei n. 9.099:

A lei, em momento algum, conferiu exclusividade da lavratura do termo circunstanciado às autoridades policiais em sentido estrito. Trata-se de um breve, embora circunstanciado, registro oficial da ocorrência, sem qualquer necessidade de tipificação legal do fato, bastando a probabilidade de que constitua alguma infração penal. Não é preciso qualquer tipo de formação técnico-jurídica para se efetuar esse relato. (DAMÁSIO DE JESUS, 1996, p.59).

Para ele,

No caso específico dos agentes públicos policiais, que são servidores públicos, todos são considerados autoridades, de maior ou menor poder, uma vez que este é pressuposto necessário para o desempenho da função de policiamento. Não importa se o policiamento é preventivo ou repressivo. A finalidade da atividade policial não desnatura a condição de quem a exerce. A autoridade decorre do fato de o agente ser policial, civil ou militar. (DAMÁSIO DE JESUS, 1996, p.56).

Comenta ainda que:

Seria uma superposição de esforços e uma infringência a celeridade e economia processual sugerir que o policial militar, tendo lavrado o respectivo talão de ocorrência, fosse obrigado a encaminhá-lo para o Distrito Policial, repartição cujo trabalho se quis aliviar, a fim de que o Delegado, após um período variável de tempo, repetisse idêntico relato, em outro formulário, denominado boletim de ocorrência. (DAMÁSIO DE JESUS, 1996, p.59).

Para Ada Pellegrini Grinover:

Qualquer autoridade policial poderá ter conhecimento do fato que poderia configurar, em tese, infração penal. Não somente as polícias federal e civil, que têm a função institucional de polícia judiciária da União e dos Estados (art. 144, parágrafo 1º, inc. IV, e parágrafo 4º), mas também a polícia militar. (GRINOVER, 2002, p.109).

Tucci afirma que: “Em suma, qualquer órgão específico da administração direta, regularmente investido no exercício de função determinante, quer interna, quer externamente, da segurança pública, subsume-se no conceito de polícia e, como tal, é dotado de autoridade policial.” (1996, p.11).

A Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, editou o Provimento n. 04/99, esclarecendo que autoridade, nos termos do art. 69 da Lei n. 9.099/95, é o agente do Poder Público com possibilidade de interferir na vida da pessoa natural, enquanto o qualitativo policial é utilizado para designar o servidor encarregado do policiamento preventivo ou repressivo (art. 1º). Ressalvando o parágrafo único do art. 4º do Código de Processo Penal, a atividade investigatória de outras autoridades administrativas, ex vi do art. 144, parágrafo 5º, da Constituição da República, nada obsta, sob o ângulo correcional, que os Exmos. Srs. Drs. Juízes de Direito ou Substitutos conheçam de termos circunstanciados realizados, cujo trabalho tem também caráter preventivo, visando assegurar, a ordem pública e impedir a prática de ilícitos PENAIIS (ART. 2º). (Corregedores [...], 1999).

A Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo assentou que, Face aos princípios de informalidade, economia processual e celeridade previstos no art. 62, bem como face à desnecessidade de procedimento investigatório, o termo circunstanciado previsto no art. 69 e 77, § 1º, pode ser lavrado pela autoridade policial que tomar conhecimento do fato ou pela Secretaria do Juizado (Conclusão nº 4). (corregedores [...], 1999).

No Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do *Habeas Corpus* 7.199, em 28 de setembro de 1998, o Ministro Vicente Leal assim posicionou-se:

Nos casos de prática de infração penal de menor potencial ofensivo, a providência prevista no artigo 69, da Lei 9.099/95, é da competência da autoridade policial, não consubstanciando, todavia, ilegalidade a circunstância de utilizar o Estado o contingente da polícia militar, em face da deficiência dos quadros da polícia civil.

Conforme o Provimento n. 758/2001-09-14, do Estado de São Paulo - Conselho Superior da Magistratura:

Entende-se por autoridade policial, apta a tomar conhecimento da ocorrência, lavrando o termo circunstanciado, encaminhando-o, imediatamente ao Poder Judiciário, o agente do Poder Público investido legalmente para intervir na vida da pessoa natural, atuando no policiamento ostensivo ou investigatório (art. 1º), estabelecendo ainda que o Juiz de Direito, responsável pelas atividades do Juizado, é autorizado a tomar conhecimento dos termos circunstanciados elaborados por policiais militares, desde que assinados concomitantemente por oficial da Polícia Militar (art. 2º).

Os Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União, concluíram:

[...] a) o reconhecimento da plena legalidade dos termos circunstanciados lavrados por agentes públicos regularmente investidos nas funções de policiamento; b) a possibilidade da requisição direta de informações, documentos, diligências, laudos, perícias, etc, quando necessárias à elucidação dos fatos, não importando a origem do correspondente termo circunstanciado (CORREGEDORES [...], 1999).

Sim, tenho a certeza absoluta que as polícias militares têm competência e capacidade para a lavratura do TCO e da Comunicação de Ocorrência Policial (COP).

8. A Confecção do TCO pelas polícias militares poderá impactar de alguma forma da Segurança pública e na justiça criminal no Brasil?

Com certeza. Apenas como fato exemplificativo, mesmo considerando todas as dificuldades comuns em qualquer Estado, a Brigada Militar desde 2002 até o mês de maio de 2016 já lavrou um total de 690.276 (seiscentos e noventa mil e duzentos e setenta e seis) Termos Circunstanciados e 2.214,243 (dois milhões, duzentos e quatorze mil e duzentos e quarenta e três) Comunicações de Ocorrências Policiais (COP).

O impacto disto na Segurança pública e na justiça criminal do rio Grande do Sul e também do Brasil é muito significativo, pois, quase 700 mil infratores penais foram julgados e o mesmo número senão número maior de vítimas foi atendido pelo Estado e não se sentiram desamparadas e incapazes. Muito pelo contrário, a sensação de segurança e de justiça cumprida alcançou seu desiderato.

No caso das Comunicações de Ocorrências Policiais a capacidade do Estado em atender ao cidadão foi maior ainda. Aquele cidadão que teve sua oficina, seu carro, sua bicicleta, sua residência furtada e seu patrimônio lesado, teve consigo a presença do Estado, sem precisar deslocar de seu ambiente natural e ter mais um dano, no caso, em seu bolso, quando tem de pagar a passagem do ônibus (ida e volta) gasolina, para registrar o fato em uma delegacia de polícia. Isto quando existe uma em sua cidade, no seu bairro.

O que tem, sim, em sua rotina, é um policial militar (Estado) pronto para dar-lhe o primeiro atendimento. Dar-lhe a atenção e, o conforto de ouvi-lo, aconselhá-lo, etc...

9. Existem outros países com modelo de segurança pública semelhante ao Brasil, com polícias que realizam metade do ciclo policial? O que isso representa para a segurança pública e justiça criminal do Brasil?

Nos estudos realizados identificaram-se países na África com este mesmo modelo. Os países mais desenvolvidos ou de mesmo nível que o Brasil, possui e adotam o ciclo de polícia. A polícia que prende é a mesma que conduz até o final da persecução penal.

A não realização do ciclo de polícia pela polícia militar representa um grande atraso para o sistema de segurança pública e para a própria justiça criminal brasileira. Para evitar que isto continue a Brigada Militar está em constante desenvolvimento de estratégias para ampliar o espectro da polícia militar total, a fim de que os delitos de maior potencial ofensivo também sejam por ela atendidos e lavrados.

10. A Polícia que V. Ex^a Comanda realiza o TCO. O que isso tem significado para a segurança pública de seu Estado?

Sim. E isto tem significado um grande avanço e constante ampliação da sensação de segurança a toda sociedade gaúcha. Isso é possível mensurar através dos seguintes números:

a) De 2002 até 2016: lavraram-se 690.276 (seiscentos e noventa mil e duzentos e setenta e seis) Termos Circunstanciados.

b) De 2002 até 2016: lavraram-se 2.214,243 (dois milhões, duzentos e quatorze mil e duzentos e quarenta e três) Comunicações de Ocorrências Policiais (COP).

Ao finalizar importa dizer que o esforço principal em transcrever as conclusões decorrentes da leitura e análise dos referenciais teóricos, da interpretação dos dados e informações coletados resultante das entrevistas realizadas com os integrantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da sociedade civil organizada e da própria polícia civil, destaca-se de forma premente a importância da ação da Brigada Militar na lavratura dos Termos Circunstanciados (TCO) que subsidiam os juízes e promotores públicos, bem como na lavratura das Comunicações de Ocorrência Policial (COP), que subsidiam os inquéritos policiais realizados pelos delegados de polícia, no cumprimento da nova ordem penal estabelecida a partir da Constituição de 1988, em especial a Lei 9.099/95.

A partir da norma maior houve a normatização da estrutura e do funcionamento pleno do Sistema de Segurança Pública no Rio Grande do Sul. Isto tem condições de ser ampliado para todo o Brasil, tanto que já houve visitas das Polícias Militares dos Estados de Acre, Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, entre outros.

Diante disto, acreditando que o melhor para a Polícia Militar do Distrito Federal é a realização do TCO/COP, e com base nos dados e informações já compilados e tratados na Brigada Militar, passa-se a elencar alguns benefícios que a Lei nº 9.099/95, trouxe à sociedade Gaúcha:

1) O elevado percentual de conflitos solucionados nas audiências preliminares de conciliação dos JECRIM no RS é resultante da ação dos integrantes do PJ e do MP, que têm como meta principal a solução do conflito mediante a conciliação, com base nos TCO remetidos pela Brigada Militar (BM);

2) O reduzido percentual de conflitos não solucionados, ou seja, que seguem o rito processual sendo decidido mediante sentença condenatória ou absolutória, indicam que as audiências de conciliação estão em consonância com a Lei nº 9.099/95, a qual expressa em seu artigo 2º que nos processos por ela abrangidos, buscar-se-á sempre que possível à conciliação ou a transação penal;

3) O Termo Circunstanciado tem papel fundamental na construção da idéia do conflito sendo o suporte para os Juízes e Promotores fundamentarem suas convicções para o encaminhamento das audiências preliminares;

4) A Lei nº 9.099/95, flexibilizou a ação do Estado na esfera penal com objetivo de se buscar a solução dos conflitos gerados pelos delitos de menor potencial

ofensivo, de forma que tal procedimento deve ser iniciado ainda na fase policial com a intervenção do policial militar que comparece ao local do fato;

5) Os Termos Circunstanciados produzidos pela Brigada Militar, em face da presença do PM no local do conflito, são instrumentos que dão celeridade ao processo por ser produzidos com relatórios completos;

6) A Brigada Militar agrega ao PJ e ao MP, através dos Termos Circunstanciados, informações e dados que proporcionam a elevação dos índices de conciliação nas audiências preliminares;

7) *A Brigada Militar através de seus instrumentos normativos, em especial a Nota de Instrução Operacional N° 25.2-BM-EMBM-2013, tem conseguido estipular procedimentos padrões de elevado conteúdo técnico e jurídico, que estabelece um constante padrão de qualidade na produção de seus documentos.*

8) *Treinamento específico para redação do relatório do TCO, com ênfase na transcrição de depoimentos do autor e testemunhas são fundamentais e devem ser mantidos em instruções específicas;*

9) *Capacitar mediante treinamento e convênio com o Instituto Geral de Perícias e outros órgãos da Secretaria de Segurança Pública, policiais militares a realizarem levantamento fotográfico oficial e ampliar a qualidade do levantamento dos locais de crime é importantíssimo no aprimoramento do processo;*

10) *Viabilizar que os laudos de atendimento médico, emitidos pela rede pública de saúde possa ter caráter de laudo preliminar;*

11) *Estudar, elaborar e implementar programa de treinamento com vistas a manter o policial militar preparado para agir nas ocorrências de menor e maior potencial ofensivo, intervindo como mediador, buscando a solução do conflito na origem consignando no Termo Circunstanciado/Comunicação de Ocorrência Policial, agregando mais valor à atividade policial militar, adotando-se uma nova postura mais participativa do policial de prevenção.*

12) Aumento do grau de satisfação do policial militar em realizar o serviço operacional e ter seu trabalho reconhecido e finalizado com a punição do infrator penal;

13) Interesse dos policiais militares em apreenderem mais os novos conhecimentos;

14) Reconhecimento da sociedade do trabalho da Brigada militar na lavratura do TCO/COP;

15) O entendimento da Brigada militar com o Poder Judiciário, Ministério Público, Superintendência Estadual dos Serviços Penitenciários, Instituto Geral de Perícias e com a Polícia Civil;

16) Fácil aceitação e reconhecimento do trabalho do policial militar pelo Poder Judiciário, Ministério Público e sociedade;

17) Elevado número de consultas por parte das demais Polícias Militares e Bombeiros Militares do Brasil a Brigada Militar;

18) A experiência de ser o Estado e a Polícia Militar a realizar a lavratura do TCO/COP em todo o Brasil foi, como está sendo, singular para a Brigada Militar;

19) Ganho de tempo do Policial na rua em relação a quando ele tinha que encaminhar às ocorrências nas Delegacias de Polícia;

20) Forçou e vai forçar ainda mais, os integrantes das Polícias Militares do Brasil a buscar maior qualificação intelectual e cultural;

21) As sugestões do Ministério Público, do Poder Judiciário, da Polícia Civil e do Instituto Geral de Perícias para melhorar e encaminhar os problemas para a solução mais rápida foi e continua sendo muito significativo.

ENTREVISTA DO SR RICARDO GAMBARONI, COMANDANTE GERAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO.

1. O Senhor acredita que a Lei 9.099/95 é importante para a justiça criminal do Brasil?

Sim. A concepção da Lei nº 9.099/95 foi inspirada pela busca de um sistema de persecução penal alternativo ao estabelecido no Código de Processo Penal, que ainda, por exemplo, mantém o Inquérito Policial como meio de investigação criminal. Voltado para as infrações penais de menor ofensivo, o sistema dos Juizados Especiais Criminais (JECrim) é voltado para a solução consensual destas infrações penais de menor complexidade, com o fim precípua de assegurar os direitos das vítimas e a possibilidade de aplicação de medidas despenalizadoras, proporcionando uma justiça criminal de maior efetividade. Neste sentido, a lei em questão é essencial para a justiça criminal brasileira, sobretudo pela celeridade permitida aos processos relacionados às infrações de menor potencial ofensivo, considerando que as audiências de conciliação, em substituição às formalidades preliminares de inquéritos policiais, serão realizadas imediatamente ou em exíguo prazo, após as ocorrências em si. A dinâmica da celeridade e a efetividade da

medida garantem a percepção de justiça às partes diretamente envolvidas nas ocorrências, além de diminuir os casos de subnotificação policial.

2. Passados 20 anos, a Lei 9.099/95 cumpriu o seu papel ou ainda pode avançar?

É inegável que a Lei nº 9.099/95 tem cumprido seu papel, no sentido de assegurar a distribuição da justiça, relativa às infrações de menor potencial ofensivo, de maneira célere e eficaz. No entanto, em sua fase pré-processual, há, ainda, muito espaço para o seu desenvolvimento, como a elaboração de Termos Circunstanciados por qualquer policial que atue no policiamento ostensivo ou investigativo e não somente por delegados de polícia.

3. Diante dos critérios orientadores da Lei 9.099/95 (oralidade, simplicidade, celeridade, informalidade e economia processual), o processo penal para os crimes de menor potencial ofensivo foi simplificado? Há efetividade da lei no Brasil?

Sim. Conforme aponta Ada Pellegrini Grinover (Juizados Especiais Criminais. Comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 53), baseado em dados concretos fornecidos por vários órgãos jurisdicionais de São Paulo, foi possível constatar efeitos altamente positivos da Lei nº 9.099/95 sobre a atuação da justiça criminal deste Estado, mormente porque os casos vinculados a esta legislação têm sido objeto de solução rápida, sendo pequeno o número de denúncias, pois a maioria dos casos são resolvidos pela extinção da punibilidade, 2 decorrente da não formulação da representação ou da renúncia ao direito de representar, e os demais casos resolvidos por intermédio das transações penais. Os critérios orientadores citados dão total dimensão à simplificação do processo criminal. Nesse diapasão, é fato que o Poder Judiciário tem desempenhado a bom termo o seu papel de julgador equânime e, conseqüentemente, os cidadãos têm sido os grandes beneficiários da sistemática em questão. A Polícia Militar, por regra, como o primeiro representante do Poder Público a ter notícia das infrações penais, pode auxiliar sobremaneira nessa sistemática se houver conexão direta dos registros por ela elaborados com o Poder Judiciário, estritamente no que se refere aos JECrim.

4. Um dos argumentos apresentados por ocasião da apresentação do Projeto de Lei nº 1480/89, origem da Lei 9.099/95, foi quanto à necessidade de dar tratamento jurídico aos pequenos crimes. Esse objetivo foi alcançado? Por quê? O que isso representa para a justiça do Brasil?

Conforme explanado na exposição de motivos do PL nº 1480/89, apresentado pelo então Deputado Federal Michel Temer, o sistema dos JECrim trouxe certa dose de discricionariedade ou disponibilidade da ação penal pública, opondo-se a critérios de seleção informais que imperavam antes da edição da referida lei, como a falta de registro ou a não instauração de inquéritos policiais para as infrações penais de menor potencial ofensivo, ou seja, os casos sequer chegavam ao Poder Judiciário. Com a inauguração deste novo sistema (Juizados Especiais Criminais), que prevê, de maneira célere, a aplicação de penas alternativas à prisão e a reparação dos danos sofridos pela vítima, alcançou-se o intento de dar efetividade à norma penal sem descuidar do devido processo legal. Os pequenos crimes ou infrações menos complexas tendem a não ser notificados às autoridades policiais, em especial pela relação “custo – benefício” mensurada pelas partes da ocorrência. A Lei 9.099/95, nesse sentido, dá suporte para que, por meio de procedimentos orais e sumaríssimos, seja alcançada a concreta efetivação da norma penal através de mecanismos regulados de discricionariedade. Porém, para que esse objetivo seja amplamente alcançado, mister se faz a conexão direta da Polícia Militar, como um dos entes aptos ao registro de TC, com os JECRIM, sem a intermediação de outra instituição, cujo condão de atuação, na hipótese de infração penal de menor potencial ofensivo com autoria conhecida, é meramente cartorário.

5. Como o senhor avalia a apuração dos crimes de menor potencial ofensivo no Brasil?

A partir da elaboração do TC pela autoridade policial e seu encaminhamento aos Juizados Especiais Criminais, juntamente com o autor do fato e a vítima, acompanhado dos resultados dos exames periciais necessários, cabe aos JECrim a aplicação do devido processo legal para a apuração das referidas infrações penais, de acordo com os critérios orientadores da Lei nº 9.099/95. Como o TC substituiu o Inquérito Policial nas infrações penais de menor potencial ofensivo, obviamente há maior celeridade quanto ao encaminhamento destas infrações ao Poder Judiciário, garantindo a efetiva distribuição da justiça criminal. A apuração de crimes de autoria desconhecida, de menor potencial ofensivo ou não, que dá azo aos trabalhos investigatórios da Polícia Civil, infelizmente é prejudicada por conta do grande número de ocorrências direcionadas àquela Instituição, considerando que não existe trabalho apuratório específico destinado a esse tipo de ocorrência, ou seja, todas as ocorrências de autoria desconhecida (mais complexas ou mais simples) possuem o mesmo trâmite e procedimento. Paralelamente, levando-se em conta que as demais infrações de menor potencial ofensivo, de autoria

conhecida, também são registradas nos Distritos Policiais, é notório que haveria menor concentração de demandas sob responsabilidade da Polícia Civil se a Polícia Militar tivesse a incumbência de elaboração dos TC nesses casos.

6. Há uma discussão acerca da autoridade policial para os efeitos da Lei 9.099/95, bem como sobre a competência de todas as agências policiais para a confecção do TC. Como o senhor entende esse assunto?

Entende-se que a discussão acerca da autoridade policial, apta para a lavratura de TC, já está superada, visto que inúmeros posicionamentos da melhor doutrina pátria como Ada Pellegrini Grinover, Antônio Magalhães Gomes Filho, Antônio Scarance Fernandes e Luiz Flávio Gomes (Juizados Especiais Criminais. Comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p.109), Damásio Evangelista de Jesus: (Lei dos Juizados Especiais Criminais Anotada. São Paulo: Saraiva, 2007. p.49) e Alexandre de Moraes, Alexandre Pazziglini Filho, Giampaolo Poggio Smânio e Luiz Fernando Vaggione (Juizado Especial Criminal. São Paulo: Atlas, 1996. p.36) apontam que qualquer policial, atuante no policiamento ostensivo ou investigativo, é autoridade para a lavratura do TC e não somente o delegado de polícia. Neste sentido também caminhou o XVII Encontro Nacional do Colégio dos Desembargadores Corregedores-Gerais de Justiça do Brasil (Carta de São Luís do Maranhão, de 05/03/99), o Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil (Reunido em Vitória/ES, de 19 a 21/10/95) e a Comissão Nacional de Interpretação da Lei 9.099/95 (Reunida na Cidade de Belo Horizonte, em 27/10/95). 4 Por fim, na mesma linha, vários Tribunais de Justiça dos Estados da Federação já vem normatizando, por intermédio de Provimentos, o recebimento de TC, por parte do Juiz de Direito que atue junto ao JECrim, elaborado por policiais militares, como é o caso do Estado de São Paulo desde a edição do Provimento nº 758, de 23/08/01 (atualmente Provimento nº 1670, de 19/05/2009), Paraná (Provimento nº 34, de 28/12/00), Santa Catarina (Provimento nº 04/99), Mato Grosso do Sul (Instrução nº 05, de 02/04/04), Alagoas (Provimento nº 13, de 13/06/07), Sergipe (Provimento n. 13, de 29/07/08), Goiás (Provimento nº 18, de 15/07/15), Pernambuco (Provimento nº 23, de 03/11/15) e Rio Grande do Norte (Provimento nº 144, de 11/03/16). Como visto, a esmagadora maioria dos posicionamentos não deixam dúvida de que a autoridade policial, para fins de elaboração do TC, tido como mero registro dos fatos, pode ser qualquer profissional de Polícia Militar, Civil, Federal ou Rodoviário Federal.

7. As polícias militares têm competência e capacidade para a lavratura do TC?

Sim. O TC, que substitui o Inquérito Policial nas Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo, é um boletim de ocorrência sucinto, que deve conter a qualificação dos envolvidos e de possíveis testemunhas, uma súmula de suas versões e o compromisso que as parte assumiram de comparecer perante o JECrim. Não é peça destinada à apuração de infração penal, mas meramente um registro, por isso de competência de todos os policiais pertencentes às instituições previstas no art. 144 da CF. Não exige requisitos formalísticos e sim deve conter os elementos necessários para que se demonstre a existência de uma infração penal de menor potencial ofensivo, de suas circunstâncias e sua autoria. Logicamente que a lavratura de TC faz parte da rotina dos policiais militares, que, inclusive, já vêm utilizando modernas tecnologias embarcadas nas viaturas, tornando o registro de TC no local dos fatos, como costuma-se afirmar “no capô da viatura”, proporcionando mais eficiência, eficácia e efetividade, do Sistema de Justiça Criminal. Sobre o tema, elucidativos os votos proferidos pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Cezar Peluso, acompanhado pelo então presidente da Suprema Corte, Ministro Carlos Ayres Britto, e pelo Ministro Ricardo Lewandowski, quando do julgamento da ADI 2862, em 26/03/2008, cujo excerto segue, in verbis: Ministro Cezar Peluso: (...) Ademais e a despeito de tudo, ainda que, para argumentar, se pudesse ultrapassar o plano de estrita legalidade, não veria inconstitucionalidade alguma, uma vez que, na verdade, não se trata de ato de polícia judiciária, mas de ato típico da chamada polícia ostensiva e de preservação da ordem pública – de que trata o § 5º do art. 144 –, atos típicos do exercício da competência própria da polícia militar, e que está em lavrar boletim de ocorrência e, 5 em caso de flagrante, encaminhar o autor e as vítimas à autoridade, seja policial, quando seja o caso, seja judiciária, quando a lei prevê (g.n. – Lei 9.099/95). Ministro Carlos Ayres Britto:(...) esse termo circunstanciado apenas documenta uma ocorrência. Ministro Cezar Peluso:(...) Todo policial militar tem que fazer esse boletim de ocorrência. Esse provimento não cria competência alguma da polícia militar, senão que explicita o que a polícia militar faz costumeiramente e tem de fazê-lo dentro de sua atribuição. Ministro Carlos Ayres Britto: (...) E essa documentação pura e simples não significa nenhum ato de investigação, porque, na investigação, primeiro se investiga e, depois, documenta-se o que foi investigado. Aqui não. Aqui se documenta, para que outrem investigue. É uma operação exatamente contrária; é uma lógica contrária. Ministro Ricardo Lewandowski: (...) É um mero relato verbal reduzido a termo. Ministro Cezar Peluso: (...) É a documentação do flagrante.

8. A Confecção do TC pelas polícias militares poderá impactar de alguma forma na segurança pública e na justiça criminal no Brasil?

As Polícias Militares podem contribuir com o sistema dos JECrim na lavratura do TC, encaminhando-o diretamente ao Poder Judiciário, sem intermediários. Essa medida, de fato, poderá representar um avanço na sistemática da segurança pública do país, pois tende a diminuir a subnotificação e proporcionar maior agilidade no atendimento de infrações de menor gravidade, evitando deslocamentos aos distritos policiais, por vezes quilômetros de distância, possibilitando, ainda, que os policiais civis, ao invés de se dedicarem a atividades cartorárias, de mero registro, possam ir a campo para investigar crimes graves. Com a possibilidade da lavratura do TC pelo policial militar, as equipes policiais permanecem em atendimento de ocorrência no menor tempo possível, aumentando o tempo de patrulhamento e, conseqüentemente, a ostensividade. Existem casos no Estado de São Paulo em que a distância entre o local dos fatos e a apresentação no Distrito Policial chega a 160 Km, permanecendo a equipe de policiais ocupada por horas, com alto custo com combustível, pneus, peças de veículos e horas trabalhadas, apresentando benefícios diretos e indiretos ao cidadão.

9. Existem outros países com modelo de segurança pública semelhante ao Brasil, com policias que realizam metade do ciclo policial?

O que isso representa para a segurança pública e justiça criminal do Brasil? Estudos apontam que o Brasil é um dos raros casos no mundo, considerando-se os países democráticos, cujas polícias estaduais (polícias militares e polícias civis) não fazem o ciclo 6 completo de polícia, o que tem provocado atritos institucionais e gastos desnecessários, criando uma enorme distância entre o atendimento da ocorrência pelo policial militar e a apreciação pelo Poder Judiciário. Para a Segurança Pública e Justiça Criminal, o modelo parcial é um contrassenso em termos de eficácia e excelência dos serviços oferecidos à população, em especial porque resultam em dois atendimentos e registros distintos (da Polícia Militar e da Polícia Civil), os quais, em alguns casos, são desconexos e levam a interpretações distintas sobre o mesmo fato. Neste sentido, a elaboração de Termos Circunstanciados pelo policial militar, no local da ocorrência, no “capô da viatura”, representa uma enorme evolução ao atual sistema de segurança pública e de persecução criminal do país, cujo cidadão será o maior beneficiado.

10. A Polícia que V.Ex.^a comanda realiza o TC? O que isso tem significado para a segurança pública de seu Estado?

A Polícia Militar do Estado de São Paulo elaborou o TC de 01/12/01 até o dia 09/09/09, quando foi impedida por uma Resolução do então Secretário da Segurança Pública, Dr. Antônio Ferreira Pinto (Resolução SSP – 233, de 09/09/09). Neste período foram lavrados 81.460 TC por policiais militares, com alto índice de aceitação do Ministério Público, do Poder Judiciário e, principalmente, da população.

11. Considerações finais sobre o Termo Circunstanciado, a segurança pública e a justiça criminal do Brasil.

É importante frisar que a elaboração do TC pelas polícias militares, em infrações de autoria conhecida, é uma medida em que todos são beneficiados: a Polícia Civil, que diminui o número de demandas a ela encaminhadas, podendo dedicar-se com mais proficiência a apurações e investigações de ordem geral; a Polícia Militar, que, por conta de não precisar deslocar-se a Distritos Policiais para esses registros, impõe mais tempo conjugado para as atividades de patrulhamento e presença física junto às comunidades; a Justiça Criminal, que terá conhecimento do amplo espectro das infrações de menor potencial ofensivo no Estado, perfazendo, de fato, o papel de conciliação previsto na Lei nº 9.099/95; e, principalmente, a sociedade, que contará com prestação de serviços mais dinâmica, eficiente e célere no atendimento de ocorrências, inclusive com a real possibilidade de reparação do dano pelo autor da infração, dissociada da penalização, de acordo com expectativas factíveis em termos do senso comum.

ENTREVISTA DO SR PAULO HENRIQUE HEMM, CORONEL PM, COMANDANTE-GERAL DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA.

1. O Senhor acredita que a lei 9.099/95 é importante para a justiça criminal do Brasil?

Sim, pois seus princípios da celeridade, da informalidade e da oralidade permitiram que infrações penais de menor potencial ofensivo passassem a ter uma resposta do Estado, o que contribuiu sobremaneira na diminuição da impunidade, uma vez que como regra as infrações que chegavam ao Poder Judiciário eram extintas pela prescrição.

2. Passados 20 anos, a lei 9.099/95 cumpriu o seu papel ou ainda pode avançar?

Entendemos que ela vem cumprindo seu papel, mas seus princípios pouco ou nada afetaram o trabalho das polícias, principalmente as militares, que continuam

trabalhando basicamente da mesma forma, salvo naqueles estados em que a Polícia Militar lavra no local dos fatos o TCO, e, neste sentido, é onde a Lei 9.099/95 pode avançar muito ainda.

3. Diante dos critérios orientadores da lei 9.099/95 (oralidade, simplicidade, celeridade, informalidade e economia processual), o processo penal para os crimes de menor potencial ofensivo foi simplificado? Há efetividade da lei no Brasil?

Como dito anteriormente, o processo no Poder Judiciário foi simplificado, o que tornou a resposta estatal para as infrações penais de menor potencial ofensivo muito mais efetiva, até porque antes da lei, por vezes, essas infrações eram atingidas pela prescrição.

4. Um dos argumentos apresentados por ocasião da apresentação do Projeto de Lei nº 1480/89, origem da lei 9.099/95, foi quanto a necessidade de dar tratamento jurídico aos pequenos crimes. Esse objetivo foi alcançado? Por quê? O que isso representa para a justiça do Brasil?

Como já dito, entendemos que o objetivo foi alcançado no Poder Judiciário, porque infrações penais que antes eram atingidas pela prescrição passaram a receber uma resposta estatal, seja por meio dos dispositivos despenalizantes, como a composição civil dos danos e a transação penal, seja pela aplicação da pena em suas diversas modalidades.

Entendemos que representa um fortalecimento da justiça com a diminuição considerável do sentimento de impunidade, que ainda é forte no Brasil.

5. Como o senhor avalia a apuração dos crimes de menor potencial ofensivo no Brasil?

Infelizmente ainda é comum que alguns operadores do direito se refiram ao denominado TCO como um “mini-inquérito”, presos nas formalidades deste, ainda levando dias para sua completa lavratura, contrariamente aos ditames legais específicos.

Acreditamos que o tratamento policial dado às infrações penais de menor potencial ofensivo deve ser aquele que adotamos aqui em Santa Catarina, qual seja, como regra, o TCO deve ser lavrado no local dos fatos, momento em que todos os elementos para a configuração da infração penal de menor potencial ofensivo estiverem presentes.

Contudo, essa não tem sido a regra no Brasil, persistindo ainda o modelo segundo a qual as partes são encaminhadas pela Polícia Militar a uma delegacia da Polícia Civil.

6. Há uma discussão acerca da autoridade policial para os efeitos da Lei 9.099/95, bem como sobre a competência de todas as agências policiais para a confecção do TCO. Como o senhor entende esse assunto?

Em observância dos princípios constitucionais da eficiência da administração pública, além daqueles específicos para as infrações penais de menor potencial ofensivo, a par das discussões divergentes, que no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público aqui em Santa Catarina não existem, nos filiamos aos diversos posicionamentos que entendem por ser extensiva a interpretação da expressão “autoridade policial”, constante no art. 69 da Lei 9.099/95, abrangendo todos os integrantes das instituições policiais constante no art. 144 da Constituição federal.

7. As polícias militares têm competência e capacidade para a lavratura do TCO?

Os números em Santa Catarina até o momento dão suporte a nossa afirmativa que sim. No ano de 2014 foram 253.213 BOs, dos quais 33.534 foram na modalidade TCO e no ano de 2015 foram 270.862 BOs, dos quais 37.901 foram na modalidade TCOs, todos lavrados no local dos fatos. São números significativos.

Mantemos constante contato com o Poder Judiciário e Ministério Público que não tem reclamado de nossa atuação, pelo contrário, estamos firmando parcerias financeiras e operacionais com ambas as instituições para informatização dos atendimentos em todo o Estado até o fim deste ano, inclusive com a possibilidade de remessa dos TCOs eletronicamente para o Juizado Especial Criminal.

8. A confecção do TCO pelas polícias militares poderá impactar de alguma forma a segurança pública e a justiça criminal no Brasil?

Sim, com certeza, principalmente num cenário atual e futuro de poucos recursos humanos e materiais. Não há polícia no mundo que não careça de efetivo, e, portanto, o aumento da eficiência desse efetivo que hoje dispomos é fundamental nesse cenário. A diminuição da impunidade no Poder Judiciário nas infrações penais de menor potencial ofensivo parece ser o maior impacto, em uma modalidade de Justiça que os poucos estudos indicam ter baixa taxa de reincidência.

9. Existem outros países com modelo de segurança pública semelhante ao Brasil, com policias que realizam metade do ciclo policial? O que isso representa para a segurança pública e justiça criminal do Brasil?

Desconhecemos outro país que tenha esse modelo partido do trabalho policial. Entendemos e trabalhamos no sentido que equipes para apuração de infrações penais

sejam dedicadas aqueles crimes graves e revestidos de complexidade, deixando difuso para as polícias as providências relativas as infrações de menor potencial ofensivo em que todos os elementos de sua configuração estejam presentes durante atendimento prestado pelo primeiro policial que se fizer presente.

10. A Polícia que V.Ex^a Comanda realiza o TCO. O que isso tem significado para a segurança pública de seu Estado?

A Lei 9.099/95 deixou como legado para as polícias a possibilidade de uma mudança completa na maneira de se atender as infrações penais de menor potencial ofensivo, qualificando o atendimento ao cidadão, seja pela agilidade no atendimento, seja pela plenitude desse atendimento, isso sem levar em consideração a considerável economia pela desnecessidade de se levar os fatos a uma delegacia de polícia.

Assim, para a segurança pública de Santa Catarina significa que o policial militar passa a prestar mais e melhores serviços à população, com custos infinitamente menores para o Estado.

11. Considerações finais sobre o Termo Circunstanciado, a segurança pública e a justiça criminal do Brasil.

Consideramos que a internet tem promovido uma verdadeira revolução na sociedade e a agregação dessa ferramenta no serviço policial de atendimento a população, em especial na lavratura do TCO, tem promovido também uma revolução no atendimento policial à população em Santa Catarina.

Com o projeto PMSC Mobile, iniciado em dezembro de 2014, o atendimento a uma infração penal de menor potencial ofensivo que empenhava uma ou mais guarnições em média 3 horas, passa a ser finalizada em 30 minutos, em alguns casos chegando a 15 minutos e mesmo 5 minutos, nos casos muito simples, no local dos fatos, com a inquirição das partes e testemunhas, requisições de perícias e marcação da audiência no Juizado Especial Criminal.

ENTREVISTA DO SR JOSÉ NEIFE DE ALCÂNTARA, PRESIDENTE DA FEDERAÇÃO DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA DO DISTRITO FEDERAL.

1. O Senhor acredita que a Lei 9.099 é importante para a Justiça Criminal no Brasil?

Acredito sim e deve ser implantada.

2. Passados 20 anos a Lei 9099 cumpriu o seu papel ou ainda pode avançar?

Não cumpriu o papel e não foi implantada, mas ela pode ser implantada e hoje com a nova tecnologia pode ser até melhorada e muito.

3. Diante dos critérios orientadores da Lei 9.099, são os princípios (Oralidade, Celeridade, Simplicidade, Informalidade e Economia) o processo penal para os crimes de menor potencial ofensivo foi simplificado, há efetividade da Lei no Brasil?

Sim.

4. Um dos argumentos apresentados no PL 1480/89 que é a origem da Lei 9.099/95, foi quanto a necessidade de dar tratamento jurídico aos pequenos crimes. Esse objetivo foi alcançado, porque? O que isso representa para a justiça do Brasil?

Bom. Pelo meu conhecimento ele não foi implantado. Teve diversas forças ocultas, que a gente tem conhecimento, que inviabilizou esse projeto.

5. Como o Sr avalia a apuração dos crimes de menor potencial ofensivo no Brasil?

Ele é um crime que deixa a população muito tensa. Mas ele poderia ser simplificado com as forças de segurança de ponta, resolvendo e assinando um termo de compromisso principalmente no caso da polícia militar.

6. Há uma discussão acerca da autoridade policial para os efeitos da Lei 9.099/95, bem como a competência de todas as agências policiais para confecção do TCO. Como o Sr entende esse assunto?

Eu acho que todos devem fazer o TCO, e outra despir o manto da vaidade e trabalhar todos integrados para o bem da população. E como a ponta é a polícia militar, de todos os Estados, ela tem condições e competência para fazer o termo circunstanciado, o que adiantaria e desafogaria as Delegacias de polícia.

7. As polícias militares tem competência e capacidade para lavratura do TCO?

Eu como sou do DF, eu tenho muita competência para falar sobre isso, que os nossos policiais todos tem o ensino superior e tem competência e muito para ser implantado e aplicado, e a nossa Segurança Pública ia mudar de água pra vinho. Agora, precisa que o trabalho seja integrado, principalmente o poder executivo em conjunto com o Governador dando apoio a todos os Comandantes, principalmente à Polícia Militar. A Polícia Militar do DF tem competência, está capacitada e querendo. Em poucos países do mundo, mais avançados que existem, que tem uma batalhão da Polícia Militar que tem

60 bacharéis em Direito, formados, prontos para implantar o TCO. Isso só existe em Brasília e em muitos países do mundo. Isso deveria ser divulgado em vários países do mundo, sobre esse batalhão que poderá ser o piloto para a segurança pública, principalmente da América Latina.

8. A confecção do TCO pelas polícias militares poderá impactar de alguma forma a segurança e a justiça criminal?

Sim

9. A Sr conhece algum outro país com modelo de segurança pública semelhante ao Brasil?

Na América Latina existem muitos e nós somos 1 deles, ou seja, cada um no seu quadrado. E eu não concordo, no meu ponto de vista, como cidadão brasileiro, eu não concordo com isso. Eu acho que as forças de segurança deverão ser integradas, e repito “despidos de sua vaidade” para o bem da comunidade e todos tem competência, só capacitar os nossos policiais e gente a gente tem pessoal capacitado para capacitar os nossos policiais que estão dia e noite nas ruas.

10. Essa polícia que é impedida de fazer todo o ciclo. O que isso representa para a segurança pública e para a justiça criminal no Brasil?

É o caos. A polícia que não é integrada, que não faz todo o ciclo completo de polícia, ela faz de conta, ela trabalha muito e o resultado é pouco. Sendo que podia, com a integração e capacitação. E o que me estranha é o que nós temos gente capacitada. Eu falando com o Sr como cidadão, um português bem claro, eu não tenho pena da polícia militar, mas eu sinto que ela algemada ou engessada, sem poder agir, eu acho que precisa ser mais esclarecido, não só aos Comandantes de Unidades, que vocês já estão prontos para agir, mas nós também precisamos, na área da Polícia Judiciária, como se fala em Portugal, que é Polícia Civil aqui, os Delegados Chefes que são os comandantes das Delegacias que são responsáveis, deveriam ser capacitados, e até vou mais longe, no TCO a audiência de custódia, para aprofundar mais nesse assunto, as grandes catástrofes não começam, o grande ladrão não começa grande ladrão, ele começa é pequeno. Eu acho que a gente precisa vislumbrar uma escada e começar pelo primeiro degrau e esse primeiro degrau é esse TCO, o dia que ele tiver sido colocado em prática, eu tenho certeza que todas as polícias, vão se aderir, vão se integrar e o mais importante, a comunidade vai entrar junto, ombreada junto com as forças policiais. Onde está as forças policiais integradas e a comunidade marchando paralelo, junto com ela, ombreado, não tem bandido que aguento. Bato nessa tecla, reafirmo em qualquer lugar. Nós precisamos de

integração. Conheço o Comando da PM, o Cel Nunes, o quanto ele tem se esforçado nesse projeto e eu acredito que ele tem esse projeto de cor e salteado na cabeça, quem implantou para o Brasil, mas ele precisa de muito apoio. O Sr pode ter certeza que da parte dos CONSEG do DF, nós somos 37 e de todos os Estados da Federação, é o único Estado que tem os Conselhos de Segurança integrado com as forças de segurança . Por exemplo. Alagoas, muitas vezes, as pessoas não entendem, que o Conselho de Segurança são um grupo de voluntários que fazem o elo entre a comunidade e as forças de segurança. Se há 15 anos atrás falasse que ia reunir Bombeiro, PM, PC, Detran e comunidade na mesma mesa e receber as sugestões, reclamações e sugestões e até as soluções das conformidades, era utopia, e isso acontece, precisa dos Comandos terem apoio. Sim, apoio político, porque o Judiciário alto, estão de portas abertas para ajudar. O que nós precisamos é por em prática, não adianta, o Cel Nunes , se não tivermos um apoio do Governador. Ele que é a tônica nessa conversão de policiamento integrado, não só aqui em Brasília. O Ministério da Justiça precisa entrar nisso pela SENASP, pois é preciso ter força federal. Nós precisamos de verba específica pra isso. Na COPA do mundo, bilhões foram gastos em estádios que viraram elefantes brancos, e o nosso dinheiro não precisava ser muito grande não, era só um apoio, e nós vemos aqui o esforço da polícia militar do DF. Eu acredito que tem homens, igual o Cel Nunes, que acredita inda e tem vontade, e sua equipe de trabalhar para o bem da comunidade , estou dizendo o DF, 2 milhões de habitantes aqui dentro, com mais 2 milhões no entorno, porque não se pode negar que mais de 80% do pessoal do entorno trabalha em Brasília, vive em Brasília, e quem garante esse pessoal é a Polícia Militar, e a força de segurança do DF e muita gente não vê isso. Então eu acho, que precisa fazer uma reformulação, destinar uma verba específica do governo federal, que fizesse um piloto em um quartel, num batalhão. Precisa integrar o governo do Goiás e também de Minas Gerais que está aqui perto, a RIDE, nós temos 22 cidades que fazem parte da Regiões de integração e desenvolvimento econômico do DF e não se reúnem e tinham que se reunir . Eu fiquei muito triste com a notícia dizendo que estávamos exportando bandidos para o entorno, e eu acho que é o contrário. Reconheço que da parte do poder executivo está engessada por conta da Lei de Responsabilidade fiscal, mas por outro lado, tem que usar as estratégias junto ao Governo Federal. Estamos passando por uma transição muito difícil, mas a criminalidade não olha isso não, ela não para e a tendência é aumentar, para que se combata que isso com mais ênfase, é importante principalmente a ponta de lança que é a Polícia Militar, porque o Brasil tem pouco incêndio, só na época de setembro e outubro, e o bombeiro está aí à

disposição, mas quem pena mesmo é a polícia militar. Eu acho que precisa, urgente, que o Governador tome uma decisão. Estou falando para o Cel Nunes, o Cel Santana e o Sr Chefe de Gabinete não desanimarem, pois como diz um empresário Antônio Nunes de Moraes que faleceu “Mais vale duas lágrimas pela derrota do que a vergonha de não ter participado”. Então nós não vamos parar, com um objetivo, uma meta, porque ninguém tem o direito de tirar o sonho de ninguém, e o Comando da Polícia Militar tem um sonho e um sonho que pode ser realizado. Agora posso sugerir ao Sr , e me coloco à disposição, que se forme uma comissão, não sei como deve ser feito, uma força tarefa pra que a gente consertasse isso. Eu sou ouvidor do homem mais rico de Brasília que se chama Paulo Otávio e conheço o homem mais pobre que está lá na invasão do Porto Rico e na Santa Luzia na Estrutural, eu conheço os dois extremos, e eu tenho muita propriedade pra falar sobre isso, e eu vejo o que a polícia militar está querendo fazer, mas pra isso ela precisa ter apoio. Eu falei o que meu coração mandou e da minha experiência de vida.

11. Considerações finais.

Eu acho que o TCO precisa ser implantado ontem, é inadmissível nós termos três, quatro, cinco viaturas da PM na central de flagrantes com o meliante dentro do camburão, esperando chegar a vez de ser atendido numa delegacia e por coisas banais, crimes simples , enquanto nossos policiais já poderiam resolver isso, é preciso ser implantado urgente, E quanto à nossa Justiça Criminal no Brasil, muito se fala aqui no Brasil que só fica preso “pobre, preto e ??? outro”, mas com esse novo compromisso, que já tem muito tempo, mas que agora está implantando que é audiência de custódia, ele precisa ser mais divulgado perante aos nossos Delegados Chefes e a sociedade. E a mídia, vou dar um exemplo, vocês do Comando Geral, a polícia militar, é muito difícil receberem elogios, são poucos jornalistas, mas aí de um policial que cometer uma falha. Então a mídia precisava divulgar mais, não sei como é a Corporação junto à mídia, mas precisava divulgar mais o que é TCO e o que é audiência de custódia, que eles tem uma força muito poderosa e precisava haver uma parceria entre a mídia e a população. Esse TCO, com a pouca experiência que eu tenho me disponho a falar se for preciso, demais grupos têm muita coisa pra contribuir, eu falo em implantação e funcionamento do TCO.

**ENTREVISTA DO SR MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE.
Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra, Diretor do Centro de investigação
e Professor do Instituto Superior de Ciências Policiais e da Universidade Autónoma**

de Lisboa. Membro fundador do Conselho Consultivo do Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo de Portugal.

1. O senhor conhece o termo ou modelo de “Polícia de Ciclo Completo”?

Sim. Mas na Europa utiliza-se mais o conceito **polícia integral** para designar a trifuncionalidade e tridimensionalidade da polícia: função de prevenção e ordem pública (Força de Segurança), função administrativa (Polícia Administrativa) e judiciária (Polícia Criminal).

2. Em relação a esse assunto (ciclo completo de polícia), como trabalha a Polícia de Portugal?

A polícia em Portugal têm quatro forças de segurança: Polícia de Segurança Pública (PSP), Guarda Nacional Republicana (GNR), Polícia Marítima (PM) e Corpo da Guarda Prisional (CGP). A PSP e a GNR são forças de segurança originárias nacional, conquanto a PM e o CGP são de competência territorial determinada. A Polícia Judiciária (PJ, mesmo não sendo força de segurança, está submetida aos mesmos princípios constitucionais das forças de segurança. Existem várias polícias administrativas, onde ocupam um papel preponderante a PSP e a GNR.

Temos depois as polícias criminais: PSP, GNR e PJ são de natureza genérica; as demais – como a PM, ASAE, a IGAC (etc.) – são polícias criminais de natureza específica.

A PSP e a GNR são polícias integrais – ciclo completo de polícia –, conquanto as demais não são: a PM é polícia integral mas limitada ao território; a PJ é polícia criminal com competências específicas de investigação; o SEF é um polícia administrativa e judiciária; a ASAE e a IGAC são polícias administrativas e em determinadas matérias são polícia criminal; o CGP é apenas força de segurança no espaço do prisional.

Nota: ver o meu livro Teoria Geral de Direito Policial

3. No Brasil, existem crimes definidos como de menor potencial ofensivo. Existe algo semelhante em Portugal?

Em Portugal a criminalidade é dividida em criminalidade **muito grave** – violenta, organizada, especializada, plurilocalizada –, que é punida com pena mínima de prisão superior a 8 anos; **grave** – especializada, plurilocalizada e violenta (nem sempre) – que é punida com pena mínima de prisão superior a 5 anos; a **massa** – crimes puníveis

com pena de prisão no máximo até 5 anos; e a **bagatela** – crimes puníveis com pena de prisão no máximo até 3 anos.

Poder-se-ia dizer que a criminalidade de menor potencial se enquadraria nos tipos legais de crime puníveis com pena de prisão até 3 anos.

4. O senhor conhece algum país ou polícia onde os policiais trabalham com ciclo **incompleto** de polícia?

Portugal tem polícias que só se dedicam a uma ou no máximo duas das áreas de atividade policial: ASAE, IGAC, PJ, CGP.

Em Itália, existem polícias que também só se dedicam a uma das áreas de atividade policial: polizia di finanza ou guardia di finanza.

Em França, nem todas as polícias são polícias integrais.

5. O senhor pode falar sobre a eficiência dos policiais portugueses com o atual modelo?

A grande vantagem do modelo de polícia integral é o **conhecimento integral e atempado** da atividade policial e do conseqüente domínio do fato gerador da intervenção da polícia: prevenção e ordem pública, administrativa e judiciária. Existem situações que ocupam as três funcionalidades e dimensões da polícia: p. e, um evento desportivo, um evento cultural como um show, a visita de uma entidade ...

Outra vantagem é a **coordenação** e a **responsabilização** pelos resultados da atividade policial: só um a coordenar e a ser responsabilizado.

6. O senhor acha que funcionaria uma polícia de “meio ciclo ou ciclo incompleto de Polícia” em Portugal?

Como já disse anteriormente, Portugal tem os dois modelos: polícia integral [PSP, GNR e (PM – limitada ao território marítimo)] e polícia não integral [PJ, ASAE, IGAC, SEF].

O problema não está nos modelos, mas na identificação legal da natureza, atribuições e competências de cada polícia e na respetiva coordenação global em situações de crise.

Se tivermos um modelo integral sem essas características legais gera um mundo de ninguém e os mesmos problemas são verificados.

7. Como a justiça e a polícia de Portugal atuam em crimes menos graves (menor potencial ofensivo)?

Para os crimes de bagatela e até mesmo para a criminalidade de massa, a legislação processual penal portuguesa segue o princípio da oportunidade: arquivamento

em caso de dispensa de pena, suspensão provisória do processo, processo sob a forma sumária (julgamento no prazo de 5 dias úteis) e processo sumaríssimo (julgamento no prazo de 1 a 3 meses).

As polícias que mais atuam neste caso são as polícias integrais: PSP e GNR. Existe uma ligação direta entre a polícia e o tribunal de pequena instância criminal, que é um juízo singular.

8. O senhor acha que o Brasil poderia mudar a forma de atuação e organização das polícias?

Sim.

Pode e deve.

Mas precisa de um quadro legal mais sistematizado e uniformizado, assim como de um processo penal novo adequado à celeridade do nosso tempo.

O problema não está na Constituição, mas na legislação infraconstitucional. Par de um novo Código Penal e de um novo Código de Processo Penal, é imperioso que se aprove uma Lei de Segurança Interna, uma Lei de Organização das Polícias que harmonize a estrutura e funcionalidade, uma Lei de Formação Integral das Polícias.

9. Todos os policiais portugueses são considerados autoridade policial? Todos eles realizam procedimentos policiais de preenchimento/registo de ocorrências?

Quanto à distinção entre autoridade de polícia, autoridade policial e autoridade de polícia criminal, veja o meu Teoria Geral do Direito Policial (4.^a Edição), pp. 72-74.

Nem todos são autoridade de polícia, autoridade policial e autoridade de polícia criminal. Só os que exercem funções de direção ou comando, sendo necessário que a Lei Orgânica de cada polícia identifique em concreto quem é que é autoridade.

Depois temos os agentes de polícia, os agentes policiais e os órgãos de polícia criminal que estão sob a direção e comando das respetivas autoridades segundo a natureza de cada uma.

Nota: Vou tentar enviar um texto que trata desta matéria e que foi publicado há cerca de um mês.

10 Qual o nível de escolaridade dos policiais portugueses?

Para os agentes de polícia, agentes policiais e órgãos de polícia criminal, o mínimo é o 12.º Ano de escolaridade – ensino secundário (vestibular) –, mas existem muitos com graduação em Direito, em Segurança Pública, economia, em outras áreas científicas.

Para as autoridades, exige-se como mínimo a graduação. Existem alguns com mestrado. Desde os últimos anos (desde 2010), os oficiais da PSP saem com o título de mestre em Ciências Policiais.

No futuro, considero que os agentes devem ser todos licenciados e as autoridades de polícias devem ser mestres, sendo os que têm funções de direção máxima devem ser doutores.

11. O senhor acha que a Segurança Pública do Brasil pode melhorar? Em quais aspetos pode avançar?

Tudo pode melhorar sempre. A segurança pública é uma das áreas que tem obrigatoriamente de melhorar sob pena de se instalar de vez uma cultura de violência que já se vive em alguns dos Estados da Federação do Brasil.

Penso que:

- Deve apostar-se na valorização do papel da família e na educação escolar do pré-escolar e primeiro ciclo escolar.

- Deve voltar-se a implementar os valores humanos próprios de uma sociedade democrática: lealdade, respeito pelo outro, igualdade, respeito pelo bem público, justiça, solidariedade, humanidade...

- Deve apostar-se na prevenção criminal: uma polícia melhor preparada académica e cientificamente, melhor treinada e orientada para a uma cultura de aproximação e de criação de laços de confiança.

- Deve valorizar-se o bem e o mérito.

- Deve valorizar-se o papel e a função dos professores, dos policiais, dos magistrados, dos advogados, dos políticos, ...

Mas tudo isto e muito mais depende de reconhecer à ciência o papel de mudança e de afirmação de um novo olhar sobre a segurança pública. Só uma alteração ou promoção de mudança científica é capaz de trazer bons frutos.

12. O senhor tem dados estatísticos ou informações sobre a solução de crimes, desempenho e produtividade da polícia portuguesa?

Esses dados encontram-se nos relatórios anuais de segurança interna (RASI) que podem ser consultados com a seguinte pesquisa: Relatório Anual de Segurança Interna 2015 (ou outro ano que queira consultar).

13. Portugal sempre trabalhou em ciclo completo de polícia? Quando mudou? E o que mudou?

Formalmente não, mas materialmente sim.

Mas a partir da década de 80 do séc. XX, por força da nova Constituição (1976), começou a implementar-se aos poucos a polícia integral com a *aposta na formação dos quadros superiores das polícias* com o surgimento da Escola Superior de Polícia, hoje Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e com o surgimento no início dos anos 90 do séc. XX do curso para oficiais da GNR.

Trouxe uma melhor e mais célere resposta aos fenómenos geradores de insegurança: quer as incivilidades quer os criminais.

Permitiu uma melhor recolha da notícia do crime e comunicação ao judiciário, facilitando a realização da justiça e o alcance da paz jurídica.

Ajudou a perceber com maior profundidade as necessidades de formação para responder às demandas da sociedade que foram aumentando com a consciência de que cada ser humano é detentor de direitos sociais, culturais, económicos e políticos.

Permitiu que, passados 40 anos após a Constituição de 1976, hoje a polícia seja vista como um ator de soberania que está ao serviço do povo e da democracia.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
CÂMARA DOS DEPUTADOS

(IN) SR. MICHEL TEBER

ASSUNTO: _____ PROTOCOLO N.º _____
Regulamenta o artigo 99, inciso I, da Constituição Federal.

DESPACHO: ANEXE-SE AO PROJETO DE LEI Nº 1119/88.

AO ARQUIVO _____ em _____ de FEVEREIRO _____ de 1988

DISTRIBUIÇÃO

Ao Sr. _____ em _____ 19
 O Presidente da Comissão de _____
 Ao Sr. _____ em _____ 19
 O Presidente da Comissão de _____
 Ao Sr. _____ em _____ 19
 O Presidente da Comissão de _____
 Ao Sr. _____ em _____ 19
 O Presidente da Comissão de _____
 Ao Sr. _____ em _____ 19
 O Presidente da Comissão de _____
 Ao Sr. _____ em _____ 19
 O Presidente da Comissão de _____
 Ao Sr. _____ em _____ 19
 O Presidente da Comissão de _____
 Ao Sr. _____ em _____ 19
 O Presidente da Comissão de _____
 Ao Sr. _____ em _____ 19
 O Presidente da Comissão de _____

PROJETO N.º 1480 DE 1988



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A
Comissão de Const. e Justiça e de Relação
Comissão de TL 1700/89, 3688/89 e 3881/89.
Em, 31/05/89.

[Assinatura]
Presidente

PROJETO DE LEI Nº 1.430/89

"Regulamenta o art. 94, inciso I, da Consti-
tuição Federal".

Do Deputado MICHEL TEMER

U CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Título I - Das Disposições Gerais

Art. 1º - Os Juizados Especiais, providos por Juizes
leigos ou togados e leigos, serão cria-
dos nos Estados, no Distrito Federal e Territórios para a concil-
iação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor
potencial ofensivo.

Art. 2º - Consideram-se infrações penais de menor po-
tencial ofensivo, para efeitos desta lei,
as contravenções penais e os crimes a que a lei comina pena má-
xima não superior a um ano, excetuadas as nasas em que a lei comi-
na procedimento especial.

Art. 3º - O processo perante o Juizado Especial, em
virtude de sua natureza, será caracterizado pela informalidade,
simplicidade processual e celeridade, objetivando, por
isso que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a
aplicação de pena não privativa de liberdade.

[Assinatura]



CÂMARA DOS DEPUTADOS



Art. 33 - Aplicam-se subsidiariamente as disposições dos Códigos Penal e de Processo Penal, ou que não forem incompatíveis com esta lei.

Art. 34 - Os Estados, Distrito Federal e Territórios, criarão e instalarão os Juizados Especiais no prazo de sessenta dias a contar da vigência desta lei.

§ Único - Enquanto não instalados os Juizados, suas atribuições serão exercidas pelos órgãos judiciários existentes.

Art. 35 - Esta lei entrará em vigor no prazo de sessenta (60) dias após sua publicação.

Art. 36 - Ficam revogadas as disposições em contrário, especialmente a Lei 4411, de 2 de abril de 1965.

JUSTIFICATIVA

A Constituição Brasileira de 1988, no art. 90, caput e inciso I, determina que "A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão juizados especiais, providos por juizes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de ... infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas na lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juizes de primeiro grau".

Para dar cumprimento à norma constitucional, é necessária, antes de mais nada, a promulgação de lei federal. Com efeito, o próprio dispositivo refere-se à lei, que deve ser federal, porquanto só à União cabe legislar em matéria penal (art. 22, I, Constituição Federal), e é indubitavelmente de natureza material

m 9



CÂMARA DOS DEPUTADOS



A norma constitucional que determina a criação de lit zados especiais para as denominações infrações penais de menor po tencial ofensivo, com as características fundamentais que indica, obedece à imperiosa necessidade de o sistema processual penal bra sileiro abrir-se às posições e tendências contemporâneas, que e xigem sejam os procedimentos adequados à concreta efetivação da pena penal. E se insere no rico filão que advoga a manutenção, como regra geral, dos princípios da obrigatoriedade e da indispo nibilidade da ação penal pública, abrindo, porém, espaço à deno minação discricionarietade regulada, revinda pela lei e submetida a controle jurisdicional.

Com efeito, a idéia de que o Estado possa e deva per seguir penalmente, sem exceção, toda e qualquer infração, tem amir tir-se, em hipótese alguma, certa dose de discricionarietade ou disponibilidade da ação penal pública, eustou com toda evidência sua falácia e hipocrisia. Na prática, após diversos critérios de seleção informal e politicamente céticos, inclusive entre os órgãos da persecução penal e judicial. Não se desconhece que, em elevadíssimas porcentagens de certos crimes de ação penal pública, a polícia não instaura o inquérito e o MP e o juiz atua de modo a que se atinja a prescrição. Nem se ignora que a última - com que o Estado até agora pouco se preocupou - está cada vez mais inte ressada na repressão das penas e cada vez menos na aplicação da sanção penal. E por sua razão que atua os mecanismos informais da sociedade, sendo não só conveniente como necessário que a lei introduza critérios que permitam conduzir a seleção dos casos de maneira racional e obedecendo a determinadas escolhas políticas.

Por outro lado, o procedimento oral tem demonstrado todas as vantagens onde aplicado em sua verdadeira essência. A concentração, a imediação, a identidade física do juiz conduzem à melhor apreciação das provas e à formação de um convencimento que realmente leva em conta todo o material probatório e argumen tativo produzido pelas partes. A celeridade acompanha a qualida de, pela desburocratização e simplificação da justiça. Ademais, os procedimentos escriturários, que não sacrificam as garantias pro cessuais das partes e do jurisdicionado, é o que melhor se cumpre com

39



CÂMARA DOS DEPUTADOS



Não se olvidou a experiência brasileira dos Juizados Especiais de Pequenas Causas cíveis, que tantos benefícios vêm prestado à denominada "Justiça menor" e nos quais tantas esperanças se depositam para a agilização e desburocratização da Justiça (3). Não se deixaram de lado os excelentes resultados cultivos pelos Juizados ou Conselhos Informais de Conciliação, os que se pôde constatar o aporte positivo dos conciliadores para o exercício de função que não tem natureza jurisdicional e que por isso mesmo convém fique separada e afeta a pessoas distintas do juiz togado, que se limita a supervisionar a atividade conciliativa.

Dos elementos supra indicados, enriquecidos pelas contribuições de tantos interessados, resultou o presente Projeto, cujas linhas fundamentais podem assim ser resumidas:

a) Princípios gerais. Os critérios e princípios do processo das pequenas causas penais - oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade - são explicitados nas Disposições Gerais do Projeto, que coloca como objetivos da lei a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação da pena não privativa de liberdade.

b) Competência. Considera o Projeto infrações penais de menor potencial ofensivo, para efeito de competência dos Juizados Especiais, as contravenções penais e os crimes e que a lei comine pena máxima não superior a um ano, excluindo-se os casos para os quais estejam previstos procedimentos especiais, que dificilmente se coadunariam com o ora criado. Conseqüentemente, fica retirado da abrangência do projeto, os crimes por ora, além das infrações acima referidas, a homicídio culposo. Note-se, porém, que nada impede que no Estado, no uso de competência constitucional concorrente para legislares sobre procedimento (art. 24, XI, Constituição Federal), determine a aplicação de rito especial do Projeto a outros crimes, excluindo apenas a proposta de acordo que, caso se viu, é privativa da lei federal (6).

3- Por isso, o Projeto tomou como modelo alguns dispositivos da Lei nº 7264, de 7.11.1984

6- V. supra nº 2.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
CÂMARAS DE COORDENAÇÃO CRIMINAIS REUNIDAS

RECOMENDAÇÃO Nº 57

As Câmaras de Coordenação e Revisão Reunidas em Matéria Criminal, por unanimidade, com esteio no art. 12, inciso I, da Resolução nº 203/15, do Egrégio Conselho Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e no art. 171, da Lei Complementar nº 75/93, pelo provimento à presente consulta e pela expedição de Recomendação nos seguintes termos:

Considerando o que consta do PA nº 08190.060238/16-47;

Considerando o que consta dos PAs nº 08190.224820/14-68 e nº 08190.224828/14-70;

Considerando que o art. 144 da Constituição Federal determina ao Estado o dever de prestar segurança pública;

Considerando a decisão exarada no Pedido de Providências nº 0.00.000.001461/2013-22 pelo Conselho Nacional do Ministério Público;

Considerando o fato de já terem sido firmados Termos de Cooperação Técnica entre a Polícia Rodoviária Federal e diversos Ministérios Públicos Estaduais acerca da possibilidade de lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência nas infrações de menor potencial ofensivo, nos moldes do art. 69 da Lei nº 9.099/95 e do art. 1º, VII, da Portaria nº 1.375, de 2 de agosto de 2007, do Ministério de Estado da Justiça;

Considerando o Enunciado 34 do FONAJE – Fórum Nacional de Juizados Especiais, aprovado em 2002, que estabelece: "Atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar";

Considerando que o conceito de autoridade policial previsto no art. 69 da Lei nº 9.099/95 deve abranger todo agente público investido na função de policiamento;

Considerando os princípios da simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade que regem os procedimentos nos juizados especiais (art. 62 da Lei nº 9099/95);

Considerando a natureza descritiva do Termo Circunstanciado de Ocorrência



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
CÂMARAS DE COORDENAÇÃO CRIMINAIS REUNIDAS

das infrações penais de menor potencial ofensivo, sem caráter de investigação criminal, típico de polícia judiciária;

Considerando a escassez de recursos humanos e a demora da lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Delegacia de Polícia Civil, que retarda a atuação preventiva e/ou repressiva da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Militar, o que afronta o princípio da eficiência e prejudica a segurança pública (art. 37 e art. 144 da CF);

Considerando a existência de tratativas entre a Polícia Militar do DF, o 1º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal, no Distrito Federal, e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios para a realização de Acordo/Termo de Cooperação Técnica, no sentido de viabilizar a lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência por policiais militares e policiais rodoviários federais, nos termos do art. 69 da Lei nº 9.099/95, decide

RECOMENDAR

Aos Membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, respeitada a independência funcional, que recebam os Termos Circunstanciados de Ocorrência lavrados por policiais militares e policiais rodoviários federais, nos termos do art. 69 da Lei nº 9.099/95.

Publique-se na *intranet* e no Diário Eletrônico do MPDFT

Brasília, 08 de abril de 2016.

Álvaro José Jorge
Procurador de Justiça
Coordenador da 2ª CCrim

José Eduardo Sabo Paes
Procurador de Justiça
Conselheiro-Relator