



**ASPECTOS MILITARES DA POLÍCIA: A POLÍCIA NO BRASIL.  
O PODER DE POLÍCIA. A POLÍCIA ADMINISTRATIVA E A POLÍCIA  
JUDICIÁRIA. A ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS COMO POLÍCIA.<sup>1</sup>**

**Ronaldo João Roth**

*Juiz de Direito da Justiça Militar do Estado de São Paulo  
Professor da Academia de Polícia Militar do Barro Branco (APMBB)  
Coordenador e Professor do Curso de Pós-Graduação de Direito Militar na Escola Paulista de Direito  
(EPD)*

*Sumário: 1. Do Preâmbulo. 1.1 As origens da Polícia. 2. A Polícia no Brasil. 3. O Emprego das Forças Armadas na Segurança Pública. 4. O Poder de Polícia. 5. A Polícia Administrativa e a Polícia Judiciária. 5.1. A Polícia de Segurança. 5.2. A Polícia Judiciária Comum. 5.3. A Polícia Judiciária Militar. 6. Da unificação das Polícias. 7. Da proposta para uma nova dimensão da Polícia no Brasil. 8. Da Conclusão.*

## **1. DO PREÂMBULO**

Inicialmente, o tema escolhido visa homenagear o jurista e destacado estudioso do Direito Militar, Dr. **Jorge Cesar de Assis**, o qual nesta edição da “Coletânea de Direito Militar em Movimento” foi escolhido para ser reverenciado pela comunidade jurídica do Direito Militar.

**Jorge Cesar de Assis**, nosso amigo, culto e atuante Promotor de Justiça Militar da União, anteriormente Promotor de Justiça do Estado do Paraná, e que antes do seu ingresso no Ministério Público teve uma carreira marcante na Polícia Militar do Estado do Paraná onde ali alcançou o posto de Capitão PM, sempre nos brinda com suas variadas obras, artigos jurídicos e palestras, mas agora nós vamos prestar-lhe esse apreço.

---

<sup>1</sup> Artigo originariamente publicado no Livro **Direito Militar em Movimento**, Curitiba: Juruá, 2016, Vol. II, pp. 77/113.



A escolha do tema tem a ver com a *homenagem*, por conta do domínio do homenageado sobre essa matéria que sempre escreveu e palestrou nos dando lições sobre o tema.

O assunto nos empolga, pois trataremos de uma instituição, a **Polícia**, que nos é tão cara e essencial para a vida em sociedade e reconhecidamente imprescindível a qualquer Nação como nos revela a história.

Essa instituição alcançou o *status* constitucional em nosso ordenamento jurídico, a qual pela primeira vez vem disciplinada em Capítulo próprio na Constituição Federal de 1988, a nossa Constituição Cidadã.

Procuraremos abordar a Polícia, o Poder de Polícia, os Órgãos Policiais, as suas atribuições repartidas constitucionalmente, a divisão da Polícia, sua importância e a atuação das Forças Armadas como Órgão de Polícia.

## 1.1 AS ORIGENS DA POLÍCIA

Perde-se no tempo a determinação da existência da Polícia, vez que ela sempre existiu para a ordem nos agrupamentos humanos, exigindo que este árbitro assegurasse um mínimo de garantias à tranquilidade dos componentes do grupo.

Nesse contexto, o agrupamento humano sempre estruturou uma parcela de seus integrantes para assegurar a segurança das pessoas e de seus bens tão essenciais ao desenvolvimento da personalidade humana.

Segundo JOSÉ CRETILLA JÚNIOR, o termo **polícia** “é o termo genérico com que se designa a força organizada que protege a sociedade, livrando-a de toda *vis inquietativa*.” Ainda, segundo o renomado autor, “a palavra portuguesa polícia, origina-se do grego *politeia*, através da forma latina *politia*, aliás de raro emprego pelos autores.



O grego *politeia* vem da forma *polis*. Daí o sentido, sempre implícito, de cidade, *pólis*, governo. Durante toda Idade Média, o sentido alterou-se, tendo sido usado para designar a boa ordem da sociedade civil sob a autoridade do Estado, em contraposição à boa ordem moral e religiosa da competência exclusiva da autoridade eclesiástica.”<sup>2</sup>

Tem-se, assim, a **Polícia** como um organismo cuja relação sempre esteve atrelado à **ordem social**.

Observa-se que, ao contrário do que pensam alguns, **a histórias de forças militares de polícia no mundo e no Brasil** tem suas origens em passado muito distante como leciona FERNANDO CARLOS WANDERLEY ROCHA<sup>3</sup> ao tratar da **origem das Polícias às Gendarmarias**, o sistema de Polícia Francês, leciona que:

*“Em todos os povos e em todos os tempos sempre houve encarregados de manutenção da ordem social, bastando lembrar que, no episódio do Bezerro de Ouro, para restabelecer a ordem entre o povo de Israel no caminho da Terra Prometida, Moisés mandou passar o fio de espada em três mil dos seus que persistiam na rebelião (Êxodo 32).*

*Saltando os exemplos da Antiguidade Clássica representados pelos povos da Mesopotâmia, da Grécia e de Roma, a origem recente de todas as policiais, civil e militar, está na França medieval e é de natureza militar.*

*A quem aponte para uma tropa de elite de cavaleiros fortemente armados e de origem nobre conduzida à guerra pelos senhores feudais. Outros apontam para os "sargentos de armas" – combatentes não-nobres ou oriundos de uma nobreza de segunda categoria que lutavam ao lado dos cavaleiros nobres –, que à época das Cruzadas (1096-1272) também executavam a proteção das rotas do comércio e as instalações da Ordem dos Templários.*

*A versão mais consistente diz de cavaleiros, durante a Guerra dos Cem Anos (1337–1453), encarregados de manter a ordem nos exércitos do*

---

<sup>2</sup> CRETELLA JR, José. *Do Poder de Polícia*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, pp.24/25.

<sup>3</sup> ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. *Desmilitarização das Polícias Militares e Unificação de Polícias – desconstruindo mitos*, Estudo de Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Novembro de 2014, p. 3/5, capturado em 19.04.15 no site da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/texto-base-da-consultoria-legislativa>



*rei e de policiar as estradas, capturando desertores e protegendo-as de saques e de outros delitos por estes cometidos, acumulando atribuições policiais e judiciais. A concentração de poderes para policiar, prender e julgar era compatível com aqueles tempos do absolutismo.*

*No curso do tempo, essa polícia uniformizada de natureza militar deixou de ser uma força policial do exército francês para tornar-se uma polícia de preservação da ordem pública, com sua competência ampliada para além dos crimes praticados por militares nas estradas, passando a garantir a paz pública no reino através do policiamento preventivo, da investigação e do julgamento dos salteadores, ladrões e assassinos que aterrorizaram a zona rural e escapavam dos tribunais das cidades.*

*Essa concepção de forças militares no policiamento ostensivo, como polícia judiciária e no papel de juiz atravessou a Idade Média e a Idade Moderna e alcançou os tormentosos tempos das revoluções que convulsionaram a Europa e marcaram o fim do absolutismo e o nascimento do Estado de Direito.*

*A partir de então, surgiu a necessidade de uma organização, melhor do que os exércitos, para a preservação da ordem interna e para a pacificação das relações sociais em momentos tão conturbados como aqueles.*

*Os exércitos relutavam em cumprir as missões de segurança interna, pois seus meios (armas de fogo e sabre) e métodos resultavam em força desmedida e cada vez mais em mortos e feridos.*

*Na Revolução Francesa de 1789, a força policial militar, a **Connétablie et Maréchaussée**, apesar da sua subordinação ao rei, foi favorável às reformas da Assembleia Nacional e, como a "Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão" previa a criação de uma força pública como elemento de garantia desses direitos, a corporação que tinha o seu nome associado à monarquia, não foi dissolvida, mas apenas renomeada para **Gendarmerie Nationale** (Gendarmaria Nacional), invocando as forças militares (**gens d'armes**) que promoviam o policiamento desde a Idade Média, mas perdeu algumas das atribuições judiciais para que fosse repetida a separação dos poderes.*

*A **Gendarmerie Nationale** foi definida como uma força instituída para garantir a república, a preservação da ordem e o cumprimento das leis.*

*E foi na França, também, que foi criado, em 1667, para policiar Paris, a maior cidade da Europa àquele tempo, o primeiro corpo civil de polícia urbana modernamente organizado, **mesmo assim sob forte influência militar**, até porque sua chefia foi confiada a um **lieutenant***



*général de police (tenente-general de polícia), ao qual se subordinavam 44 comissários de polícia, que ainda acumulava a administração da cidade e a polícia política.*

*Hoje, na França, existem duas corporações policiais, herdeiras do sistema napoleônico: a Gendarmerie Nationale, militar; e a Polícia Nacional, civil, embora com algumas características militares, até pelo uso de uniformes e da nomenclatura militar para designar alguns cargos; ambas executando o ciclo completo de polícia no âmbito das respectivas jurisdições territoriais. (..)” (g.n.)*

Na França, a *Gendarmerie Nationale* consubstancia-se em torno de **três** atividades principais: **polícia judiciária, polícia administrativa e manutenção da ordem social.**<sup>4</sup> Incumbe *Gendarmerie Nationale* velar pela ordem interna e a segurança interna do país, realizando o **ciclo completo de polícia.**

“A *Gendarmerie Nationale* é uma força militar pura, considerada o 4º ramo das Forças Armadas Francesas e considerada o Exército Interno da França. **Ela desempenha de forma geral as funções policiais em grande parte do território francês, fundamentalmente em áreas rurais e nas cidades menores.** Possui estrutura militar, batalhões e companhias e o seu quadro é, da mesma forma, exclusivamente militar, com patentes que vão do Gendarme ao General, com formação nas academias e escolas militares.”<sup>5</sup>

De se registrar que, como leciona o saudoso professor, ÁLVARO LAZZARINI<sup>6</sup>, com base em monografia de Alaor Silva Brandão que:

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

<sup>4</sup> RAGIL, [Rodrigo Rocha Feres](#). *A Gendarmerie Nationale francesa: aspectos estruturais e operacionais*, capturado em 19.04.15 - Jus Navigandi na internet: <http://jus.com.br/artigos/25343/a-gendarmerie-nationale-francesa-aspectos-estruturais-e-operacionais>

<sup>5</sup> Cap Aguiar. [Polícia Francesa X Polícia Brasileira](#), extraído em 05.04.15 da internet: <http://blitzdigital.com.br/index.php/artigos/1027-a-policia-francesa>

<sup>6</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Direito Administrativo da Ordem Pública: Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, pp. 17/18.



(preventiva) e de polícia judiciária (repressiva). Aliás, em países como Espanha, França e Itália, as suas instituições policiais integram, até mesmo, as Forças Armadas, merecendo peculiar interesse a conhecida Guarda Civil da Espanha, que, apesar de sua denominação de “Civil”, é parte integrante dos Ministérios Militares desse País.”

Com experiência ímpar, como registra ÁLVARO LAZZARINI<sup>7</sup>, **Oficiais-Alunos do Curso Superior de Polícia (CSP/83 e CSP/84) da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**, quando em viagens de estudos, em 1983 e 1984, por países da **Europa** (Portugal, Espanha, Itália, França, Holanda, Suécia, Dinamarca Inglaterra, Alemanha); **Estados Unidos da América do Norte** (San Francisco e Los Angeles) e também ao **Japão** (Tokyo e Kyoto) apresentaram extensos Relatórios sobre as **organizações policiais visitadas**, concluindo, *in verbis*:

“Em todos esses países por que passamos, independente da sua extensão e da sua organização, federação ou não, há uma ou mais de uma organização policial, de acordo com suas peculiaridades. Um fato porém é comum em todos esses países: seja uma, duas, três, quatro, ou cinco policias, sejam essas polícias de *estrutura militar* ou de *características militares*, mesmo agindo na mesma região, todas elas, e sem que haja qualquer problema, fazem o ciclo completo de polícia, ou seja, polícia preventiva, repressiva, investigatória e judiciária (**não existe, em nenhum país, polícia com outro tipo de característica, como é o caso das Polícias Cíveis do Brasil**). Parece-nos – continuam os Oficiais – **nesse ponto recair uma das mais fortes razões de eficiência e eficácia das polícias europeias – todos os organismos policiais fazem o ciclo completo de polícia. (...)**”

O **nosso modelo de Polícia no Brasil** nos séculos XIX, XX e nesse início do século XXI muito se assemelha ao **modelo adotado na França** e hoje inerente à maioria dos Países, ou seja, o da coexistência de um modelo de **Polícia Civil** e de **Polícia Militar**, no entanto **a legislação francesa confere o ciclo de polícia completo a Gendarmerie**, ao passo que no Brasil, não. A primeira, no âmbito federal, constituindo-se a **Polícia Federal**; e no âmbito estadual constituindo-se na Polícia Civil. A segunda existente no

---

<sup>7</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Direito Administrativo da Ordem Pública: Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 19.





âmbito estadual e, a partir de 2004, no âmbito federal, a coexistência da Polícia Militar integrando a Força de Segurança Nacional (FNSP).

“No Brasil, as polícias militares estaduais tiveram sua origem no século XIX, com a chegada de D. João VI ao Brasil, em 1808. Naquela época, a chamada **Guarda Real de Polícia de Lisboa** permaneceu em Portugal, porém, um ano após a chegada da Corte lusitana ao Brasil, em 13 de maio de 1809, foi criado um corpo equivalente na então capital Rio de Janeiro, batizado de **Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro**, que adotava o mesmo modelo de organização da guarda portuguesa, utilizava os mesmos trajes e armas e **já tinha estrutura militarizada, com companhias de infantaria e de cavalaria.**”<sup>8</sup> Assim, vigorou a Força Pública, cuja origem foi o Corpo Policial Permanente criado pela Lei nº 17 de 14/11/1891.

“A Polícia Civil em nosso território tem suas origens no século XVII quando os alcaides exercendo as suas funções nas vilas da Colônia realizavam diligências para a prisão de malfeitores, sempre acompanhados de um escrivão que do ocorrido lavrava um termo ou auto, para posterior apresentação ao [magistrado](#). Mais tarde surgiu a figura do ministro criminal que nos seus bairros mesclava as atribuições de juiz e policial, mantendo a paz, procedendo devassas e determinando a prisão de criminosos. A partir de [1808](#), com a criação da [Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil](#), na cidade do [Rio de Janeiro](#), sob a direção do intendente [Paulo Fernandes Viana](#) e a instituição no mesmo ano da Secretaria de Polícia, o embrião da atual [Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro](#), seguida da criação do cargo de Comissário de Polícia em [1810](#), fixou-se na nova estrutura policial o exercício da polícia judiciária brasileira.”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Extraído da internet em 20/03/2015 - Agência Senado:

<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/11/25/policias-militares-tem-origem-no-seculo-19>.

<sup>9</sup> Wikipedia, capturado em 05.04.15 na internet:  
[http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADcia\\_Civil\\_do\\_Brasil](http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADcia_Civil_do_Brasil)



Até 1969, o Brasil tinha um misto de Polícias, pois havia a Força Pública, instituição de caráter militar; a Polícia Civil e a Guarda Civil, instituições essas de caráter civil, esta última uniformizada.

Em 1969, o modelo de Polícia no Brasil ficou centrado em apenas **duas** instituições: a **Polícia Civil** e a **Polícia Militar**, esta última criada com essa denominação por força do Decreto-Lei Federal 667/69, tendo havido a fusão da **Força Pública** com a **Guarda Civil**, por força do Decreto-Lei Federal nº 1.072 de 30 de dezembro de 1969, o qual extinguiu as guardas civis do Brasil, aproveitando-os nas Polícias Militares, portanto, a "fusão" da Força Pública com a Guarda Civil deu origem à Polícia Militar no Brasil.

Logo, como ocorre na maioria dos países, a Polícia é *militar* e, como bem leciona ÁLVARO LAZZARINI<sup>10</sup>, “o *status* de militar do policial-militar não o torna híbrido ou incompatível com a função policial do cargo, pois, a acreditar em contrário, levaria àquela indagação se o policial civil é *policial* ou *civil*, quando é certo que seu *status* que é de *servidor público civil*, diferentemente do *policial-militar* que é de *servidor público militar*.”

## 2. AS POLÍCIAS NO BRASIL

A nossa Constituição Federal de 1988 estruturou pela primeira vez no país o **sistema de segurança pública** englobando os Órgãos Policiais que são **sete**: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiro Militar e Guardas Municipais (art. 144).

Nota-se que dentre os Órgãos Policiais **cinco** são de natureza civil e **dois** de natureza militar (Polícia Militar e Corpo de Bombeiro Militar, nos termos do artigo 42 e

---

<sup>10</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Direito Administrativo da Ordem Pública: Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 18.





144, § 6º da CF). Três deles são civis e uniformizados (Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal e Guarda Municipal). **Esse rol de Órgãos é taxativo e não permite a criação de outros Órgãos no âmbito dos entes federativos** (STF – Pleno – ADI 1.182 – Rel. Min. **Eros Grau** – J. 24.11.05 e ADI 2.827 – Rel. Min. **Gilmar Mendes** – J. 16.09.10 e ADI 236 – Rel. Min. **Octavio Gallotti** – J. 1º.06.01).

Todos possuem o Poder de Polícia para o exercício de suas atividades. A Guarda Municipal teve disciplina por Lei Federal recentemente com a edição da Lei 13.022/14 estabelecendo o poder de polícia à mesma (art. 5º).

Ressente-se o Brasil no sistema de segurança pública, para fazer frente à enorme complexidade de missões em nosso território, de uma **força militarizada policial** no âmbito federal, à semelhança das **Polícias Militares** existentes nas Unidades da Federação. Entretanto, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 5.289/04, criou a **Força Nacional de Segurança Pública** (FNSP) talvez por isso, visando constituir um sistema único de Segurança Pública, todavia, é de se reconhecer que a situação da FNSP é de toda *precária* no nosso ordenamento jurídico como bem aponta a doutrina.

Nesse passo, leciona JORGE CESAR DE ASSIS<sup>11</sup>: “O preâmbulo do referido Decreto cita como amparo legal de sua criação os arts. 144 e 241 da Constituição Federal, e aí reside a primeira inconstitucionalidade. Com efeito, o art. 144 trata, em capítulo específico, da Segurança Pública, e da relação dos órgãos que a exercem, não se vendo referência alguma à Força Nacional de Segurança Pública. Não se perca de vista que o § 7º, do art. 144, determina que a ‘lei’ (*lei, em sentido formal, elaborada a partir do processo legislativo*) discipline a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. Quase 17 anos depois, a segurança pública ainda não foi disciplinada, não se podendo ter por suficiente a edição de simples Decreto, de flagrante inconstitucionalidade e de duvidosos

---

<sup>11</sup> ASSIS, Jorge Cesar. *Lições de Direito para a Atividade das Polícias Militares e das Forças Armadas*. Curitiba: Juruá, 2005, pp. 234/239.



interesses, como apto a disciplinar tão delicado tema. (...) Em janeiro de 2005, o Promotor de Justiça da Justiça Militar em Santa Maria/RS representou ao Exmo. Sr. Procurador Geral da República, Dr. Cláudio Fonteles, pela interposição da ação direta de inconstitucionalidade em relação a leis e decretos do chamado Plano Nacional de Segurança Pública, dentre eles o que criou a FNSP. Processo protocolado na PGR sob n. 1.00.000.000837/2005-16, foi em data de 06 de maio de 2006, indeferido por S. Exa, que determinou o arquivamento.”

Com proeminência o saudoso ÁLVARO LAZARINI<sup>12</sup> assevera que: “Os órgãos policiais de segurança pública, que a exercem para a preservação da ordem pública, taxativamente, estão relacionados no art. 144, *caput*, da Constituição da República de 1988, com as suas competências bem definidas em sete de nove parágrafos. Por dele não constar, espúria é a existência, no Brasil, da ‘Força Nacional de Segurança Pública’. (...)”

Na mesma linha ROBERTO BOTELHO: “Registre-se que o veículo utilizado para a ‘criação’ da Força Nacional de Segurança Pública está eivado de inconstitucionalidade, pois foi utilizado um instrumento inadequado – o Decreto -, quando deveria ter sido objeto de lei.”<sup>13</sup>

No entanto, reforçando a subsistência da FNSP, houve a edição da Lei Federal nº 11.473/07, disciplinando a cooperação federativa no âmbito da segurança pública. A verdade é que mesmo fora do sistema de segurança pública constitucionalmente existente no Brasil, a FNSP tem atuado de forma intermitente em várias Unidades da Federação e coibido o caos na ordem pública em complemento à Polícia local.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Direito Militar – Doutrina e Aplicações: A atuação da Polícia Militar com base no Sistema Constitucional de Segurança Pública*. Coordenado por Dirceô Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.p. 396

<sup>13</sup> BOTELHO, Roberto. *Direito Militar – Doutrina e Aplicações: As Polícias Militares do Brasil e o Sistema Nacional de Segurança Pública, no Estado Democrático de Direito*. Coordenado por Dirceô Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.p. 206.

<sup>14</sup> ROTH, Ronaldo João. *O Federalista Atual: A Segurança Militar no Estado Federal*. Coordenado por Dirceô Torrecillas Ramos. Belo Horizonte: Arraes, 2013, pp. 383/384.



Não há dúvida de que não se imagina mais o Brasil sem essa estrutura de segurança pública, com a preponderância dos Órgãos militares de Polícia, mas o *status quo* nos recomenda um aprimoramento desse sistema e a sua ampliação com a inclusão da FNSP subordinada à Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça; da criação de outros órgãos policiais como: a Polícia Fazendária, a Polícia de Fronteiras, a Polícia Ambiental Nacional, a Polícia Aeroportuária etc.<sup>15</sup>

Importante, assim, apreendermos o *significado* de **Polícia** que, segundo JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “conjugando-se os elementos que, obrigatoriamente, devem estar presentes na estruturação conceitual – (a) o **Estado**, único detentor do poder de polícia, (b) a **tranquilidade pública**, condição indispensável para que os agrupamentos humanos progridam, (c) as **restrições à liberdade**, necessárias para que a ação abusiva de um não cause embaraços à ação do outro -, é possível atingir-se à seguinte definição jurídica de polícia: *conjunto de poderes coercitivos exercidos pelo Estado sobre as atividades dos administrados, através de medidas impostas a essas atividades, a fim de assegurar a ordem pública.*”<sup>16</sup>

Ainda sim, **na temática de segurança pública até mesmo as Forças Armadas tem sido empregadas** como Polícia.

### 3. EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA

---

<sup>15</sup> ROTH, Ronaldo João. *Crime Organizado: O crime organizado e a conexão com o crime militar: estruturas e estratégias de combate por parte do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 442; e *O Federalista Atual: Segurança Militar no Estado Federal*. Coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos, Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 384.

<sup>16</sup> CRETELLA JR., José. *O Poder de Polícia*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 41.



É inegável que o nosso constituinte de 1988 teve uma excelente iniciativa de criar, como se disse, pela primeira vez no Brasil, o sistema de segurança pública (art. 144 da CF) com a previsão dos sete Órgãos já nominados.

No entanto, o **aumento da violência e da criminalidade**, o dinamismo das atividades sociais, a extensão do nosso território, a fragilidade da lei e a ineficiência dos Órgãos Policiais têm levado não só o Governo Federal a socorrer as Unidades da Federação com a FNSP, mas se utilizar de expediente ainda mais radical que é o emprego das Forças Armadas na para a **Garantia da Lei e da Ordem** (GLO), por meio da Lei Complementar 97/99, com as alterações da Lei Complementar 117/04 e Lei Complementar nº 136/10.

Nota-se que as Forças Armadas têm como missão a defesa da Pátria e devem ser empregadas, segundo a Constituição Federal, nas seguintes situações: a) intervenção federal (art. 34, III); b) em resposta a pedido de qualquer dos poderes para garantia da Lei e da ordem (art. 124, *caput, in fine*); c) na vigência do estado de defesa (art. 136); e d) na vigência do estado de sítio (art. 138).

No entanto, como se disse, por variadas razões, além de sua missão constitucional as Forças Armadas tem sido empregadas constantemente para fazer frente à deficiência da segurança pública como ocorreu em **várias ocasiões nos anos de 2006, 2008 e 2014** no Estado do Rio de Janeiro<sup>17</sup>, e atualmente, **depois de um ano atuando no Complexo da Maré**, onde existem 16 comunidades, os 3.000 (três mil) homens ali empregados, do Exército e da Marinha passam a ser substituídos pela Polícia Militar a partir de 01.04.15 até o dia **30.06.15**. Nesse local onde as Forças Armadas foram empregadas há atuação do crime organizado: Comando Vermelho, Terceiro Comando Puro e Amigo dos Amigos, além da milícia.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> ROTH, Ronaldo João. *Crime Organizado: O crime organizado e a conexão com o crime militar: estruturas e estratégias de combate por parte do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2012, p.442.

<sup>18</sup>EBC. Agência Brasil, conforme registro na internet: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-04/pm-comeca-substituir-o-exercito-para-entrada-de-upp-na-mare>



Por outro lado, as Forças Armadas **receberam atribuições subsidiárias na segurança pública** para colaborar com os demais Órgãos Policiais no combate aos crimes ambientais e aos delitos transfronteiriços ou transnacionais nos termos da LC 97/99 (arts. 16 a 17-A), alterada pelas LC 117/04 e LC 136/10, de forma que englobados estão nessa atividade da Força Aérea do Brasil a identificação de aeronaves, seu acompanhamento ou pouso forçado e, até mesmo, a destruição do aparelho pela denominada *Lei do Abate* (Lei 9.614/98, a qual alterou a redação do art. 303 da Lei 7.565/86, bem como a mesma atividade em relação a navios ou qualquer embarcação, por parte da patrulha naval da Marinha do Brasil - Decreto 5.129/04).

Ao tratarmos da **segurança pública** não podemos deixar de tratar da **segurança nacional** expressões essas que, como afirmamos outrora<sup>19</sup>, têm uma íntima relação, citando a lição de ÁLVARO LAZZARINI:

*“Se a segurança nacional volta-se para a garantia da nação como um todo, sendo a ordem e a tranquilidade gerais exigências do mais alto valor para a realização das atividades nacionais que conduzem ao bem comum, não se pode deixar de considerar que a temática da ordem pública da ordem pública, em especial no que diz respeito à segurança pública, tem íntimo relacionamento com a segurança nacional, porque assegurar a boa ordem é assegurar a **tranquilidade pública**, a **segurança pública** e a **salubridade pública**, e nada mais que isso. (...) Bem por isso a segurança pública um papel preponderante na realização da segurança nacional, porque é uma necessidade básica de qualquer pessoa a de sentir-se com segurança e bem-estar. Seguro, o homem pode trabalhar melhor, implicando ordem no progresso do Estado.”*

#### **4. PODER DE POLÍCIA**

O Estado deve assegurar e zelar pelos direitos constitucionais do cidadão, inculpidos em especial no artigo 5º, da CF (direito à vida, liberdade, igualdade,

---

<sup>19</sup> ROTH, Ronaldo João. *O Federalista Atual: Segurança Militar no Estado Federal*. Coordenado por Dirceu Torrecillas Ramos. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 371.



propriedade) de forma que o exercício de um direito por um cidadão não prejudique o direito de outrem, daí surgindo a necessidade de conter o abuso do direito individual, limitar o seu exercício quando este se tornar prejudicial ao bem estar social e à tranquilidade do cidadão.

Nessa linha, a Administração Pública, diante dos parâmetros da lei e do interesse público, é dotada do **Poder de Polícia** para em nome da *supremacia do interesse público* sobre o particular, limitar e restringir o exercício do direito dos cidadãos, prevenindo desordens e abusos, para o convívio do bem comum.

Os americanos trataram do tema, pela primeira vez, sob a expressão *police power* dando origem, assim, à expressão **Poder de Polícia**.

Torna-se significativo no presente trabalho a compreensão da **ordem pública** e da **segurança pública** para, neste ponto, situarmos o **poder de polícia**.

Como ensina ÁLVARO LAZZARINI<sup>20</sup>, “A *ordem pública* não deixa de ser uma situação de *legalidade e moralidade* normal, apurada por quem tenha competência para isso sentir e valorar. A *ordem pública*, em outras palavras, existirá onde estiver ausente a *desordem*, isto é, os atos de violência, de que espécie for, contra as pessoas, bens ou o próprio Estado. A *ordem pública* não é figura jurídica, embora dela se origine e tenha a sua existência formal. (...) Não é a *ordem pública* que está a integrar o vasto conceito de *segurança pública* – valor comunitário -, pois, como já sustentamos, ‘o que ocorre é que a segurança individual e a comunitária situam-se dentro do contexto maior do que seja *ordem pública*. (...) Assim, “toda matéria que diga respeito à Segurança Pública refere-se à Ordem Pública, que, por ser mais abrangente, nem sempre diz respeito àquela, como estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais, ou seja, pela legislação penal comum.”

---

<sup>20</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Direito Administrativo da Ordem Pública; Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 8/9.





Na lição de DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO<sup>21</sup>, “Ordem pública, objeto da Segurança Pública, é a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade.”

A **ordem pública**, como leciona ROBERTO BOTELHO<sup>22</sup>, “possui como um de seus aspectos, a **segurança**, ao lado da **tranquilidade** e da **salubridade** públicas.”

A expressão **segurança pública**, nas lições de JOSÉ CRETILLA JÚNIOR<sup>23</sup>, “é sinônimo perfeito, no Direito Constitucional, da expressão *segurança nacional*, referida na Carta Política de 1969 (art. 86)”, ou seja, “(...) O conceito de *segurança nacional* não é, porém, absoluto. Ao contrário, reveste-se de grande elasticidade, sendo incerto, flutuante, deixando, pois, grande margem ao intérprete, ao mesmo tempo que se reveste de grande relevância. (...) é o que se busca atingir através de ações coordenadas das quatro expressões do poder nacional: política, econômica, psicossocial e militar. (...)”

Entendemos que a **segurança pública** é um estado de *tranquilidade* e de *normalidade* num *sistema integrado e otimizado* envolvendo variados aspectos como prevenção, coação, repressão, justiça, defesa e respeito dos direitos, e **proteção voltada à incolumidade das pessoas e ao patrimônio**. Nesse conceito amplo, a preservação da **ordem pública** é o veículo para se atingir aquele estado, destacando-se no *policimento preventivo e ostensivo a Polícia Militar e nas atividades de proteção e socorro de pessoas e do patrimônio*, o **Corpo de Bombeiros Militar**, englobando a prevenção e extinção de incêndios, proteção, busca e salvamento de vidas humanas, prestação de socorro em casos de afogamento, inundações, desabamento, acidentes em geral, catástrofes e calamidades públicas etc., além das atividades de defesa civil. Nesse amplo

---

<sup>21</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 82.

<sup>22</sup> BOTELHO, Roberto. *Direito Militar – Doutrina e Aplicações: As Polícias Militares do Brasil e o Sistema Nacional de Segurança Pública, no Estado Democrático de Direito*. Coordenado por Dirceu Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.p. 186.

<sup>23</sup> CRETILLA JR. José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993, p. 3411/3413.



prisma, a segurança pública (*garantia da ordem pública*), pela doutrina de *ordem pública* envolve o somatório da segurança *individual e comunitária*.

Assim, na ordem pública, o **Poder de Polícia**, segundo JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “*é a faculdade discricionária da Administração de limitar a liberdade individual, ou coletiva, em prol do interesse público.*”<sup>24</sup>

Para o saudoso ÁLVARO LAZZARINI, Poder de Polícia “*é o conjunto de atribuições da Administração Pública tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do Bem Comum.*”<sup>25</sup>

Para DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, Poder de Polícia “*é a atividade administrativa do Estado que tem por fim limitar e condicionar o exercício das liberdades e direitos 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.*”<sup>26</sup>

O ordenamento jurídico oferece uma definição do **poder de polícia** no Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172/66), *in verbis*:

*“Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”*

---

<sup>24</sup> CRETELLA JR., José. *Direito Administrativo da Ordem Pública: Polícia Militar e Poder de Polícia do Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 117.

<sup>25</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Direito Administrativo, in Manual de Ensino Fundamental para a Academia de Polícia Militar do Barro Branco*, São Paulo, 1982, p. 39.

<sup>26</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito Administrativo da Ordem Pública: Direito Administrativo da Segurança Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 71.



É indiscutível que a **Polícia**, e nesta linha, também as **Forças Armadas**, tem o Poder de Polícia que, como vimos, é inerente à Administração Pública para a realização de suas atividades, limitando, assim, o exercício de direitos dos cidadãos pelo interesse público a fim de coibir o abuso daqueles.

Oportuno não confundir, como leciona JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, **poder de polícia** com **poder da polícia**. Segundo o renomado autor, “*o Poder de Polícia é a causa, a condição, o fundamento; a polícia é a consequência. (...) Poder “da” polícia é a possibilidade atuante da polícia, quando age. Se a polícia é atividade ou aparelhamento, o poder de polícia é o princípio jurídico que informa essa atividade, justificando a ação policial, nos Estados de direito.*”<sup>27</sup>

Assim, (a) as abordagens policiais, (b) os bloqueios na via pública, (c) as revistas aos suspeitos, a verificação se as pessoas não estão portando armas, (d) a submissão do condutor de veículo ao bafômetro ou etilômetro, (e) a comprovação da legítima posse ou propriedade do veículo conduzido na via pública, ou na condução de embarcação nas águas territoriais ou aeronave no espaço aéreo brasileiro, (f) a verificação se o condutor é habilitado para dirigir, pilotar ou sobrevoar (g) ou a verificação nesses veículos se não estão portando drogas, armas ou qualquer material ilícito são *alguns* dos *exemplos* do dia-a-dia no exercício *legítimo* do Poder de Polícia que é diuturnamente realizado em todo o Brasil para se evitar o abuso de direito em prol do Bem Comum.

## 5. POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA

---

<sup>27</sup> CRETELLA JR., José. *Direito Administrativo da Ordem Pública: Polícia Militar e Poder de Polícia do Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, pp. 117/118.



A clássica divisão da Polícia, mundialmente conhecida, é aquela que nos permite constatar que a Polícia ora volta-se para as atividades administrativas, ora volta-se para as atividades de repressão ao crime, daí termos a **Polícia de Segurança** na primeira hipótese e a **Polícia Judiciária** na segunda hipótese, esta subdividida em Polícia Judiciária **Comum** e Polícia Judiciária **Militar**.

Em verdade, as atividades da Polícia são sempre *administrativas*, todavia, se subdividem em campos diversos. Assim, a Polícia administrativa como leciona MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO<sup>28</sup>, “se reparte entre diversos órgãos da Administração, incluindo, além da própria polícia militar, os vários órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua esse mister, como os que atuam nas áreas da saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social.”

Sob o prisma da **segurança pública**, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO<sup>29</sup>, citando Álvaro Lazzarini (*in* RJTJ-SP, v. 98:20-25) destaca que “*a linha de diferenciação está na ocorrência ou não de ilícito penal. Com efeito, quando atua na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age.*” E complementa: “*A primeira se rege pelo Direito Administrativo, incidindo sobre bens, direitos ou atividades; a segunda, pelo direito processual penal, incidindo sobre pessoas.*”

Surge, assim, a atuação da **Polícia de Manutenção da Ordem Pública** ou **Polícia de Segurança Pública** ou **Polícia de Segurança**. Para ÁLVARO LAZZARINI, Hely Lopes Meirelles *passou a distinguir* nas novas edições de sua Obra de Direito Administrativo, ao lado da **Polícia Administrativa** e **Polícia Judiciária**, a **Polícia de Manutenção da Ordem Pública**, a qual, “a polícia administrativa é inerente e se difunde por toda a Administração Pública, enquanto as demais são privativas de determinados órgãos (Polícias Cíveis) ou corporações (Polícias Militares).”

---

<sup>28</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 118.

<sup>29</sup> DI PIETRO, *ib idem*.



Para JOSÉ CRETELLA JÚNIOR<sup>30</sup>, além das duas classificações conhecidas de polícia administrativa e de polícia judiciária, há a **polícia mista** e leciona que “No Brasil, a distinção da polícia em judiciária e administrativa, de procedência francesa e universalmente aceita, menos pelos povos influenciados pelo direito inglês (Grã-Bretanha e Estados Unidos), defeituosa e arbitrária (ALCIDES CRUZ, Direito Administrativo Brasileiro, 2ª ed., 1914, pp. 163-164), não tem integral aplicação, porque a nossa polícia é mista, cabendo ao mesmo órgão, como dissemos, atividades preventivas e repressivas”.

Como leciona JOSÉ FREDERICO MARQUES, **a atividade investigativa da Polícia é o exercício do seu poder de polícia**, ou seja, “*O Estado quando pratica atos de investigação, após a prática de um fato delituoso, está exercendo o seu poder de polícia. A investigação não passa do exercício do poder cautelar que o Estado exerce, através da polícia, na luta contra o crime, para preparar a ação penal e impedir que se percam os elementos de convicção sobre o delito cometido.*”<sup>31</sup>

Assim, ficamos com a seguinte classificação para nosso estudo: a Polícia de Segurança; a Polícia Judiciária Comum e a Polícia Judiciária Militar.

## 5.1 POLÍCIA DE SEGURANÇA

A **Polícia de Segurança** é um desdobramento da **Polícia Administrativa**, voltando-se aquela para as tutelas dos direitos individuais, enquanto a segunda é voltada à tutela dos bens ou coisas. Nessa linha, trataremos da Polícia Militar, **que é o principal Órgão de segurança pública** e do Corpo de Bombeiros Militar.

---

<sup>30</sup> CRETELLA JR, José. *Do Poder de Polícia*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, pp. 42/48.

<sup>31</sup> MARQUES, José Frederico. *Apontamentos sobre Processo Criminal Brasileiro*. São Paulo: RT, 1959, p. 76.



Tomemos por exemplo a atividade de **policimento de trânsito** exercida pela Polícia Militar. Assim, as atividades *preventivas* de verificação da regularidade dos veículos que circulam com o licenciamento em dia, ou a constatação do estado de segurança do veículo e a *repressão* das infrações de trânsito com as autuações correspondentes, estampam a face preventiva e repressiva em matéria administrativa veicular. Em reforço: art. 144, § 10, da CF.

Da mesma forma, a atividade de *prevenção e repressão* dos estabelecimentos comerciais quanto à segurança das instalações e a existência de sistema de proteção a incêndios, realizada pelo **Corpo de Bombeiros Militar**, revela a face mista da Polícia de Segurança.

Outro exemplo é o **policimento ambiental** realizado pela Polícia Militar, cuja atuação de segurança pública volta-se às atividades *preventivas e repressivas* das infrações ambientais.

No plano do **policimento ostensivo preventivo**, a Polícia Militar é a única dentre os Órgãos de Segurança Pública que exerce a **preservação da ordem pública** (art. 144, § 5º, da CF), portanto, no dizer de ÁLVARO LAZZARINI<sup>32</sup>, “é aquela que tem **atribuição residual** a todos os outros Órgãos de segurança pública, devendo substituí-los no caso de falência ou greve e assim abrindo a possibilidade jurídica constitucional de sua atuação nas hipóteses de falência operacional dos demais órgãos, como no caso de suas greves e outras, pois cabe-lhe a preservação da ordem pública.”

Há de se registrar que **policimento ostensivo**, pelo nº 27 do art. 2º do **Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200)**, aprovado pelo Decreto n. 88.777/837, é a **ação policial “exclusiva das Polícias**

---

<sup>32</sup>LAZZARINI, Álvaro. *Da segurança pública na Constituição de 1988*, Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 26, nº 104, out./dez., 1989, p. 235-6; e *Temas de Direito Administrativo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, São Paulo, 2000, p. 127.





**Militares, em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.”**

Assim, cabe a Polícia Militar não só realizar a atividade de **prevenção** para preservação da ordem pública (inibir e até evitar com a presença ostensiva a prática de infrações penais), mas também lhe cabe a atividade **repressiva imediata**, para restauração da ordem quebrada, com a **prisão do infrator no ciclo completo de polícia**. Revela, pois, a Polícia Militar nessa atividade a sua atuação **mista** (*preventiva e repressiva*) nas atividades de segurança pública.

Lançando um olhar mais proficiente vamos notar que são **amplas** as atividades da Polícia Militar para conseguir o **desiderato constitucional** a ela atribuído, *exclusivamente*, para a **preservação da ordem pública**, atividades estas que substancialmente se processam mediante o **policimento ostensivo**, identificado à distância por meio do **fardamento, equipamento, armamento, viaturas, aeronaves e embarcações**. Mas, não só!

Também cabe a **Polícia Militar** realizar de forma **discricionária** e com o **poder de polícia**, que lhe é conferido, todas as atividades para alcançar aquele objetivo constitucional máximo na seara da segurança pública que é a **preservação da ordem pública**, ou seja, ao lado do **policimento ostensivo** cabe-lhe também o exercício do **policimento velado**<sup>33</sup> ou **não ostensivo**, ambos dirigidos e orientados com a **inteligência** e a **investigação** que for necessária, atendendo-se ao **princípio**

---

<sup>33</sup> Citem-se os exemplos da **Polícia Militar do Distrito Federal** (PMDF), mediante o procedimento de policiamento velado, instituído pela Diretriz de Inteligência 001/03 (conforme extraído do artigo Policiamento velado: de reforço no policiamento à necessidade pública, de autoria de Fabrício de Andrade Raymundo, capturado na internet: 19.04.15. Nesse sentido, o policiamento velado está amparado pelo Decreto Distrital nº 31.793/2010. Cite-se o exemplo da **Polícia Militar do Estado de São Paulo** (PMESP) que tem o policiamento velado disciplinado na Diretriz nº PM2-002/91/02 – **Policimento Velado**.



**constitucional da eficiência** (art. 37, *caput*, da CF, por força da EC nº 19), tudo em conformidade com o **interesse da coletividade**.

Nessa linha, o **policimento velado** deve ser o instrumento da Polícia de Segurança para fazer frente aos desafios da alta escalada do crime, permitindo que a **Polícia Militar empregue o seu efetivo sem o uso de farda e com viaturas descaracterizadas** para, em complemento com o policiamento ostensivo, se possa realizar o **ciclo de polícia preventivo e repressivo** a fim de se inibir ou reprimir as infrações penais em **proteção eficiente** com emprego do **serviço de inteligência e coleta de informações** úteis naquela atividade.

Tem a mesma opinião CÍCERO ROBSON COIMBRA NEVES<sup>34</sup>:

*“(...) Pois bem, a atuação das Polícias Militares, pela elasticidade que suscita a expressão “polícia ostensiva”, vai além do mero policiamento ostensivo. Tentemos entender o que se propõe pelo estudo da atividade de levantamento criminal por **corpo velado** de policiais militares que atuam em fase precedente ao policiamento ostensivo, verificando quais locais têm maior incidência criminal e identificando, às vezes, quais são os autores do delito. Nesse exemplo, embora não haja uma atividade de policiamento ostensivo, e sim **policimento velado**, a atuação é perfeitamente compreendida pela expressão “**polícia ostensiva**”, posto que prepara o emprego do policiamento fardado.”*

O **policimento velado**, a nosso ver, é uma ferramenta e um procedimento, discricionário, legítimo e utilíssimo para a Polícia Militar levar a efeito, com eficiência, a preservação da ordem pública.

Como leciona CÍCERO ROBSON COIMBRA NEVES<sup>35</sup>, citando Soares, Souza e Moretti, os quais sacramentaram que “*pode a Polícia Militar atuar na esfera de*

---

<sup>34</sup> NEVES, Cícero Robson Coimbra. *Atribuição legal da Polícia Militar no Combate à Propaganda Eleitoral Ilegal*, capturado em 19.04.15 no site: [www.jusmilitaris.com.br](http://www.jusmilitaris.com.br)

<sup>35</sup> NEVES, Cícero Robson Coimbra. *ib idem*.



atribuições de outros órgãos policiais, na falência ou inoperância destes”. E continua  
COIMBRA NEVES:

*“Com efeito, se o termo ‘polícia ostensiva’ já significou uma ampliação, a expressão ‘preservação da ordem pública’ potencializa a atribuição constitucional das Polícias Militares a um patamar inimaginável. Em outros termos, tomando por base que a **ordem pública** pode ser compreendida sob três aspectos – **segurança pública, salubridade pública e tranquilidade pública** –, a **missão constitucional das Polícias Militares não encontra limites legais estritos**. Nesse sentido, muito bem expõe Álvaro Lazzarini que, no que interessa especialmente às Polícias Militares, “a ordem pública, que elas têm por missão assegurar, definir-se-á pelo seu caráter principalmente material, cuidando de evitar desordens visíveis, isto é, só as manifestações exteriores de desordem justificam sua intervenção, como lembra, com ponderação, Jean Rivero que, ainda, acrescenta o caráter público de sua ação em geral, ou seja, a polícia não só respeita o foro íntimo, como ainda o domicílio privado, exceto na medida em que as atividades que aí se desenrolarem tiverem efeitos externos, havendo, até mesmo, um caráter limitado nessa ação à tranquilidade, à segurança e à salubridade, tudo sem prejuízo de que, no caso particular das polícias especiais, **a noção de ordem pública pode receber um conteúdo mais vasto**”. (g.n.)*

Assim, o exercício e a atuação no **policramento velado** é procedimento perfeitamente adequado e necessário para a otimização e eficiência da **Polícia Ostensiva** e de **Preservação da Ordem Pública** realizado pela Polícia Militar não só sob o aspecto **preventivo**, mas também sob o aspecto **repressivo**.

O **policramento velado** vem sendo assim largamente utilizado pelas **Polícias Militares** nas Unidades da Federação, seja por normatização *interna corporis*, seja por meio de lei. Nesses termos, digno de registro é a expressa adoção de tal procedimento no **Estado da Paraíba** que, por meio da **Lei Complementar Estadual nº 87/2008** dispõe *que sobre a Organização Estrutural e Funcional da Polícia Militar do Estado da Paraíba e determina outras providências*, estabeleceu no seu artigo 4º, que compete à Polícia Militar:



*“(...) II – executar, com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares às Forças Armadas, o **policciamento ostensivo fardado** para **prevenção e repressão dos ilícitos penais e infrações definidas em lei**, bem como as ações necessárias ao pronto restabelecimento da ordem pública;*

*VII – exercer a polícia administrativa do meio ambiente, nos termos de sua competência, na constatação de infrações ambientais, na apuração, autuação, perícia e outras ações legais pertinentes, quando assim se dispuser, conjuntamente com os demais órgãos ambientais, colaborando na fiscalização das florestas, rios, estuários e em tudo que for relacionado com a fiscalização do meio ambiente;*

*IX – proceder, nos termos da lei, à **apuração das infrações penais de competência da polícia judiciária militar**;*

*XXII – realizar, em situações especiais, o **policciamento velado** para garantir a eficiência das ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.*

*XXIV – lavrar, subsidiariamente, o **Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO**;*

*§1º - Os integrantes da Polícia Militar do Estado da Paraíba no desempenho de atividade policial militar no âmbito de suas responsabilidades são considerados autoridades policiais.”*

Referida Lei, ao estabelecer que os órgãos de execução da Polícia Militar constituem as Organizações Policiais Militares que executam a atividade-fim da Corporação, com atribuição de realizar os vários tipos policiamento ou missões policiais militares, expressou no item **VII do art. 35 da Lei Complementar Estadual nº 87/2008** também o **policciamento velado**.

De igual maneira, o **Estado de Mato Grosso do Sul** conferiu à Polícia Militar o exercício do **policciamento velado**, na **Lei Complementar nº 190/14**, estabelecendo no artigo 2º, inciso XXXVI, que cabe-lhe “*realizar o policiamento velado para garantir a eficiência das ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, nas infrações penais militares*”.



No **Distrito Federal**, a competência da Polícia Militar, para o **policamento velado**, foi conferida por meio do **Decreto Distrital nº 31.793/2010**, que dispôs sobre a Organização Básica da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, e previu em seu artigo 94, inciso III, que é de competência das Unidades operacionais da PMDF a execução do **policamento velado** como forma de garantir "*a defesa das pessoas e do patrimônio, o cumprimento da lei, a preservação da ordem pública e o exercício dos poderes constitucionais*"<sup>36</sup>.

Sem dúvida, **esses exemplos** de concretização dos **avanços legislativos** e no interesse público demonstram as amplas atividades necessárias a serem exercidas pela Polícia Militar e que poderão ser ampliadas, em todas as Unidades da Federação, para o engrandecimento das atividades de segurança pública.

Nessa linha, a jurisprudência tem reconhecido a **legalidade** e a **legitimidade** da **Polícia Militar** na realização do **policamento velado**. O **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ/MG)**, por meio da 7ª Câmara Criminal nos oferece um belo e preciso julgado sobre a matéria, que nos permite reproduzir trecho do v. acórdão do **HC 1.0000.12.087214-8/000** (mantido pelo STJ no **HC nº 257.244/MG** – Rel. Min. **Maria Thereza de Assis Moura** – J. 17.11.12):

“(...) Em análise à questão levantada pelos impetrantes de que a Polícia Militar teria poderes investigativos apenas para apuração de infrações penais militares e sua autoria e que a polícia reservada vem sendo utilizada de maneira desvirtuada, exercendo atividade típica da Polícia Civil, tenho que não procedem as alegações.

Com efeito, para que o crescimento delitivo não se torne incontrolável, deve o Poder Público, se valer de mecanismos eficazes, a fim de evitar seu constante progresso. Neste fito, a implementação de políticas públicas e a mesclagem da atividade policial e Atividade de Inteligência

---

<sup>36</sup> VELOSO, **Valdir Charblei Gomes Moreira**. *Policamento velado: defesa pela admissibilidade e a correta interpretação de preceitos legais pertinentes*, capturado na internet em 06.08.15, no link: <http://jus.com.br/artigos/18511/policamento-velado-defesa-pela-admissibilidade-e-a-correta-interpretacao-de-preceitos-legais-pertinentes>.



tem sido a solução alcançada pelas autoridades na busca pela preservação da Ordem Pública.

Sendo assim, **a Polícia Militar, incumbida pela Carta Magna de preservar a Ordem Pública, vislumbrou a necessidade de se antecipar às ações delitivas, utilizando-se, para tanto, da referida Atividade de Inteligência, em especial da categoria Inteligência Policial.**

As técnicas de dissimulação utilizadas pelos policiais velados, inspiradas nas Operações de Inteligência (ramo da Atividade de Inteligência) auxiliam na busca e coleta de dados, que permitem a identificação de quem estiver infringindo as normas penais vigentes, sua forma de agir, além da identificação de objetos e locais de crime.

**Logo, as ações empreendidas pelo policiamento velado têm amparo legal na Constituição Federal, que no § 5º do art. 144, atribui à Polícia Militar a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, que se depreende ser a salvaguarda aos direitos individuais e coletivos, devendo ser vista como forma de resposta imediata ao cometimento de crimes, sendo certo que as ações desta modalidade auxiliam o policiamento fardado na obtenção de dados impossíveis de se alcançar devido à sua ostensividade.**

Com isso, objetiva a Polícia Militar evoluir e se fortalecer, antecipando-se e reprimindo eficientemente os crimes ainda em situação de flagrância, de forma a evitar que os algozes da sociedade continuem obtendo êxito, transformando o crime em verdadeiro meio de subsistência, sendo certo que os atos da Polícia Militar encontram legalidade em sua atuação, como bem pontua ÁLVARO LAZZARINI (...)." (Estudos de Direito Administrativo". 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 104).

**Ademais, as investigações procedidas pelo serviço de inteligência da Polícia Militar encontram total amparo no artigo 2º, II, da Lei 9.034/1995, in verbis:**

"Em qualquer fase de persecução criminal são permitidos, sem prejuízo dos já previstos em lei, os seguintes procedimentos de investigação e formação de provas:

(...)

II - a ação controlada, que consiste em retardar a interdição policial do que se supõe ação praticada por organizações criminosas ou a ela vinculado, desde que mantida sob observação e acompanhamento para que a medida legal se concretize no momento mais eficaz do ponto de vista da formação de provas e fornecimento de informações;" (...)" (TJ/MG – 7ª Câmara. Crim. – HC 1.0000.12.087214-8/000 – Rel. Des. **Duarte de Paula** – J. 6.09.12 – DP. 14.09.12) (g.n)





O **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** (TJ/SP), por meio da 6ª Câmara Criminal, no Recurso de *Habeas Corpus* nº 339.715-3/1-00 – Rel. Des. **Pedro Gagliardi** – J. 22.02.01, também nos brinda com decisão reconhecendo como regular o emprego das Policiais Militares no **policciamento velado**, disciplinado pelo Comandante-Geral da Polícia Militar na Diretriz PM 2.1/81/99).

O próprio **Ministério Público** também abona a realização de **policciamento velado** pela Polícia Militar, como na iniciativa do **Procurador-Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina** no Ato nº 160/2002/PGJ, de 14.11.02, art. 4º, inciso III, empregando Policiais Militares naquela atividade junto ao Centro de Apoio a Investigações Especiais do Ministério Público. De igual maneira, a iniciativa do **Procurador-Geral de Justiça do Estado do Piauí** no Ato PGJ nº 115, de 03.08.10, art. 4º. Inciso III.<sup>37-38</sup>

Assim, a par do **policciamento velado**, perfeitamente compreensível a Polícia Militar realizar a **investigação policial militar preventiva** para prevenir e reprimir as atividades criminais comuns que lhe cabe constitucionalmente realizar na **preservação da ordem pública**.

Aliás, o analisar a **teoria dos poderes implícitos e a investigação policial**, RODRIGO FOUREAUX<sup>39</sup>, também entende que “não há qualquer vedação constitucional, nem legal, para que a Polícia Militar atue nas *três* primeiras etapas do ‘caminho do crime’ (*iter criminis*) – cogitação, os atos preparatórios (*conatus remotus*) e a execução -, por motivos óbvios”, uma vez que, se não houve a consumação do crime (*summatum opus*), a Polícia Militar **não estará usurpando função da Polícia Civil**,

---

<sup>37</sup> Ato N. 160/2002/PGJ encontrado no site: <http://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=84>;

<sup>38</sup> Ato PGJ N. 115, de 03.08.10 encontrado no site:

[http://www.mp.pi.gov.br/internet/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=399:2010&Itemid=132](http://www.mp.pi.gov.br/internet/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=399:2010&Itemid=132).

<sup>39</sup> FOUREAUX, Rodrigo. *Justiça Militar: aspectos gerais e controversos*. São Paulo: Fiuza, 2012, pp. 673/675; e *Autoridade policial, polícia militar e segurança pública*, capturado na internet em 12.04.15: <http://rodrigofoureaux.jusbrasil.com.br/artigos/121942854/autoridade-policial-policia-militar-e-seguranca-publica>.

**“tendo em vista que não estará a investigar crimes comuns, até mesmo porque estes não ocorreram, mas estará realizando uma investigação preventiva, exatamente para cumprir com sua missão constitucional, o de preservar a ordem pública, e uma das formas de se preservar é ‘cortar o mal pela raiz’, é decependo o futuro nascimento do crime, enquanto ainda for um embrião.”** (g.n)

Como diz RODRIGO FOUREAUX, *“Por ser ainda um ‘embrião’ não há se falar em investigação de crime, pois este ainda não existe, e a Polícia Militar estará cumprindo seu dever, abortando este embrião para preservar a sociedade de um futuro mal, mantendo a ordem pública. Trata-se de uma forma inteligente de se preservar a ordem pública, não é a toa que as atividades de P/2 chamam-se Atividades de Inteligência.”* E cita o autor:

“ROGÉRIO GRECO<sup>40</sup> leciona que:

*‘Dissemos, anteriormente, que à polícia militar caberia o papel precípua de, ostensivamente, prevenir a prática de futuras infrações penais, com a finalidade de preservar a ordem pública, o que não a impede, outrossim, de exercer também uma função investigativa, que caberia, inicialmente, e também de forma precípua à polícia civil. Também não se descarta a possibilidade de a Polícia Militar exercer um papel auxiliar ao Poder Judiciário, o que na verdade é muito comum, a exemplo do que ocorre com frequência no Tribunal do Júri, onde a escolta dos presos é por ela realizada.’* (g.n.)

ÁLVARO LAZZARINI<sup>41</sup> que:

*‘A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de suas greves e outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, pois, a Polícia Militar é verdadeira força pública da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública e, especificamente, da segurança pública. A investigação policial militar preventiva, aliás, é a atribuição da Polícia Militar, conforme concluiu*

---

<sup>40</sup> GRECO, Rogério. *Atividade Policial*. Niterói: Impetus, 2013, p. 5.

<sup>41</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 61.

*o E. TJSP, pela sua C. 4 Câmara Criminal<sup>42</sup>, ao referendar a missão que policial militar desenvolvia, em trajes civis, e que culminou na prisão de traficante de entorpecentes. ” (g.n.)*

Arremata ainda RODRIGO FOUREAUX<sup>43</sup>, dizendo que “a realização da investigação preventiva encontra amparo na teoria dos poderes implícitos (*inherent powers*), de origem norte-americana, segundo o qual, quando a Constituição Federal concede os fins, dá os meios.”

Para o renomado autor, se a **atividade fim da Polícia Militar é a preservação da ordem pública** (art. 144, § 5º, da CF), “**não se concebe como não lhe oportunizar a investigação preventiva (meios), antes da ocorrência do crime, exatamente para preservar a ordem pública (fim).**” Essa interpretação, conforme cita o jovem autor, “é a interpretação do STF em relação às investigações realizadas pelo Ministério Público, ao afirmar que a Polícia Civil não detém o monopólio das investigações, em decorrência da teoria dos poderes implícitos.”

Assim, como leciona CÍCERO ROBSON COIMBRA NEVES<sup>44</sup>,

*“Não interessa à missão das Polícias Militares, dessarte, **apenas a execução do policiamento ostensivo**, incurso no conceito mais abrangente de “polícia ostensiva”, com vistas à segurança pública, mas também, **em situações específicas**, a atuação em outros setores da sociedade organizada – não só de outros órgãos policiais, assim pensamos – de forma a garantir a não agressão à ordem pública em sua tríplice acepção. Recorramos, mais uma vez, aos exemplos hipotéticos:*

*1) em determinado Estado da Federação, a Polícia Civil implementou uma paralisação total de seu efetivo, de modo que nenhum registro de polícia judiciária comum possa ser feito; nesse caso, embora não integrante da fase administrativa do ciclo de polícia, a Polícia Militar,*

---

<sup>42</sup> O julgado ali citado é o Acórdão unânime, em 21.12.87, na ApCrim. 58.497-3, de Itanhaém, Revista de Jurisprudência do TJSP, Lex Editora, 2º bimestre, mar./abr./1988, v. 111, p. 477.

<sup>43</sup> FOUREAUX, Rodrigo. *idem*, p.675/677.

<sup>44</sup> NEVES, Cícero Robson Coimbra. *Idem*.



*por determinação específica do Chefe do Poder Executivo, poderá assumir essa atividade em nome da preservação da ordem pública, focando o aspecto da segurança pública;*

*2) em determinada Capital, os motoristas de ônibus do transporte coletivo, decidem por uma paralisação total que comprometerá a **tranquilidade pública**, levando a um incalculável prejuízo à atividade produtiva; aqui também, em nome da preservação da ordem pública, agora focando a tranquilidade pública, a Polícia Militar poderá suprir a necessidade surgida, colocando seus integrantes na condução de ônibus do transporte público;*

*3) em face de uma grande epidemia de determinada doença, levando a um sensível abalo da saúde pública, os integrantes das Polícias Militares podem ser empregados, por exemplo, na eliminação de focos de irradiação da doença ou até mesmo, por seu corpo de Oficiais do Quadro de Saúde, no tratamento dos enfermos já contaminados; neste caso, estaria em foco a saúde (salubridade) pública.*

*Como se percebe claramente nos exemplos acima, a vontade do Constituinte, em sendo respeitada, transforma a Polícia Militar em verdadeiro ‘soldado de reserva’ da Unidade Federativa, podendo, pois, ser empregada para fins outros – sempre ligados ao interesse público, lógico –, e na necessidade extrema, frise-se, suprimindo a ausência de outras instituições públicas e atividades da sociedade civil organizada.*

*A realidade acima apresentada, note-se, tem respaldo na Constituição Federal e na legislação (em sentido amplo) federal, devendo seguir certo paralelismo na legislação das Unidades Federativas.”*

De se concluir que **além das missões conferidas às Policiais Militares do Brasil pelo Decreto-lei 667/69**, outras missões podem ser expressamente adotadas para aperfeiçoamento das atividades no âmbito das Unidades da Federação, por meio de lei própria, como mencionado nos dois exemplos citados do **Estado da Paraíba** e do **Estado de Mato Grosso do Sul**.

Ainda nessa linha, vemos que tem sido *pacífico* na jurisprudência o **reconhecimento da licitude da Polícia Militar praticar atos de Polícia Judiciária na persecução penal em infrações penais comuns**, diante de requisições do Poder Judiciário ou do Ministério Público:

**STF:** “1. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Necessidade de exame prévio de eventual ofensa à lei ordinária. Ofensa meramente reflexa ou indireta à Constituição Federal. Não conhecimento parcial do recurso. Precedente. Se, para provar contrariedade à Constituição da República, se deva, antes, demonstrar ofensa à lei ordinária, então é esta que conta para efeito de juízo de admissibilidade do recurso extraordinário. 2. AÇÃO PENAL. Prova. Mandado de busca e apreensão. Cumprimento pela Polícia Militar. Licitude. Providência de caráter cautelar emergencial. Diligência abrangida na competência da atividade de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. Recurso extraordinário improvido. Inteligência do Art. 144, §§ 4º e 5º da CF. Não constitui prova ilícita a que resulte do cumprimento de mandado de busca e apreensão emergencial pela polícia militar.” (STF – 2ª T. - RE 40.4593/ES – Rel. Min. Cezar Peluso – J. 18.08.2009); (g.n.)

**STF:** “Habeas Corpus. 2. Prisão em flagrante. Denúncia. Crimes de rufianismo e favorecimento da prostituição. 3. Interceptação telefônica realizada pela Polícia Militar. Nulidade. Não ocorrência. 4. Medida executada nos termos da Lei 9.296/96 (requerimento do Ministério Público e deferimento pelo Juízo competente). Excepcionalidade do caso: suspeita de envolvimento de autoridades policiais da delegacia local. 5. Ordem denegada.” (STF – 2ª T. – HC 96.986/MG – Rel. Min. Gilmar Mendes - J. 15.05.12);

**STF:** “BUSCA E APREENSÃO - TRÁFICO DE DROGAS - ORDEM JUDICIAL - CUMPRIMENTO PELA POLÍCIA MILITAR. Ante o disposto no artigo 144 da Constituição Federal, a circunstância de haver atuado a polícia militar não contamina o flagrante e a busca e apreensão realizadas. AUTO CIRCUNSTANCIADO - § 7º DO ARTIGO 245 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. Atende ao disposto no § 7º do artigo 245 do Código de Processo Penal procedimento a revelar auto de prisão em flagrante assinado pela autoridade competente, do qual constam o condutor, o conduzido e as testemunhas; despacho ratificando a prisão em flagrante; nota de culpa e consciência das garantias constitucionais; comunicação do recolhimento do envolvido à autoridade judicial; lavratura do boletim de ocorrência; auto de apreensão e solicitação de perícia ao Instituto de Criminalística.” (STF – 1ª T. – HC 91.481/MG – Rel. Min. Marco Aurélio – J. 19.08.08); (g.n.)

**STJ:** “CRIMINAL. HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. PRISÃO EM FLAGRANTE CONVERTIDA EM PREVENTIVA. APREENSÃO REALIZADA PELA POLÍCIA MILITAR. NULIDADE NÃO EVIDENCIADA. MANDADOS DE BUSCA E APREENSÃO REQUISITADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. DROGA DEPOSITADA NA RESIDÊNCIA DO PACIENTE. ESTADO FLAGRANCIAL CONFIGURADO. CRIME PERMANENTE.





*LIBERDADE PROVISÓRIA. GRAVIDADE DO DELITO. SUPOSIÇÕES ABSTRATAS. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO IDÔNEA. ARTIGO 44 DA LEI 11.343/2006. INCONSTITUCIONALIDADE DO ÓBICE DECLARADA PELO PLENÁRIO DO STF. ORDEM CONCEDIDA. I. Hipótese na qual policiais militares, durante o cumprimento de mandado de busca e apreensão na residência de corréu, foram por ele informados que o ora paciente seria o fornecedor das drogas apreendidas e, em seguida, dirigiram-se à sua casa, onde foi localizada quantidade expressiva de entorpecentes, além de uma balança de precisão. II. Tratando-se de crime permanente, torna-se despicienda a expedição de mandado de busca e apreensão, sendo lícito ao policial militar ingressar na residência do agente, a qualquer hora do dia ou da noite, a fim de fazer cessar a prática criminosa e apreender a substância entorpecente encontrada no local. III. Embora a controvérsia acerca do poder investigativo do Parquet ainda penda de solução definitiva no Supremo Tribunal Federal, esta Turma esposou entendimento no sentido de ser o Ministério Público, como titular da ação penal, competente para promover a colheita de informações e documentos com vistas ao oferecimento de posterior denúncia, sem que tenha sido vislumbrada qualquer irregularidade no procedimento adotado nos autos (Precedente). (...) “ (STJ – 5ª T. - HC 233302/SP – Rel. Min. **Gilson Dipp** – J. 12.06.12); e*

**STJ: “PROCESSUAL PENAL. INQUERITO POLICIAL. BUSCA E APREENSÃO. - MANDADO JUDICIAL. ALERTADA POR NOTITIA CRIMINIS ORIUNDO DE ORGÃO POLICIAL MILITAR, NÃO MACULA A BUSCA E APREENSÃO O CUMPRIMENTO DO RESPECTIVO MANDADO JUDICIAL PELO MESMO ORGÃO, TANTO MAIS QUE SE SEGUIU A REGULAR INSTAURAÇÃO DO INQUERITO PELA POLICIA CIVIL, A QUAL FORAM ENTREGUES OS BENS APREENDIDOS” (STJ - 5ª T. - RHC 1236/RJ – Rel. Min. **José Dantas** – J. 26.06.91). (g.n.)**

Essa atividade realizada pela Polícia Militar – atendendo a requisição ora do Poder Judiciário ora do Ministério Público – revela que aquelas atribuições estão inseridas dentro das atividades de **segurança pública**, de **polícia ostensiva** e de preservação da **ordem pública**, as quais não impõem nenhuma limitação no combate ao crime comum e nas atividades de persecução penal.





Nessa esteira, o escólio de ÁLVARO LAZZARINI<sup>45</sup>: “As Polícias Militares brasileiras têm plena formação para o regular exercício das atividades de *polícia administrativa* e de *polícia judiciária*.”

## 5.2 POLÍCIA JUDICIÁRIA COMUM

A *polícia judiciária comum* no Brasil se divide em duas esferas: na União, a **Polícia Federal**; e no âmbito dos Estados, a **Polícia Civil**.

Cabe à *polícia judiciária*, nos termos da Constituição Federal (art. 144), a **apuração das infrações penais**.

No caso, as atribuições da **Polícia Federal** são amplas cabendo-lhe não só a atividade repressiva às infrações penais ocorridas, mas também a atividades preventivas e de polícia administrativa, marcando o seu caráter de **polícia mista**.

Assim, observa-se que a atividade *repressiva* faz parte das atribuições da Polícia Judiciária, como a investigação policial após a prática do crime, a realização do inquérito policial e do auto de flagrante delito, de forma que embora sendo integrante do Poder Executivo, é auxiliar da Justiça Criminal, com sua atividade voltada para a persecução penal, apurando todas as infrações penais comuns sob a disciplina do Código de Processo Penal Comum: “A *Polícia Judiciária* será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria” (art. 4º).

---

<sup>45</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Direito Administrativo da Ordem Pública: Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 21.



No caso da **Polícia Civil**, excluídas as atividades exclusivas de competência da União, compete-lhe as funções de *polícia judiciária* e a *apuração de infrações penais*, exceto as militares (art. 144, § 4º, da CF).

Nota-se que a divisão entre as atividades de *polícia administrativa* e de *polícia judiciária* não são absolutas, mas uma mesma Polícia realiza as duas atividades como ocorre expressamente com a Polícia Federal (art. 144, § 1º, incisos I a IV, da CF). Igualmente, tal fato ocorre com a Polícia Civil que, além das atribuições constitucionais, acaba realizando outras atividades de cunho da polícia administrativa como o controle de produtos controlados (armas, munições etc.), o registro das armas de fogo, o controle da identificação e da expedição de identidades etc.

Logo, na prática, no Brasil há a existência da **polícia mista**.

A **Polícia Judiciária** volta suas missões para as atividades cartorárias de registro das infrações penais e de sua apuração, bem como as missões de auxiliar do Poder Judiciário no cumprimento de requisições, mandados de prisão, mandados de busca e apreensão etc.

Como leciona RUI CIRNE LIMA, citado por José Cretella Junior, “A *polícia judiciária* é, na verdade, meramente a ordenação, necessitada pelo processo judiciário penal, da atividade administrativa da polícia de segurança, à qual, de alguma forma, se *superpõe*, ao invés de *afastá-la*” (Princípios de Direito Administrativo Brasileiro, 4ª ed., 1964, p. 112).

Não se pode perder de vista que a polícia judiciária, bem como a polícia administrativa, voltam as suas atividades em torno da ordem pública.

Nesse passo, a Constituição Federal destinou a apuração dos crimes comuns à polícia judiciária comum (Polícia Federal no âmbito da União e Polícia Civil no âmbito



dos Estados), **excluindo** de ambas a apuração das infrações penais **militares**, como se depreende da norma do § 4º do art. 144 da CF, *in fine*.

Assim, a apuração das infrações penais militares ocorrerá por parte da **Polícia Judiciária Militar**, prevista no **Código de Processo Penal Militar** (Decreto-Lei 1.002/69) e residualmente prevista pela Constituição Federal (art. 144, § 4º, *in fine*).

Não há dúvida de que as atribuições da **Polícia Judiciária Comum** devem se realizar até mesmo quando o infrator é um policial militar. **E aqui reside uma garantia à sociedade**, ou seja, a de que o seu Órgão Policial não tem a sua atividade limitada ou obstada em virtude do autor do crime comum ser um policial militar. Nesse sentido:

***STF: “COMPETÊNCIA - HABEAS CORPUS - SUPREMO. A competência do Supremo para processar e julgar habeas corpus impetrado contra ato de tribunal pressupõe a abordagem da causa de pedir na origem. INVESTIGAÇÃO - ATRIBUIÇÃO - POLÍCIA CIVIL E POLÍCIA MILITAR. A simples circunstância de ter-se o envolvimento de policiais militares nas investigações não desloca a atribuição do inquérito para a Polícia Militar. Tratando-se de fatos estranhos à atividade militar, incumbe a atuação à Polícia Civil. CRIME - NATUREZA. Narrando a denúncia o cometimento de crimes não ligados à atividade militar - como é exemplo o de quadrilha visando à prática de homicídio, de tráfico de drogas e de roubo -, descabe cogitar da configuração de delito de natureza militar.” (STF – 1ª T. - HC 89102/PR – Rel. Min. Marco Aurélio – J. 12/06/2007).***

Da mesma forma que as atividades de investigação dos policiais militares podem ser realizadas pelos policiais civis, quando o fato esteja relacionado com crime comum, o Ministério Público tem o poder de investigação envolvendo a todos os policiais, conforme consolidado pela jurisprudência, o que, diga-se, é uma garantia de que crime algum deixará de ser investigado e submetido a persecução penal no Brasil.

### 5.3 POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR



Ao lado da Polícia Judiciária Comum (Polícia Federal e Polícia Civil) no Brasil, há a **Polícia Judiciária Militar**, que tem o *fundamento constitucional* no art. 144, § 4º, *in fine*, da CF e o *fundamento legal* nos artigos 7º e 8º do Código de Processo Penal Militar (CPPM), todas com suas atividades voltadas à repressão das infrações penais (as primeiras em relação às infrações penais comuns; e a segunda em relação às infrações penais militares).

Como ensina JORGE CESAR DE ASSIS, “a atividade em torno do inquérito faz parte da chamada **polícia judiciária militar**, cujas fontes são, em especial, as regras do Código de Processo Penal Militar (...)”<sup>46</sup>

Em verdade, a **Polícia Judiciária Militar realiza um complexo de atividades voltadas à repressão das infrações penais militares**, exercendo o seu *poder de polícia*, como a realização de investigações, dos inquéritos policiais militares, dos autos de prisão em flagrante delito, da instrução provisória de deserção ou de insubmissão, e assim atuando como auxiliar da Justiça Militar.

No plano da União, exercem a atividade de Polícia Judiciária Militar a Marinha, o Exército e a Aeronáutica em relação aos integrantes das Forças Armadas quando pratiquem o crime militar e os delitos praticados contra estas.

No plano das Unidades da Federação, a atividade de Polícia Judiciária Militar (PJM) é exercida pela Polícia Militar e pelo Corpo de Bombeiro Militar em relação aos seus integrantes quando da prática de crime militar.

As atividades de Polícia Judiciária Militar são *exclusivas* dos Oficiais das instituições militares, consoante inteligência do artigo 7º do CPPM.

---

<sup>46</sup> ASSIS, Jorge César. *Direito militar: aspectos penais, processuais penais e administrativos*. Curitiba: Juruá, ano 2012, p. 63.



Digno de registro é que as atividades de Polícia Judiciária Militar são concorrentes com as atividades de Polícia Administrativa e ocorrem de maneira permanente, de forma que, por exemplo, a Polícia Militar além das **atividades de policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública**, exerce concomitantemente as **atividades de Polícia Judiciária Militar**, revelando nesse aspecto a **polícia mista** anteriormente abordada nos órgãos de Polícia e ambas com fundamento constitucional.

Serve, pois, como limite de atuação de Polícia Judiciária – Comum ou Militar – a natureza da infração. Assim, a Polícia Civil irá apurar o crime comum praticado pelo militar, todavia, é a Instituição Militar (Forças Armadas, Polícia Militar ou Corpo de Bombeiro Militar) quem a Lei Maior incumbe de apurar as infrações penais militares (art. 144, § 4º, da CF).

A título de ilustração, citamos no âmbito estadual, a **incidência da Lei 9.299/96**, a qual estabelece que nos **crimes de homicídio doloso contra civil, quando praticados por policiais militares em serviço**, este crime seja apurado pela Polícia Militar por meio do inquérito policial militar (IPM), tendo tal lei alterado o artigo 9º do Código Penal Militar e o artigo 82 do CPPM. Nesse sentido, o E. **Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo** (TJM/SP) bem reconheceu a **exclusividade de atuação da Polícia Judiciária Militar** na apuração daquele delito, *in verbis*:

***TJM/SP: “POLICIAL MILITAR – Conteúdo normativo da Resolução SSP 110, de 19.07.10 reconhecido – Observância da reserva de plenário nos termos do art. 97, da Constituição Federal – A Lei 9.299/96 e a EC nº 45/04 apenas deslocaram a competência para o Júri, para processar e julgar crimes militares dolosos contra a vida, com vítimas civis – Manutenção da natureza de crime militar (art. 9º, CPM) impõe a aplicação do § 4º, do art. 144, do CPM – Competência exclusiva da polícia judiciária militar para a condução da investigação – Inconstitucionalidade reconhecida da Resolução SSP 110, de 19.07.10 – Decisão unânime.” (TJM/SP – Pleno – ADIN 001/10 – Rel. Juiz Paulo Adib Casseb – J. 03.12.10).***



## 6. DA UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS

O tema é recorrente e ocupa, sem consenso, a discussão da linha filosófica e ideológica das pessoas sobre o modelo de Polícia que o Brasil deve ter: uma **Polícia Civil** ou uma **Polícia Militar**.

Não temos dúvida em dizer que diante da imensidão territorial do Brasil o modelo da polícia adotado desde o século XIX, é aquele que demonstrou eficiência à semelhança do mesmo modelo adotado na maioria dos países mencionados, em especial, na França, que foi o berço da adoção da polícia mista (polícia administrativa e polícia judiciária).

A divisão das atribuições entre as duas Polícias – Civil e a Militar – é aquela que propicia para a sociedade maior eficiência, pois se mantém o equilíbrio necessário na segurança pública com esse modelo, e, além disso, nas palavras de ÁLVARO LAZZARINI, “A bipartição de atividades permite mais claramente perceber as falhas das Polícias, o que é salutar para a sociedade, pois muito pior seria o acobertamento delas, bem mais fácil num organismo único.”<sup>47</sup>

Assim, num *sistema de freios e contrapesos*, uma Polícia *divide* atribuições com a outra Polícia, *concorrentes e limitadas* pela Lei Maior (art. 144 da CF), e essa divisão da Polícia ainda permite ao Ministério Público fiscalizar ambas, tudo com benefício ao interesse público.

Não se pode descurar da existência da Polícia Militar na segurança pública, hoje o órgão principal de Polícia a cuidar da polícia ostensiva e da preservação da ordem pública, e essa realidade, no âmbito estadual, levou até ao Governo Federal a suprir lacuna existente no sistema de segurança pública com a criação, **mediante decreto desde 2004**, da **Força de Nacional Segurança Pública** (FNSP) a qual tem sido empregada com

---

<sup>47</sup> LAZZARINI, ÁLVARO. *Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 165.





frequência, por tropa constituída de Policiais Militares, no apoio à segurança pública nos estados.

De igual modo, *fica totalmente afastada a discussão sobre a desmilitarização das Policiais no Brasil*, pois além do modelo de polícia mista, de Polícia Civil e de Polícia Militar, ser a tendência na maioria dos países, a realidade brasileira solidificou como acertado o modelo de Polícia vigente, como se disse, ainda mais agora (desde 2004), com a criação da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), demonstrando que não só nos Estados-Membros, mas também na União, há de se ter uma Força militarizada atuando na segurança pública.

Os aspectos para o *afastamento* de uma **unificação das Polícias no Brasil** foram muito bem enfrentados e aprofundados no estudo e no artigo de ROBERTO BOTELHO sob o título *As Polícias Militares do Brasil e o Sistema Nacional de Segurança Pública, no Estado Democrático de Direito*<sup>48</sup>, ali demonstrando o *malogro* da Proposta de Emenda Constitucional nº 21/2005, a qual foi *rejeitada* pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal por acolhimento do Parecer do saudoso Senador Romeu Tuma.

Na linha da *inviabilização* da unificação das Polícias, citamos outrora a significativa *rejeição* pelo Governo Federal do Brasil, em 20.09.12, da recomendação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas de *desmilitarizar* ou *extinguir* a Polícia Militar, recomendação esta ocorrida em 25.05.09. Naquela oportunidade, houve o pronunciamento oficial feito pela embaixadora Maria Nazareth Farani de Azevedo, a qual destacou que aquela recomendação é “*inconstitucional*” e que “as polícias militares são responsáveis pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública”. Esse pronunciamento do Brasil na Organização das Nações Unidas (ONU) foi precedido de

---

<sup>48</sup>BOTELHO, Roberto. *Direito Militar - Doutrina e Aplicações: As Polícias Militares do Brasil e o Sistema Nacional de Segurança Pública no Estado Democrático De Direito*. Coordenado por Dirceô Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, pp. 209/212.

um pronunciamento no dia anterior (19.09.12) pelo *Ministério das Relações Exteriores do Brasil* no sentido de que a modificação da natureza das Polícias no Brasil – em civis e militares – conflitaria com a Constituição Federal.<sup>49</sup>

Igualmente precioso e aprofundado, o estudo realizado por FERNANDO CARLOS WANDERLEY ROCHA<sup>50</sup> no artigo “*Desmilitarização das polícias militares e unificação de Polícias – desconstruindo mitos*”, o qual depois de examinar a situação da Polícia no plano internacional, abordou a evolução da Polícia no Brasil e todos os inconvenientes da desmilitarização da Polícia Militar e de eventual unificação com a Polícia Civil, diante da *contaminação* do discurso *político-ideológico* sobre a matéria, citando a posição de Álvaro Lazzarini manifestada em 1994, *in verbis*:

*[...] a temática da segurança pública, pela sua importância, não pode ficar ao sabor de sentimentos menores, de argumentos emocionais, mas deve ser pensada com a máxima racionalidade, porque a polícia, atividade jurídica do Estado, deve ter seus problemas solucionados à luz das Ciências do Direito e da Administração Pública, porque o conhecimento científico, abrangente de experiências diversas e sedimentadas pelo tempo, representa caminho seguro na tomada de posições.*

*(...)*

*Esta inconsequente pregação pretende que o policial militar perca o status de militar de polícia e, agora, como servidor civil, possa sindicalizar-se, tornando toda a Polícia Estadual uma verdadeira massa de manobra para inconfessáveis objetivos ideológico-partidários, perigosamente, como se pode sentir, para o Estado, para o seu povo, para cada cidadão brasileiro, para o estrangeiro que aqui viva ou tenha interesses legítimos, [...] Deixar-se-á de ter a proteção de uma organização policial que tem como ponto de honra ser estável, eficaz e organizada, como o são as Polícias Militares brasileiras.<sup>12</sup>*

---

<sup>49</sup> ROTH, Ronaldo João. *O Federalista Atual: Segurança Militar no Estado Federal*. Coordenado por Dircêo Torrecillas Ramos. Belo Horizonte: Arraes. 2013, pp. 395/396.

<sup>50</sup> ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. *Desmilitarização das polícias Militares e unificação de Polícias – desconstruindo mitos*. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados. 2014, capturado em 19.04.15: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/texto-base-da-consultoria-legislativa>



Ao contrário daqueles que preconizam a unificação das Polícias, entendemos que a bipartição existente entre Polícia Civil e Militar é *adequada* para o Brasil e o *aprimoramento* para o *salto de qualidade* nas atividades de polícia está no **ciclo de polícia**<sup>51</sup>, de forma a comportar *regulamentação* compatível, por meio de Lei Complementar (art. 144, § 7º, da CF).

## 7. DA PROPOSTA PARA UMA NOVA DIMENSÃO DA POLÍCIA NO BRASIL

As **duas** Polícias – Civil e Militar – exercem, como se demonstrou, atividades administrativas e repressivas (polícia mista) na segurança pública.

É comum vermos a Polícia Militar efetuando a *repressão* às infrações penais comuns e efetuando diuturnamente **prisões em flagrante delito** de infratores, as quais são em seguida apresentados ao Distrito Policial para a Polícia Civil fazer o trabalho Cartorário, enviando os autos do inquérito policial para o Poder Judiciário onde, na *segunda fase* de persecução penal, o Ministério Público oferece a denúncia requerendo a responsabilização dos infratores.

Por outro lado, vemos a Polícia Civil efetuando policiamento, fazendo fiscalização e até mesmo operações policiais, na via pública, para preservação da ordem pública e para reprimir e prender delinquentes, de **maneira ostensiva**.

Assim, observa-se que os Oficiais das Instituições Militares exercem, no âmbito militar, de igual modo, as mesmas atividades dos Delegados de Polícia da Polícia Civil e da Polícia Federal no âmbito comum.

Pois bem, para otimizar o trabalho policial no Brasil vemos que cada uma das Polícias (Civil e Militar) **deveriam realizar o ciclo completo de polícia**, sem a necessidade de superposição do trabalho de uma no trabalho de outra, ou seja, **as prisões**

---

<sup>51</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*, São Paulo: RT, 2ª ed., 1999, à p. 93.



**em flagrante delito deveriam ser documentadas pela Polícia que efetuou aquele procedimento** (Polícia Militar ou Polícia Civil) e a seguir o preso ser apresentado ao Poder Judiciário que determinará a sua sorte, nas **audiências de custódia**<sup>52</sup>, indo, após, os autos ao Ministério Público para promover a persecução penal devida.

De igual modo, deve ser **a atuação da Polícia Militar nas infrações de menor potencial ofensivo**, como disserta ALVARO LAZZARINI<sup>53</sup>, abordando o **Provimento CSM nº 1.670/2009, do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**, e asseverando que *“o relato circunstanciado da ocorrência policial elaborado pelo policial militar, desde que assinado por Oficial, é ato administrativo, com todos os seus atributos, por obrigatoriamente atestar a ocorrência policial atendida pelo militar estadual.”*

Nessa nova dimensão de atribuições de Polícia proposta, sem superposição, como mencionado entre elas e com *economia processual*, abreviando-se os registros policiais e a apresentação dos presos em flagrante delito em juízo, as duas Polícias (Civil e Militar) realizariam as atividades preventivas e repressivas de Polícia, **competindo à Polícia Civil efetuar a investigação dos crimes de autoria desconhecida**, aí sim mantendo-se o procedimento atual de registro das ocorrências policiais no Distrito Policial.

## 8. DA CONCLUSÃO

O estudo da Polícia no Brasil – tema tão caro e aqui escrito em homenagem a **Jorge Cesar de Assis**, que tanto contribuiu e contribui com seus escritos à matéria, que tem inteira correlação com o Direito Militar, com destaque aos **aspectos militares da Polícia**, nos revelou que desde os primórdios a civilização teve a sua Polícia, Órgão

---

<sup>52</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=283498>

<sup>53</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Direito Militar – Doutrina e Aplicações: A atuação da Polícia Militar com base no sistema constitucional de segurança pública*, Coordenado por Dirceu Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, pp. 391/393.



necessário ao desenvolvimento do povo, pois dá a segurança pública, a tranquilidade e a proteção necessárias a uma convivência ética e pacífica.

A evolução da Polícia entre os povos encontra na França o seu ponto alto com a criação da divisão da Polícia adotada em quase todo o mundo de Polícia Administrativa e Polícia Judiciária.

A **característica militar de Polícia** nada tem de incompatível com a **formação**, o **exercício** e a **eficiência** da Polícia e de seus integrantes, muito pelo contrário, é uma tendência na maioria dos países sendo essa a característica marcante, desde priscas eras, nos povos antigos, podendo se afirmar que foi igualmente na França com a criação da *Gendarmerie Nationale* que surgiu o modelo adotado no Brasil da **Polícia Militar**.

Vimos que o **poder de polícia** lastreia as **atividades da Polícia**, *preventiva e repressiva*, atividades essas que também informam as **Forças Armadas** na atividade de segurança pública.

À **Polícia Militar** compete a **polícia ostensiva e a preservação da ordem pública** que é a atividade de maior expressão na segurança pública, enquanto compete à **Polícia Civil** a atividade de **Polícia Judiciária Comum**, voltada, assim, para a apuração das infrações penais comuns.

Vislumbramos a necessidade de se padronizar em todo o Brasil a atividade do **policimento velado** por parte da Polícia Militar, em **caráter reservado**, albergando-se a **investigação preventiva de polícia** com a **atividade de inteligência policial**, complementar ao **policimento ostensivo**, o que irá alçar a Polícia Militar à realização de atividades à altura de seu potencial, credibilidade e eficiência.

Por outro lado, verifica-se o **caráter misto** da polícia na forma como a Polícia Militar vem sendo empregada, com respaldo na jurisprudência, nas missões de



cumprimento de mandados de prisão, mandados de busca e apreensão e escuta telefônica quando requisitadas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público.

Assim, a nosso ver, para o *fortalecimento* da Polícia no Brasil e para o salto de qualidade necessário, pode se pensar na **adoção do ciclo completo de polícia para ambas as Polícias** - Civil e Militar - de forma que cada uma delas teria assegurado, na **segurança pública**, o relevante papel de *prevenção e repressão* das **infrações penais** no Brasil, portanto de atividade de Polícia Administrativa e de Polícia Judiciária (polícia mista), com o aproveitamento de seus atos junto à Justiça Criminal, como ocorre na França.

A oportunidade para tal adoção **está na regulamentação** dos Órgãos de Segurança Pública, os quais há mais de 26 (*vinte e seis*) anos aguardam tal providência determinada pela Constituição Federal de 1988 (art. 144, § 7º).

Essa é a nossa modesta contribuição a esta edição da *Coletânea de Direito Militar em Movimento* no aprimoramento da *Polícia no Brasil* e em distinção ao *homenageado*.