



JUNIOR DA SILVA LIMA

SÉRIE TEORIA DE POLÍCIA

LIVRO "II"

DUAS POLÍCIAS PELA METADE

Ecossistemas e Modelos de Polícia

1ª EDIÇÃO

**Lima & Lima
EDITORES**

SÉRIE “TEORIA DE POLÍCIA”

LIVRO “II”

DUAS POLÍCIAS PELA METADE ECOSSISTEMAS E MODELOS DE POLÍCIA

1ª edição

JUNIOR DA SILVA LIMA

Lima&Lima
EDITORES

2025

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: O IMPACTO DE UM LIVRO	11
1 O LUGAR DA POLÍCIA E DA ATIVIDADE POLICIAL.....	19
1.1 A “Área 51”: Afinal, Quem Somos Nós?	19
1.2 Atividade Policial e Atividade Jurídica	26
2 O QUINTO TRABALHO DE HÉRCULES	44
2.1 O Mito.....	44
2.2 Sacerdotes e Soldados	45
2.3 Estábulo Social: Enxugando Gelo	46
3 POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA	51
3.1 Noções Elementares e Distinção Geral	51
3.2 Polícia-Função e Polícia-Corporação	52
3.3 Polícia de Segurança Pública	54
3.4 “Polícias Pela Metade”: Os Critérios da Divisão	57
3.4.1 Critério da “Ocorrência ou Não” da Infração Penal	60
a) Primeiro Estágio de Polícia	61
b) Segundo Estágio de Polícia	62
3.4.2 Critério da Norma Operacional.....	64
3.4.3 Critério da Competência Legal	66
3.5 Quadro Sinótico do Ecosistema de Polícia	69
4 OS DONOS DO PODER: TITULARIDADE DA POLÍCIA JUDICIÁRIA.....	75
4.1 Polícia Judiciária <i>versus</i> Investigação Criminal	75
4.2 Titularidade da Polícia Judiciária	79
4.2.1 Polícia Judiciária Natural e Polícia Judiciária Incidental	87

4.2.2 Limites da Polícia Judiciária Incidental	92
5 O ECOSSISTEMA POLICIAL BRASILEIRO	101
5.1 A Questão das Guardas Municipais	101
5.2 Coronelismo e Polícia Municipal.....	108
6 ECOSSISTEMAS E MODELOS DE POLÍCIA	122
6.1 O Ciclo Completo de Polícia: Exigência Republicana	123
6.1.1 Polícia Dualista (Duas Polícias Pela Metade)	128
6.1.2 Polícia Única	129
6.1.3 Ciclo Parcial ou Relativo de Polícia	130
6.1.4 Ciclo Completo Condicionado	131
6.1.5 Ciclo Completo de Polícia	131
CONCLUSÃO: O DILEMA DO PORCO-ESPINHO	135

Algo muito parecido ocorre com a atividade policial no Brasil.

Apesar de ser, na sua essência e na sua ordem fenomenológica⁵, uma atividade que lida, essencialmente, com a limitação, privação, condicionamento e administração de direitos e deveres a partir de uma determinada arquitetura jurídica, a atividade policial é vista, pelo grande público e pelo sistema em torno do qual gravita, não como atividade jurídica, mas como uma atividade “*judicialiforme*”.

Essa visão transforma a polícia, propositadamente ou não, num mero “estafeta” do 1º escalão da burocracia estatal, uma espécie de “menino de recados” do sistema de justiça criminal.

No mundo todo, a lógica de persecução criminal funciona segundo a premissa de que a polícia e a atividade policial são elementos intrínsecos à atividade jurídica desenvolvida pelo Estado. No Brasil, entretanto, a polícia é uma espécie de engrenagem externa a esse sistema, unindo-se a ele, eventualmente, apenas para uma espécie de “entrega de bastão”, sem, todavia, integrar ou “compor” esse sistema.

Essa lógica cria um sistema policial muitas vezes dissociado da realidade jurídica do Estado, dos anseios da sociedade e das

⁵ A ordem fenomenológica das coisas lida, grossíssimo modo, com a perspectiva de como as coisas se apresentam (fenômeno), podendo ser observadas e depois percebidas ou descritas.

próprias métricas jurídicas e filosóficas traçadas pelo sistema jurisdicional. Não raro, por exemplo, Cortes de Justiça brasileiras questionam duramente o preparo da polícia e o “produto” da atividade policial⁶, lançando sobre ela o rótulo de anacrônica, amadora e “*contra legem*”, ao mesmo tempo em que concorrem, ativamente, para mantê-la num lugar periférico, “pueril” e “não-jurídico” na estrutura de persecução criminal.

De fato, como já mencionado, essa visão sobre a atividade policial, um etiquetamento, não apenas define a percepção da sociedade sobre a polícia e sobre policiais, mas, inclusive, define como a própria polícia e os policiais se veem.

Me recordo, por exemplo, de uma colega de polícia que, certa vez, interagindo com um terceiro policial, disse *que nós, PMs, não prendíamos ninguém, apenas conduzíamos para a delegacia*. A privação momentânea de liberdade, o encarceramento provisório num cubículo de grades da viatura e a lavratura do boletim de ocorrência com a imputação formal de um

⁶ A jurisprudência brasileira é rica em exemplos que censuram a atividade policial e generalizam o comportamento desviante de maus policiais, replicando-o ao conjunto dessas organizações. Nas Cortes Superiores, e, em especial, no Superior Tribunal de Justiça (HC 158580 - BA // 2021/0403609-0), essa “régua” moralista de censura à atividade policial ganhou emblemático capítulo no ano de 2022. Lê-se naquele julgado: “A pretexto de transmitir uma sensação de segurança à população, as agências policiais – em verdadeiros “tribunais de rua” – cotidianamente constroem os famigerados “elementos suspeitos” com base em preconceitos estruturais, restringem indevidamente seus direitos fundamentais, deixam-lhes graves traumas e, com isso, ainda prejudicam a imagem da própria instituição e aumentam a desconfiança da coletividade sobre ela”.

crime, pra essa colega, eram, na verdade, alguma coisa como uma tarefa pueril realizada por “um menino de recados”.

De fato, desde a sua formação, policiais são gestados e persuadidos, ideologicamente, a se comportarem como esses meros estafetas da burocracia estatal, resistindo⁷ à ideia de atuarem com protagonismo jurídico e sob a perspectiva de que desenvolvem, no lugar de uma mera rotina burocrática, indispensável administração jurídica de direitos e deveres.

A bem da verdade, a pressão por resultados juridicamente mensurados (exercida pelo judiciário, pelo controle externo da atividade policial e pela mídia), que contrasta com esse *status institucional judicialiforme* (que não é nem jurídico nem “não-jurídico”) leva a polícia a refletir: **afinal, quem somos nós?**

Para ajudar a responder a essa pergunta, começemos dizendo que a atividade policial, no Brasil, do ponto de vista da estrutura e do funcionamento do Estado, situa-se numa posição

⁷ Exemplo desse fenômeno pode ser visto a partir da ideia segundo a qual policiais não devem fazer qualquer “juízo de valor” de fatos ou realizar qualquer avaliação que ultrapasse a análise formal de uma conduta (tipicidade formal). Segundo essa ideia, por exemplo, um policial de rua deve apenas “conduzir” uma pessoa (no caso de hipotético flagrante) se ela se envolve, como sujeito ativo, em fato descrito como crime ou contravenção, independentemente das circunstâncias que perpassam o caso concreto. Ele não deve se aprofundar sobre nenhum outro elemento jurídico constitutivo do delito (tipicidade material). A maioria de nós, infelizmente, acolhe essa premissa. É como se disséssemos ao policial de rua que ele está “proibido de pensar” ou que ele “não é capaz disso”.



COPIOU?

Gatilho 1: A 1^a hipótese de lima sugere que a emancipação intelectual de policiais só pode ocorrer a partir da superação do estado de menoridade intelectual inerente à esmagadora maioria dos indivíduos (“unmündigkeit”).

Gatilho 2: A ideia básica de rotulagem consiste nos rótulos que atribuímos, formal e informalmente, aos indivíduos, instituições ou fenômenos. Essa rotulagem não apenas identifica, explica ou descreve indivíduos, instituições ou fenômenos, mas tende a moldá-los. O mecanismo de rotulagem tende a definir não apenas a percepção da sociedade sobre o indivíduo, organização ou fenômeno, mas, inclusive, como eles mesmos se veem.

Gatilho 3: Apesar de ser, na sua essência, uma atividade desenvolvida a partir de uma arquitetura jurídica funcionalmente vinculante, a atividade policial não goza, segundo o mainstream doutrinário, de status jurídico.

Gatilho 4: O lugar periférico e “não-jurídico” ocupado pelas instituições policiais na estrutura de persecução criminal decorre de um processo de etiquetamento da atividade policial. Esse processo define não apenas a percepção da sociedade sobre

a polícia e sobre policiais, mas, inclusive, define como a própria polícia e os policiais se veem.

Gatilho 5: *Persuadidos por esse processo de rotulagem, policiais geralmente se comportam como meros estafetas do 1º escalão da burocracia estatal, resistindo à ideia de atuarem com protagonismo jurídico e sob a perspectiva de que desenvolvem, no lugar de uma dispensável rotina burocrática, indispensável administração jurídica de direitos e deveres.*

Gatilho 6: *A atividade policial é uma atividade jurídica que não se confunde com os conceitos de carreira jurídica ou carreira jurídica de Estado.*

Gatilho 7: *Carreira jurídica é aquela privativa do bacharel em direito”. Carreira jurídica de Estado é a que utiliza a qualificação jurídica do profissional encerrado em carreira jurídica (advogado, etc.) para investir-lhe dos cargos estatais responsáveis ou relativos à prestação jurisdicional (juiz, promotor, defensor público, etc.).*

Gatilho 8: *Atividade jurídica é o exercício intelectual e o conjunto de práticas, funções e atividades de cujo exercício intelectual ou práxis se recolhe, em essência, preponderância do conhecimento jurídico.*

Gatilho 9: *A atividade policial é atividade jurídica porque: (1º) a repercussão da atividade policial é, sempre, jurídica; (2º) A atividade policial está associada à parâmetros jurídicos vinculantes (direitos e garantias, permissivos constitucionais, prerrogativas policiais, etc.); (3º) A “metáfora das águas” demonstra que a atividade policial flui para a prestação jurisdicional assim como o rio flui para o mar (associação primitiva entre a atividade policial e a persecução criminal).*

Gatilho 10: *Policiais realizam, o tempo todo, gestão sistemática de direitos e garantias individuais: (i) quando ingressam, compulsoriamente, em casas, edificações e domicílios, (ii) quando submetem, rotineiramente, indivíduos a abordagens e à busca pessoal, (iii) quando prendem, algemam, “tolhem” a liberdade de ir, de vir e permanecer.*

Gatilho 11: *Intervenções de tamanho impacto social (busca pessoal, prisão, ‘invasão’ de domicílio, etc.) não podem ser operadas sob o mesmo automatismo com o qual se aperta parafusos numa linha de montagem.*

Gatilho 12: *O tratamento topográfico periférico dispensado à atividade policial indica que o sistema jurídico se contenta com eficientes “apertadores de parafusos”, não concorrendo para a constituição das autoridades policiais que, paradoxalmente, reivindicam.*

3 POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA

3.1 Noções Elementares e Distinção Geral

No âmbito do Direito Público, a linha divisória entre polícia administrativa e polícia judiciária não encontra, pelo menos do ponto de vista ordinário, óbices jurídicos ou hermenêuticos relevantes.

É de certa forma pacífico²⁴ o raciocínio da doutrina que fixa a polícia administrativa como prerrogativa da administração pública que se esparge por diversos órgãos administrativos (reguladores, fiscalizatórios, policiais, etc.) na disciplina de bens, direitos e atividades, enquanto que polícia judiciária consistiria no aparato específico de repressão criminal no âmbito da segurança pública.

Não à toa, ao se aprofundar sobre o sentido e o alcance dessas expressões, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que se a polícia judiciária é privativa de corporações especializadas, a polícia administrativa, a seu turno, alcança diferentes órgãos administrativos, incluindo os órgãos de fiscalização aos quais a lei

²⁴ v.g. Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Z. Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Mello, etc.

atribua esse *múnus*, “*como os que atuam nas áreas da saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social*”²⁵.

Assim, no âmbito do Direito Administrativo, a expressão polícia administrativa não deve sugerir, como usualmente sugere, a ideia estanque de uma instituição, entidade ou agência policial, propriamente dita, sendo, na verdade, um conjunto de atividades da administração pública que se destina à tutela do interesse público a partir da disciplina de bens, direitos e atividades mediante o exercício do poder de polícia.

Até aí, tudo bem...

3.2 Polícia-Função e Polícia-Corporação

De fato, como esclarecem José dos Santos Carvalho Filho²⁶ e José Arthur Diniz Borges²⁷, uma boa métrica para se evitar imprecisões hermenêuticas acerca dos institutos afetos ao conceito de polícia administrativa é ter em conta a distinção entre “polícia-função” e “polícia-corporação”.

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23ª Edição. São paulo: Atlas, 2010. p. 118

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34ª Edição. Editora Atlas. Rio de Janeiro, 2020.

²⁷ BORGES, José A. Diniz. Direito administrativo sistematizado e sua interdependência com o direito constitucional, Lumen Juris, 2002.

Tudo estaria mais cristalino se, em algum momento da história hermenêutica constitucional, uma inteligência virtuosa houvesse registrado, com clareza, que a polícia militar é, sim, “polícia administrativa” **quando opera mediante o estrito exercício da polícia de vigilância**, mas constitui, também, fração elementar de polícia judiciária quando opera, no contexto da segurança pública, **mediante o exercício da polícia de persecução criminal** (se lançando a campo não na profilática vigilância de espaços públicos, mas, por exemplo, na repressão de delitos).

Esta última (polícia de persecução criminal), aliás, deve ser entendida como conjunto de esforços estatais necessários à tutela ativa da ordem pública (enfrentamento criminal, prisão-captura, etc.) a partir da lógica estatal de “vigiar e punir³¹”, e não a partir da mera profilaxia administrativa de polícia.

Fosse a polícia militar brasileira essa mera profilaxia administrativa de polícia (polícia de vigilância) e não uma fração constituída do esforço estatal de persecução criminal, sua missão terminaria com a eclosão do delito, e, por exemplo, com a chegada do delegado e do corpo de peritos à cena de crime. Mas o fato é

³¹ O termo “vigiar e punir” é tomado de empréstimo da obra de Michael Foucault. Significa, especificamente no contexto das ciências criminais, o aparelho de persecução estatal que se baseia no controle social (vigiar) fundamentado, entre outras práticas, no sancionamento derivado do não cumprimento de normas sociais, cujo processo estatal termina no encarceramento com a privação de liberdade (punir).

que, na verdade, é a polícia militar quem, costumeiramente, diante da eclosão de um delito, se lança, impulsionada pelas regras do Direito Processual Penal (e não pelas normas de Direito Administrativo) à caça do infrator, reunindo os vestígios, elementos e as circunstâncias do crime num só “processado cartorário” (boletim de ocorrência e expedientes afins).

3.4 “Polícias Pela Metade”: Os Critérios da Divisão

Ao buscar uma categorização e uma rotulagem uniforme acerca das terminologias aplicáveis às polícias, muitas foram as tentativas de etiquetagem das características que, em tese, distinguem as polícias de segurança pública.

Os variados critérios, etiquetas funcionais e rótulos organizacionais sugerem, de certa maneira uniforme, que o sistema hermenêutico convencional (regras postas) é capaz, por si só, de organizar os aspectos distintivos entre polícia administrativa e polícia judiciária, quando, na verdade, essas regras postas se provam insuficientes para tal.

Os mais variados critérios que buscaram essa organização formal dada pelas “regras gerais” chocam-se, por exemplo, com o fato de critérios como o da ocorrência ou não da infração penal, do binômio repressão/prevenção, da norma operacional e da competência legal, aparentemente indicados no texto

constitucional, antes de traçar uma fronteira segura entre uma polícia e outra, mais as aproxima do que as repele.

Ora, examinando, por exemplo, a dicotomia aparente entre polícia militar e polícia civil, não é possível dizer, por exemplo, que a ocorrência ou não da infração penal as distinga, já que a primeira atua tanto na prevenção quanto na repressão de delitos. Não é possível dizer, também, que o binômio repressão/prevenção as diferencia, pelos exatos termos anteriormente mencionados.

Da mesma forma, tampouco se pode argumentar que a norma operacional as seccione, por completo, já que, como se verá adiante, a Polícia Militar, a despeito de sua topografia “administrativa”, exercita, em essência, normas de caráter processual-penal com as quais lida, não esporádica, mas ordinariamente.

A lógica obtusa utilizada pela hermenêutica tradicional conseguiu, ao sugerir certas regras disformes de distinção, operar uma divisão em face das polícias de segurança pública que, no lugar de competências privativas e naturais, as transformaram numa espécie de “duas polícias pela metade³²”.

³² Como já indicado anteriormente, esta expressão revela a ideia de instituições policiais seccionadas, que não operam na inteireza do fenômeno policial. Cada uma dessas organizações corresponde, exatamente, à metade de uma dada estrutura estatal.

pública, o segundo estágio de polícia é a estrutura de estado que age, segundo uma *curadoria persecutória*, para aplicar a lei processual-penal a um dado caso concreto (busca pessoal, ingresso em domicílio, prisão-captura, prisão-autuação, etc.), observando, nesse último caso, a lógica de preparação à atividade de persecução criminal e prestação jurisdicional.

ESTÁGIOS DE POLÍCIA	
PRIMEIRO ESTÁGIO DE POLÍCIA	SEGUNDO ESTÁGIO DE POLÍCIA
Natureza Administrativa/Executória	Natureza Judiciária/Preparatória
Polícia de Vigilância	Polícia Judiciária
Curadoria de Prevenção	Curadoria Persecutória
Guarda, Vigilância e Fiscalização	Investigação, Persecução, etc.
PM, PRF, PP	PC, PF, PM*, PRF*

*Vide classificação da polícia judiciária incidental

3.4.2 Critério da Norma Operacional

Lazzarini³³, vocalizando pacífica posição da literatura especializada, indica, com autoridade, que a polícia administrativa opera segundo parâmetros da norma administrativa, enquanto a polícia judiciária opera segundo o Direito Processual Penal.

³³ LAZZARINI, Álvaro. Direito Administrativo da Ordem Pública. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

POLÍCIA		
POLÍCIA-FUNÇÃO¹		POLÍCIA-ORGANIZAÇÃO²
GÊNERO	ESPÉCIE	ÓRGÃOS
POLÍCIA ADMINISTRATIVA	POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	PRF, PMs, PPs.
	POLÍCIA SANITÁRIA	VIGILÂNCIA SANITÁRIA
	POLÍCIA FAZENDÁRIA	PF ³ , PC ⁴ , AGÊNCIAS FAZENDÁRIAS
	POLÍCIA FUNCIONAL ⁵	POLÍCIA DO EXÉRCITO, ETC.
	OUTRAS/INOMINADA ^s	POSTURAS MUNICIPAIS, FISC. AMBIENTAL, ETC.
POLÍCIA JUDICIÁRIA	POLÍCIA JUDICIÁRIA NATURAL	PF, PCs
	POLÍCIA JUDICIÁRIA INCIDENTAL	PMs, PRF, ETC.
POLÍCIA INSTITUCIONAL⁶	PRETORIANA	POLÍCIA JUDICIAL
	LEGISLATIVA	POLÍCIA DO SENADO, POLÍCIA DA ALMG, ETC.
	ORGÂNICA	POLÍCIA DO MPU, ETC.

Notas ao Quadro Sinótico

1 O conceito de “polícia-função” e “polícia-organização”, neste quadro sinótico, vai além do conceito apresentado na página 52-53. Ali (pag. 52-53), “polícia-função” representa, exclusivamente, função administrativa, enquanto “polícia-organização” indica órgãos policiais encaixados no sistema de segurança pública. Neste quadro sinótico, todavia, esses conceitos englobam outras manifestações do poder do Estado e outros organismos não necessariamente encaixados no sistema de segurança pública.

2 Vide nota anterior.

Gatilho 26: *Polícia-corporação é a representação de órgão policial em si, integrado nos sistemas de segurança pública e incumbido de prevenir os delitos e as condutas ofensivas à ordem pública (v.g. Polícia Militar).*

Gatilho 27: *Polícia judiciária é o aparato (não o órgão) específico de repressão criminal no âmbito da segurança pública.*

Gatilho 28: *A expressão “duas polícias pela metade” simboliza a ideia de instituições policiais seccionadas, que não operam na inteireza do fenômeno policial. Cada uma dessas organizações corresponde, exatamente, à metade de uma dada estrutura estatal.*

Gatilho 29: *Três critérios são usualmente empregados para distinguir as organizações policiais de segurança pública: (i) critério da ocorrência ou não da infração penal (binômio repressão/prevenção), (ii) critério da norma operacional e (iii) o critério da competência legal.*

Gatilho 30: *A polícia de vigilância é uma expressão que traduz a ideia estrita de manutenção e preservação da ordem pública num sentido eminentemente profilático (patrulhamento, interação comunitária, fiscalização de trânsito, etc.).*

Gatilho 31: *O Primeiro Estágio de Polícia é de ordem generalista (guarda, vigilância, fiscalização, autuação,*

5 O ECOSISTEMA POLICIAL BRASILEIRO

A respeito da concorrência estrutural entre órgãos e agências que operam no cenário de segurança pública, há, no Brasil, para além da complexa relação entre polícia administrativa e polícia judiciária, investigação criminal e prevenção criminal, diversos outros temas relevantes.

Um desses temas, sem dúvida alguma complexo e na ordem do dia da discussão constitucional sobre polícia, trata da natureza, do alcance e da amplitude da atividade desempenhada pelas Guardas Cívicas Municipais, às quais, com supedâneo constitucional, foi atribuído papel de colaborador operacional do sistema de segurança pública (ADPF nº 995/STF).

O papel das Guardas Municipais, examinado à luz da estrutura constitucional da atividade de segurança pública, traz à tona não apenas a natureza jurídica desta instituição, mas seu encaixe no ecossistema policial brasileiro.

É o que se verá a seguir.

5.1 A Questão das Guardas Municipais

No âmbito da segurança pública, uma questão sempre aparece quando o assunto é a estatura e a topografia da guarda municipal brasileira no sistema de segurança constitucional:

“Guarda Municipal é polícia”?

5.2 Coronelismo e Polícia Municipal

A ideia de uma polícia municipal não é novidade no Brasil.

No processo constituinte de 1988, essa questão foi amplamente debatida e repelida pela Assembleia Nacional Constituinte⁶⁶.

No nosso modesto sentir, a instituição de uma polícia municipal não encontra amparo no texto constitucional original de 1988 não apenas por um aspecto formal relativo à nomenclatura do órgão, mas, sobretudo, pela legítima opção do constituinte de submeter a atividade policial **a um controle constitucional baseado na estatura mínima do ente federativo**.

Significa dizer, do ponto de vista da repartição federativa, o constituinte exigiu, no mínimo, a qualidade de Estado-membro para instituir força policial. Essa configuração não reflete, a nosso juízo, mera questão técnica de ordem jurídica ou de ciência política, mas, como já sustentado, um imperativo de sociologia política.

Na esteira de José Afonso da Silva, parece mesmo que a ideia do legislador foi evitar que tão sensível e impactante atividade estivesse submetida à autoridade de agentes políticos

⁶⁶ Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Ata da 32ª Reunião Extraordinária, em 6 de Novembro de 1987 - Suplemento "C")

que, o chefe político não seria propriamente um técnico administrativo, **mas uma espécie de “coronel-prefeito”⁶⁹**.

Importante notar que quando pensamos em entidades policiais municipais, deve-se ter cuidado para não se tomar como referência as entidades policiais metropolitanas, de grandes centros urbanos e capitais estaduais.

Com seus sofisticados meios de incorporação de efetivo e controle operacional, essas exceções à regra criam uma espécie de “falso-negativo” que refuta a ideia do risco potencial de aparelhamento local da força policial municipal.

Na verdade, a realidade demográfica brasileira demonstra que em vez de grandes centros urbanos, como São Paulo, Rio de Janeiro ou Belo Horizonte, nosso país é constituído por milhares de pequenos entes municipais, nos quais há, sobretudo, inequívoca relação de proximidade e subordinação operacional entre autoridades políticas e servidores públicos municipais.

⁶⁹ Exemplo meramente ilustrativo dessa concepção de “aparelhamento local” pode ser visualizado na “operação coronelismo”, levada a cabo pela Polícia Federal, em outubro de 2024, no interior da Bahia, quando aquela força policial buscou combater o uso ilegal da estrutura pública municipal (servidores públicos, veículos e combustíveis), em benefício de interesses privados e de determinada coligação partidária). Em nota a propósito deste episódio, a Polícia Federal informou que o nome da operação (“operação coronelismo”) faz alusão a um período da política brasileira em que figuras políticas se julgavam os donos do município, manipulando a população e utilizando o poder público para fins privados, cometendo inúmeras ilegalidades

Nesse modelo, as organizações policiais são estruturadas a partir de uma repartição funcional interna na qual um segmento de polícia é responsável pelo policiamento preventivo e ostensivo, enquanto outro cuida da investigação policial, sobretudo, do aspecto de auxiliar do poder judiciário. O quadro sinótico a seguir traz um esboço geral desses modelos:

MODELOS DE POLÍCIA	
Polícia Dualista	“Duas polícias pela metade”. Modelo brasileiro. Ex: PM (ostensiva) PC (investigativa)
Polícia Única	Uma só polícia. Possui, em regra, na mesma estrutura e sob a mesma chefia, um segmento ostensivo e um segmento investigativo. Ex: Modelo norte-americano.
Ciclo Parcial de Polícia	A polícia não é integral, mas pode realizar, em hipóteses legais específicas, a fração escriturária do “ciclo completo de polícia”. Ex: TCOs lavrados pelas PMs
Ciclo Completo Condicionado	As polícias estruturam um aparato próprio, tanto de polícia ostensiva quanto de polícia investigativa, mas só podem operar em face de determinados ilícitos penais e/ou repartições geográficas, funcionais ou circunscricionais específicas.
Ciclo Completo de Polícia	Modelo integral de polícia em que as organizações policiais podem realizar tanto a polícia ostensiva quanto a polícia investigativa, na perspectiva integral tanto da polícia administrativa quanto da polícia judiciária.

CONCLUSÃO: O DILEMA DO PORCO-ESPINHO

Examinados os modelos de polícia distribuídos mundo afora, não é difícil concluir, ainda que com espaço para outras digressões em torno da matéria, que o ciclo completo de polícia não é só a melhor opção, **mas uma solução civilizatória e de moralização do sistema policial brasileiro.**

Não há dúvida de que o modelo atual é obsoleto, primitivo e ineficiente, trazendo grande dispêndio de energia e de recursos públicos.

O modelo de “duas polícias pela metade” não atende às aspirações da sociedade nem dá o retorno esperado, seja por agentes policiais (que operam sob o título de, ora “autoridades policiais”, ora “agentes de polícia”, ora “agentes da autoridade”) seja, principalmente, pelo contribuinte e jurisdicionado (que sofre, na pele, os efeitos da morosidade policial, vendo, não raras vezes, o perecimento de seu direito e a pífia prestação jurisdicional que lhe é entregue).

Na verdade, todas as vezes que se discute um modelo de polícia para o Brasil, surge uma profusão de argumentos que, em suma, gira em torno da estética de cada polícia, do regime de contribuição dos servidores policiais e, inclusive, do interesse corporativo e sindical de “A” ou de “B”.