

## A polícia militar de ciclo completo: um “choque de gestão” rumo à eficiência do sistema de Segurança Pública

<sup>1</sup>Fábio Rogério Candido

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo analisar os aspectos do novel Direito Policial pátrio, voltados ao embasamento jurídico no sentido de que a Polícia Militar tem atribuição constitucional e legal para os registros das situações de flagrância delitiva. Será demonstrado que, estabelecendo tal concepção de Ciclo Completo de Polícia, como forma de aperfeiçoamento do modelo policial brasileiro, permitir-se-á um “choque de gestão” no atual sistema de segurança pública na esfera dos Estados, maximizando-se a capacidade operacional da Polícia Militar e permitindo-se à Polícia Civil que se foque, exclusivamente, na investigação e apuração de infrações penais de autoria desconhecida.

**Palavras chave:** Ciclo Completo de Polícia. Polícia Militar. Polícia Civil. Eficiência da Segurança Pública. Modernização do Modelo Policial.

### Full-Cycle Military Police: A “Management Clash” Towards Efficiency of the Public Security System

**Abstract:** This article aims to analyze the aspects of the novel Homeland Police Law, focused on the legal basis in the sense that the Military Police has constitutional and legal attribution for the registration of situations of criminal offense. It will be demonstrated that establishing such a Full Police Cycle as a way to improve the Brazilian police model will allow a “management shock” in the current public security system at the State level, maximizing operational capacity. Military Police and allowing the Civil Police to focus exclusively on the investigation and investigation of criminal offenses of unknown authorship.

## 1. Introdução

Diversas são as ameaças contra o atual modelo policial brasileiro e as instituições policiais. Fala-se na reforma das polícias enfatizando-se a necessidade de mudanças nas estruturas policiais que se apresentam centralizadas; propõe-se a separação das atividades de patrulhamento, investigação, controle de trânsito e administração do sistema penitenciário; onde a estrutura policial se apresenta diferenciada, argumenta-se o contrário, ou seja, que a existência de duas ou mais instituições policiais encarregadas das tarefas de patrulhamento e investigação prejudicaria o controle e a eficiência do aparato policial.

Ainda há quem atribua a ineficiência da polícia à estrutura militarizada, propondo-se reforma e, às vezes, a extinção de tais instituições; critica-se o controle das polícias pelos

---

<sup>1</sup>FÁBIO ROGÉRIO CANDIDO, graduado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco - APMBB (1993) e graduado em Direito pelo Centro Universitário do Norte Paulista - UNORP (2000). Mestre em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública (2011) e Doutor em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública (2015), ambos pelo Centro de Altos Estudos de Segurança - CAES. Foi professor de “Direito Processual Penal” da APMBB (2001 a 2017) e de “Sistemas Comparados de Segurança Pública”, tanto no Mestrado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública (2016/17), como no Doutorado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública (2016/17). Atualmente é professor de “Direito Processual Penal” e “Direito Penal” do Curso de Direito da Universidade Brasil, Faculdade de Mirassol/SP - FAIMI. Autor da obra Direto Policial: o Ciclo Completo de Polícia (2016) pela Editora Juruá. É Tenente Coronel da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Comandante do 17º Batalhão de Polícia Militar do Interior, com sede na cidade de São José do Rio Preto/SP.

governos estaduais; e pugna-se, ora pela federalização das polícias, ora pela municipalização da segurança pública. Discutem-se, ainda, as estratégias de policiamento baseadas no patrulhamento com viaturas e no patrulhamento a pé; alude-se que a presença maciça de policiais em determinadas áreas tem afetado os índices de criminalidade, embora transfira, temporariamente, o problema para outras áreas; e contesta-se o modelo de polícia que se cinge à resposta rápida.

Mas, enfim, é com relação à investigação criminal, que os estudos têm demonstrado que seu efeito sobre a impunidade é determinante, pois os crimes de autoria desconhecida são raramente resolvidos pela polícia, haja vista que a investigação por meio do carcomido Inquérito Policial tem sido pouco eficiente<sup>2</sup>.

Assim é que passaremos a oferecer uma proposta de “choque de gestão” no atual sistema de segurança pública, estabelecendo-se uma concepção de Ciclo Completo de Polícia a ser exercido pela Polícia Militar, fundamentado na elaboração dos registros do flagrante de infrações penais comuns. Pretende-se, portanto, romper tal paradigma, como forma de aperfeiçoamento do modelo policial brasileiro, principalmente por permitir a “liberação” da polícia investigativa e de apuração criminal para centrar-se em sua missão precípua de esclarecimento de crimes.

## 2. Um “choque de gestão” embasado no Ciclo Completo de Polícia

As concepções do que seria um modelo de polícia ideal tornou-se assunto do momento, e o que se nota é uma imensa variedade de entendimentos que pairam pela manutenção do atual modelo, pela radicalização e total implosão do sistema de segurança pública, e, outras, mais ponderadas, num sentido de seu aperfeiçoamento.

Certo é que há uma similaridade de pensamentos de estudiosos em torno do Ciclo Completo de Polícia. Nesse sentido, a elaboração do Termo Circunstanciado de Ocorrências, pela Polícia Militar, com base na Lei 9.099/95, já é realidade em diversos estados brasileiros. Ademais, as Praças de Polícia Militar diuturnamente elaboram Boletins de Ocorrência no local dos fatos (BO/PM), e os Oficiais também atuam lavrando flagrantes e instaurando inquéritos nos casos de crimes militares. Tais ritos são, portanto, conhecidos e praticados pelos policiais militares, o que revela a **expertise das Polícias Militares nos registros dos ilícitos penais**.

A estratégia do Ciclo Completo de Polícia embasa um verdadeiro “choque de gestão” nas políticas de segurança pública, vez que trará diversos benefícios ao cidadão. Assim é que, diante das várias concepções de polícia de ciclo completo, optou-se pela adoção de um modelo fundamentado no registro do flagrante pela Polícia Militar, diante das vantagens objetivas que proporcionará em termos de eficiência.

A Polícia Militar, em face da visibilidade, capilaridade e da coercibilidade que lhe é inerente, naturalmente motiva debates vários quanto à melhor maneira de coibir a violência e o crime, bem como qual o modelo organizacional ideal para se atingir tal fim. Quando tudo corre bem (ou corre mal sem que ninguém note), pouco se fala da ou na Polícia Militar. Porém, em períodos de aumento da violência e da criminalidade, é para ela que se volta em avassaladora e, muitas vezes, desavisada cobrança, a sociedade.

<sup>2</sup> Segundo dados coordenados pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça, divulgados pelo relatório nacional da Execução da Meta 2 (intitulado como “A impunidade como alvo” e a diagnose da investigação de homicídios em nosso país) da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP), “o índice de elucidação dos crimes de homicídio é baixíssimo no Brasil. Estima-se, em pesquisas realizadas, inclusive a realizada pela Associação Brasileira de Criminalística, 2011, que varie entre 5% e 8%. Este percentual é de 65% nos Estados Unidos, no Reino Unido é de 90% e na França é de 80%”. p, 22. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio\\_enasp\\_FINAL.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_enasp_FINAL.pdf)>. Acesso em: 07 de jun. 2019.

Já que é a Polícia Militar a parte do Estado mais visível para a comunidade, cristalina é a conclusão de que é contra esta instituição que se voltam à maioria das agruras no contexto da segurança pública. No entanto, abstrai-se de que no caso do sistema policial brasileiro, a *praxis* cristalizou um modelo policial já defasado, desgastado pelo tempo e incapaz de atender aos reclamos dos brasileiros por uma segurança real.

Em tal contexto, não se há mais que pensar em mudanças de atitudes e comportamentos num sentido evolucionário. Há de se pensar, isto sim, em mudanças mais radicais (choque de gestão), o que só se conseguiria pela imposição de nova estratégia da nobre atividade estatal desenvolvida pela Polícia Militar, diante da realidade brasileira.

A Polícia Militar, por ser a mais exigida e a mais criticada, premindo-se por necessidades inadiáveis, está sendo levada a ampliar o espectro de sua ação já cristalizada na Constituição Federal, diante do vazio deixado pela polícia investigativa, a qual se afastou da apuração e esclarecimento de crimes, focando-se no “cartoricismo” da elaboração dos registros de infrações penais, o que tem causado ineficiência do aparato estatal de polícia.

Assim, o que parece é que não se trata da “vontade” da Polícia Militar “invadir” as funções de outros órgãos, pois o imperativo é outro, ou seja, **a necessidade inerente ao próprio serviço a ser executado, para dar à sociedade a resposta que ela merece.**

### **3. Problema: a polícia deve propiciar um atendimento mais eficiente ao cidadão**

Não existe no mundo um modelo como o da polícia estadual brasileira, em que a prisão é realizada por uma agência policial e o seu registro cabe a outra. Este é o maior signo de ineficiência do modelo atual, em que, nessa atuação incompleta, o cidadão é vitimado duplamente. Sofre a vítima os abalos psicológicos e materiais decorrentes do ilícito, e sofre, novamente, quando depende da polícia para o registro do fato. Assim, se o autor do ilícito é preso em flagrante (via de regra pela Polícia Militar), “menos pior”, pois a vítima apenas passará horas na Delegacia de Polícia, onde se acumulam grandes volumes de trabalho cartorial desnecessário, em ambientes, diga-se, nada agradáveis. E o pior, se o criminoso não é preso, saberá a vítima que o deslocamento à repartição policial-civil, quase sempre será além de penoso, inútil, pois a capacidade de a polícia investigativa e de apuração criminal esclarecer o crime, apresenta resultados que não passam de um dígito percentual<sup>3</sup>.

Este é um grande problema do modelo atual: dificulta-se o registro do fato, e quando se o faz por meio de um “B. O.”, paira a absoluta descrença de que a polícia o investigará! Ao pugnar-se por uma Polícia Militar de ciclo completo, visa-se avançar para além de tais paradigmas, mudando-se comportamentos e práticas organizacionais de um modelo de segurança pública, desajustado e anacrônico, diante das necessidades do cidadão. Decorre de tal entendimento que, a operacionalização dessa mudança de processos organizacionais e a revisão da forma de atendimento ao público e da prestação de serviços, deve ser otimizada pela soma de esforços e recursos já existentes nas polícias. Nesse diapasão, não há também como se negar, que policiais militares sejam obrigados a legitimamente “diligenciar” na busca de criminosos, por absoluta necessidade de aplicação da lei penal, dentro do contexto flagrantial da infração, e que tal mudança de paradigma, está intimamente ligada a maior

---

<sup>3</sup> São Paulo, a Unidade da Federação mais rica, onde os recursos humanos, financeiros e tecnológicos são maiores do que nos demais estados, apresenta dados de eficiência investigativa, segundo os quais noventa e cinco por cento dos crimes ficam impunes. Uma pessoa que cometa um crime na capital paulista tem uma chance em vinte de responder na Justiça, ou seja, 5,2%. E mais de 50% dos processos só são abertos porque o autor do crime foi preso em flagrante delito (na imensa maioria das vezes pela Polícia Militar). Se isso não ocorrer, a chance de a investigação policial descobrir o criminoso é de apenas 1 em 40, isto é, 2,5%. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,em-sp-95-dos-crimes-ficam-impunes,581914>. Acesso em: 07 jun. 2019.

disponibilidade de a Polícia Civil investir seus esforços na investigação e apuração de crimes de autoria desconhecida, o que se revelará como um verdadeiro “choque de gestão”!

#### 4. A lavratura de Auto de Prisão em Flagrante pela Polícia Militar

É importante frisar que a lavratura de auto de prisão em flagrante não é e nem nunca foi apuração de infração penal, pois tal ato tem como objetivo maior assegurar quem seja o autor da infração, bem como de que forma esta ocorreu, preservando-se as provas.

A rigor a autuação em flagrante é um mero ato administrativo, que tem sido elaborado, hoje, pela Polícia Civil, mas que, poderia ser produzido pela Polícia Militar, dentro do que se propõe. Como instituição incumbida de preservar a ordem pública<sup>4</sup>, englobando-se nesta a repressão imediata, vê-se como inerente a tal atribuição constitucional, quando é o Policial Militar o autor da prisão (ou apreensão), os registros da situação de flagrante. Reafirma-se que tal medida (autuação em flagrante), mesmo sendo levada a cabo por Juiz, não perde o caráter administrativo.

Na maioria das vezes tal auto, por si só, é suficiente para elucidação do fato e de sua autoria e se constituirá em Inquérito, dispensando outras diligências, salvo os exames periciais, onde sua remessa (Auto de Prisão em Flagrante) consistirá em breve relatório que será encaminhado ao juiz competente.

Corroborando tal posicionamento, Tales Castelo Branco discorreu a respeito:

O auto de prisão em flagrante. A Autuação. A prisão em flagrante e os motivos que a determinam precisam ser registrados por escrito. Precisam ficar devidamente documentados para serem apreciados e valerem como prova da ocorrência. Isto se faz por meio da autuação dos fatos, minudentemente descritos através dos depoimentos de tantos quantos intervieram no ato estatal de coação. Numa síntese, autuar é reduzir à auto, é documentar. Ato e auto, originariamente, são sinônimos. É o registro escrito da teatralidade da ocorrência, por isso que essas noções de ato e de auto ainda se confundem, como no passado, permitindo dizer que a prisão em flagrante é um auto processual idêntico a um ato teatral escrito. (CASTELO BRANCO, 1988, p. 124)

Não fosse só a questão cada vez mais conclamada da total desnecessidade do famigerado inquérito policial, é certo que a Lei Federal nº 12.403, de 2011, provocou profundas alterações no Código de Processo Penal, alterando a sistemática relativa às medidas cautelares de natureza pessoal e provocando reflexos na prisão em flagrante delito.

Anteriormente, havia o entendimento de que a prisão em flagrante, por si só, era fundamento suficiente para que o acusado permanecesse preso durante todo o processo, constituindo-se, assim, medida de natureza cautelar. Era prevalente a tese de que a prisão em flagrante era modalidade autônoma de custódia provisória, que possibilitava a manutenção do sujeito no cárcere, independentemente de conversão em preventiva após a homologação do auto de prisão em flagrante.

---

<sup>4</sup> O art. 144 da Constituição Federal de 1988 ampliou as atribuições da Polícia Militar, conferindo-lhe, além das atividades de “polícia ostensiva”, as de “preservação da ordem pública”. O que se denomina de “repressão imediata”, pelo mandamento específico, está implícito no contexto da preservação da ordem pública, que significa “manter”, mas também “restabelecer a ordem pública”, quando esta for rompida.

Com o advento da Lei n. 12.403, de 04 de maio de 2011, caso a prisão em flagrante seja legal, o juiz deverá convertê-la em preventiva ou conceder liberdade provisória, nos casos em que a lei admite, nos exatos ditames do art. 310 do Código de Processo Penal<sup>5</sup>.

Verifica-se que a prisão em flagrante não é apta a manter o agente preso, pois a necessidade da prisão deve ser aferida diante da existência de uma das hipóteses que autorizam a prisão preventiva. Assim, a prisão em flagrante ganhou viés ainda mais evidente de ato administrativo, não se devendo classificá-la como medida processual acautelatória, haja vista ser dispensada autorização judicial para tanto, sendo possível sua efetivação pela autoridade policial (civil ou militar).

É o que sustenta Walter Nunes da Silva Júnior (apud. LIMA, p. 182):

O que ocorre com a prisão em flagrante é, tão somente, a detenção do agente, a fim de que o juiz, posteriormente, decida se a pessoa deve ser levada, ou não, à prisão. Com isso, se quer dizer que não há, propriamente, uma prisão em flagrante como espécie de medida acautelatória processual penal. O flagrante delito se constitui e justifica apenas a detenção, cabendo ao juiz, após a análise por meio da leitura do auto de prisão em flagrante, definir se a prisão preventiva deve, ou não, ser decretada.

Ainda dispõe o novo parágrafo único do art. 310 do Código de Processo Penal, com a redação da Lei n. 12.403/11, que se o juiz verificar, pelo auto de prisão em flagrante, que o agente praticou o fato nas condições constantes dos incisos I a III do *caput* do art. 23 do Código Penal (excludentes de antijuridicidade), poderá, fundamentadamente, conceder ao acusado liberdade provisória, mediante termo de comparecimento a todos os atos processuais, sob pena de revogação.

A lei processual penal comum passou a exigir, ainda, que a prisão em flagrante deva ser comunicada ao juiz competente com a remessa dos autos a autoridade jurisdicional, dentro do prazo de 24 (vinte e quatro) horas após a prisão, sendo este o tempo máximo previsto no § 1º do artigo 306 do Código de Processo Penal, *in verbis*: “em até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, será encaminhado ao juiz competente o auto de prisão em flagrante e, caso o atuado não informe o nome de seu advogado, cópia integral para a Defensoria Pública”.

Para Fernando Capez, em função dessas recentes alterações advindas da Lei 12.403/11, a prisão em flagrante também perdeu o caráter de prisão provisória. Veja-se a opinião do autor:

Como já analisado, a partir da nova redação do art. 310, em seu inciso II, a prisão em flagrante, ao que parece, perdeu seu caráter de prisão provisória. Ninguém mais responde a um processo criminal por estar preso em flagrante. Ou o juiz converte o flagrante em preventiva, ou concede liberdade (provisória ou por relaxamento decorrente de vício formal). A prisão em flagrante, portanto, mais se assemelha a uma detenção cautelar provisória pelo prazo máximo de vinte e quatro horas, até que a autoridade judicial decida pela sua transformação em prisão preventiva ou não. (CAPEZ, 2012, p. 327).

Ousa-se avançar nessa linha de raciocínio para inferir que, diante de tal nova configuração jurídica da prisão em flagrante, bem como diante da competência constitucional da Polícia Militar, que inclui a repressão imediata ao delito, aliada a forte linha doutrinária e

---

<sup>5</sup> Art. 310 do CPP. Ao receber o auto de prisão em flagrante, o juiz deverá fundamentadamente: I - relaxar a prisão ilegal; ou II - converter a prisão em flagrante em preventiva, quando presentes os requisitos constantes do art. 312 deste Código, e se revelarem inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão; ou III - conceder liberdade provisória, com ou sem fiança.

jurisprudencial no sentido de que o Oficial da Polícia Militar é autoridade policial, tudo isso tem demonstrado que o sistema de persecução penal está apto a evoluir, no sentido de que a Polícia Militar passe a também fazer os registros da prisão em flagrante.

Ora, se constitucionalmente o Policial Militar tem o dever de agir para prender aquele que esteja em flagrante delito (repressão imediata), qual impedimento haveria para transportar para o papel (autos) a situação fática delituosa, e encaminhar tais autos ao judiciário, se é o juiz o verdadeiro responsável pelo controle da legalidade da prisão?

Aliás, o prosseguimento nos atos cartorários após a prisão é o modelo adotado em diversas polícias do mundo, onde a própria agência policial que faz a prisão em flagrante elabora seu relatório e o encaminha a autoridade judiciária, sem intermediários desnecessários e que só atravancam ainda mais nosso sistema de persecução penal.

De forma a corroborar o que aqui se defende, mais recentemente, de maneira absolutamente inédita, o Tribunal de Justiça de São Paulo, no dia 22 de janeiro de 2015, editou o Provimento Conjunto n. 03/2015 da Presidência e da Corregedoria Geral de Justiça, para regulamentar as denominadas audiências de custódia, sendo seguido pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução n. 213 de 15 de dezembro de 2015.

Em linhas gerais, tais atos normativos determinam a apresentação do preso, em até 24 horas, ao juiz competente, juntamente com o auto de prisão em flagrante para uma “audiência”, a qual deve ser realizada, inclusive, na presença do Ministério Público e de advogado, onde será decidido pelo juiz competente se mantém ou não a prisão, diante da possibilidade do seu relaxamento ou da concessão da liberdade provisória.

Essa iniciativa confirma a total desnecessidade de o Policial Militar apresentar dados do “flagrante”, ou mesmo das pessoas presas, à presença do Delegado de Polícia, haja vista ser de **competência privativa da autoridade judiciária o “controle da prisão”**, ainda mais a partir de 2015, quando tal controle passou a ser exercido no prazo de 24 horas! Isso revela uma maneira de facilitar, simplificar, desburocratizar, economizar, ter eficiência, ganhar tempo e fazer as coisas funcionarem melhor no âmbito da persecução penal.

## Conclusão

Pelo que se explanou, vive-se momento oportuno para a modernização de processos no âmbito da segurança pública, no sentido de que seja viabilizado o Ciclo Completo de Polícia a ser desenvolvido pela Polícia Militar, embasado na situação de flagrante de delito comum, que pode se desdobrar no registro por via de Auto de Prisão em Flagrante Delito (APFD), do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), ou do Auto de Apreensão de Adolescente Infrator (AAAI).

Atribuir-se à Polícia Militar a possibilidade de prosseguir não só na elaboração do Termo Circunstanciado, mas também nos registros das prisões, destinando os referidos autos diretamente ao judiciário, inclusive com a apresentação do infrator, quando implantado o juizado de custódia, tornaria o atual sistema de segurança pública mais eficiente.

Ressalta-se que, estando constitucionalmente consonante com as atividades de polícia de preservação da ordem pública (flagrante é ato administrativo, de mero registro de uma situação de fato, que não é apuração de infração penal), e que preservar a ordem pública significa preveni-la e restabelecê-la (flagrante está dentro da repressão imediata), rompe-se, neste estudo com paradigmas sedimentados em grande parte pela prática. Em tal contexto, operar-se-ia um verdadeiro “choque de gestão” ao defasado sistema de segurança pública, pois serão verificados diversos benefícios, dentre eles, a otimização do ciclo da ação investigatória para Polícia Civil, que apresenta resultados pífios de elucidação de crimes, liberando tal segmento policial para exercer efetivamente sua função constitucional de polícia investigativa e de apuração criminal.

Será verificado, ainda, aumento do tempo livre de policiamento (potencialização da prevenção criminal) por parte da Polícia Militar, diante da desnecessária permanência de filas de viaturas na porta das Delegacias de Polícia para apresentação de dados de ocorrência, bem como um melhor aproveitamento do trabalho dos Oficiais da PM, pois tais profissionais já têm a *expertise* dos registros dos crimes militares. A diminuição do custo da prestação do serviço policial é outro aspecto relevante. Com a simplificação dos registros cartorários, evitar-se-ão retrabalhos desnecessários, pois na situação de flagrante, a Polícia Civil simplesmente reproduz o que a Polícia Militar relata.

Como, via de regra, é o PM quem chega ao local dos fatos e é quem o preserva, tal profissional tem mais subsídios para informar ao juiz fidedignamente sobre o ocorrido, fato que proporcionará uma maior preservação da prova. Implantado o juízo de custódia, tal modelo também permitirá maior salvaguarda da incolumidade física do preso e combate aos abusos, pois haverá controle jurisdicional da prisão de forma mais célere.

Por fim, tem-se a consciência de que a violência e a criminalidade se tratam de fenômenos complexos e multifatoriais, no entanto, a medida que aqui se pugna, seria uma forma impactante, um verdadeiro “choque de gestão” em termos de segurança pública, tornando-o mais eficiente para o cidadão, este que é o destinatário final dos serviços públicos.

### Referências

BRANCO, Tales Castelo. **Da Prisão em flagrante: doutrina, legislação, jurisprudência, postulações em casos concretos**. 4. Ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 1988.

CANDIDO, Fábio Rogério. **Direito Policial: o Ciclo Completo de Polícia**. Curitiba: Juruá Editora, 2016.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Nova prisão cautelar: doutrina, jurisprudência e prática**. Niterói: Impetus, 2011.