

AUTORIDADE POLICIAL: BREVES REFLEXÕES SOBRE A UTILIZAÇÃO DO TERMO NO SISTEMA POLICIAL BRASILEIRO

POLICE AUTHORITY: BRIEF REFLECTIONS ON THE USE OF THE TERM IN THE BRAZILIAN POLICE SYSTEM

Carlos Humberto Naves Junior¹
Vitor da Silva Souza²

Resumo: O artigo examina o conceito de autoridade policial no Brasil, abordando sua evolução e o uso do termo no sistema jurídico e administrativo. O principal objetivo é analisar a atribuição da qualidade de autoridade policial a diferentes agentes policiais, considerando entendimento de que todos os servidores públicos atuantes na segurança pública exercem, cada qual em sua função, a autoridade policial. O estudo discute a distinção entre polícia administrativa e judiciária e como as atividades preventivas e repressivas se sobrepõem na prática. As considerações finais indicam que a autoridade policial deve ser compreendida como um atributo compartilhado por diversos agentes de segurança pública, sendo um conceito fundamental para a eficiência do sistema policial brasileiro. Defende-se a necessidade de uma visão mais flexível e integrada das funções policiais, com base nas demandas contemporâneas por segurança e eficiência. A metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória, com abordagem quali-quantitativa, incluindo pesquisa bibliográfica e documental, além da análise de decisões judiciais e doutrina especializada em segurança pública.

1. Doutor em Direito. Professor de Direito da Universidade do Contestado/SC. Professor convidado da ESMESC. Oficial da Polícia Militar de Santa Catarina. *E-mail:* cjnaves@gmail.com

2. Mestre em Direito e Desenvolvimento Sustentável. MBA Executivo em Gestão Pública. Oficial da Polícia Militar de Santa Catarina. *E-mail:* souza.vitor.vs@gmail.com

Palavras-chave: Autoridade policial; Ordem pública; Segurança pública; Ciências policiais.

Abstract: The article examines the concept of police authority in Brazil, addressing its evolution and the use of the term within the legal and administrative systems. The main objective is to analyze the attribution of the quality of police authority to different police agents, considering the understanding that all public servants working in public security, each in their specific role, exercise police authority. The study discusses the distinction between administrative and judicial police, and how preventive and repressive activities often overlap in practice. The final considerations indicate that police authority should be understood as an attribute shared by various public security agents, serving as a fundamental concept for the efficiency of the Brazilian police system. The article argues for a more flexible and integrated view of police functions, based on contemporary demands for security and efficiency. The methodology employed was exploratory research, with a qualitative-quantitative approach, including bibliographic and documentary research, as well as the analysis of judicial decisions and specialized public security doctrine.

Keywords: Police authority; Public security; Public order; Police sciences.

1 INTRODUÇÃO

A reflexão sobre a atividade policial e o sistema policial brasileiro, em especial sobre quem pode receber a qualidade de autoridade policial, vai muito além de uma simples designação, pois perpassa pela discussão sobre as atribuições das polícias no Brasil e a ausência de uniformidade que se tem, tanto no cenário das Ciências Policiais quanto na cultura jurídica nacional, a respeito do efetivo papel que as polícias desempenham.

A atividade policial não se restringe apenas a combater crimes, desordens, ou se valer como extensão dos demais poderes para o cumprimento de decisões judiciais; relevante compreender a atividade policial como um complexo de atuação e de operações coordenadas para

a preservação da Ordem Pública, serviço prestado essencialmente por agentes públicos.

Assim, como temas associados, serão abordados a Segurança Pública e a atividade policial como consectários lógicos para buscar conhecer quem desempenha a segurança pública no Brasil, ou seja, sobre quais servidores públicos recaem o designativo de autoridade policial.

Sobre as áreas do saber que serão tratadas, destaca-se a abordagem de assuntos que englobam as Ciências Criminais (Direito Processual Penal, Direito Penal, Criminologia, Criminalística e afins), correlacionando com as Ciências Policiais, ciência nova cujo reconhecimento no cenário acadêmico, pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), se deu apenas no ano de 2020.

Acerca da atualidade do tema, tal fato é claramente demonstrado na celeuma atual envolvendo as forças policiais (polícia civil e polícia militar) do estado de São Paulo, ocasião em que existe efervescente discussão sobre a possibilidade de a Polícia Militar - PM lavar o Termo Circunstanciado de Ocorrência - TCO quando se está diante de uma Infração Penal De Menor Potencial Ofensivo - IMPO, discussão resolvida na maior parte do Brasil, a exemplo de Santa Catarina, em que a Polícia Militar de Santa Catarina - PMSC realiza a lavratura do termo há mais de 15 anos, sendo força policial paradigma para as demais do Brasil (em índices), conforme o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024.

O estudo busca fazer uma reflexão sobre o papel dos órgãos policiais no Estado Democrático de Direito, analisando legislação, doutrina e jurisprudência para demonstrar a necessidade de melhor compreensão da atividade policial por parte dos demais atores públicos (principalmente dos tribunais superiores), tendo por base a interdisciplinaridade entre Ciências Jurídicas e Ciências Policiais.

A metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória, com abordagem quali-quantitativa e observação direta participante não estruturada. Utilizou-se a pesquisa bibliográfica, documental, pesquisa de campo e pesquisa em base de dados sobre segurança pública, tais como Fórum

Brasileiro de Segurança Pública, SciELO, Repositório de Universidades (USP, UERJ, UFSC e outras).

2 ATIVIDADE POLICIAL: APONTAMENTOS GERAIS

A segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Para tanto, são indicados pelo Texto Constitucional (art. 144) os órgãos encarregados diretamente do cumprimento deste mister, além de ser responsabilidade do Estado, por intermédio de seus poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), a elaboração e implementação de políticas públicas que favoreçam o exercício dos direitos fundamentais pelos indivíduos, cuja proteção contra arbitrariedades encontra na segurança pública o primeiro filtro de garantias.

Segundo Fabretti (2014), no Estado Democrático de Direito, a legitimação do poder constituído decorre da proteção ao indivíduo, sua propriedade e direitos fundamentais, o que se realiza por meio da provisão de segurança. Essa necessidade de proteção manifesta-se no pedido individual de intervenção estatal para regular a vida social e garantir os direitos individuais, estabelecendo um equilíbrio complexo entre controle e liberdade.

Neste ângulo de observação existe aparente contradição entre a liberdade devida ao cidadão e a segurança que deve ser prestada pelo Estado, eis que a liberdade é bem indisponível e o Estado precisa proteger (oferecer segurança) os cidadãos contra as desordens e os crimes advindos da sociedade moderna.

Para tanto, e de modo a contornar a contradição, destaca-se a existência de contrato social implícito entre cidadão e Estado, pois o cidadão dispõe de parcela de sua liberdade em troca de proteção do Estado para assegurar sua proteção individual, de sua família e de seus bens, contra ações arbitrárias de terceiros e do próprio Estado. A ideia de contrato social permanece mesmo no Estado Moderno, consoante as teorias do contratualismo.

O contratualismo é uma das explicações para o surgimento do Estado, especialmente ao abordar a transição do chamado estado de natureza para o estado civil. O contrato social representa um acordo entre o indivíduo e o Estado, com o objetivo de assegurar a sobrevivência de ambos. Entre os principais expoentes dessas teorias estão Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, cada um com sua abordagem particular (Granado, 2018).

É de se perceber que o Estado existe em função do cidadão, e não o contrário. Dessa maneira, resta plausível afirmar que a definição de segurança se dá em razão da liberdade, de modo que a intervenção do Estado na esfera privada do indivíduo somente deve se concretizar na real ou iminente necessidade de se preservar sua liberdade individual. Tem o Estado, portanto, a responsabilidade de garantir a segurança do indivíduo, por intermédio da criação de mecanismos de defesa da esfera pessoal, com a minimização de eventuais violações de direitos fundamentais.

A criação de mecanismos de proteção pelo Estado passa pelas ferramentas de segurança pública, envolvendo a aplicação do Direito Penal para controle da criminalidade e do medo. Sociologicamente, o Direito Penal é um instrumento de controle de comportamentos desviados, junto a outros ramos jurídicos, visando à disciplina social e à convivência harmônica. A paz social exige normas que regulem comportamentos, e, quando violadas, o Estado tem o dever de aplicar sanções civis e/ou penais (Cunha, 2022).

Em relação a segurança pública e a atividade policial, ambas objetos de estudos das Ciências Policiais, deve-se observar a concepção moderna de polícia – sustentada por autores como Lazzarini (1999), Moreira Neto (2014), Filocre (2017), Di Pietro (2022) – em que a atividade policial se dá em razão do perigo gerado por determinadas condutas e não tão somente por conta da criminalidade.

Elucidando a aparente discrepância em a atividade policial se preocupar mais com o perigo e não, especificamente, com a criminalidade, Filocre (2017) salienta o seguinte:

Na moderna compreensão de polícia, com contribuição muito especial do direito alemão, a atuação policial se dá em função do perigo, e não, no caso da segurança pública, em razão da criminalidade [...]. Em segurança pública o que importa é prevenir e reprimir perigo onde quer que ele ocorra. Consequentemente, não interessa em segurança pública todo e qualquer ato em tese criminoso, mas apenas aquele que efetivamente represente perigo para a sociedade. **Não é o crime que impulsiona a atividade policial de segurança pública, mas o perigo que ele representa** (Filocre, 2017. p. 08, grifo nosso).

A polícia atua em várias frentes de trabalho (seja na esfera civil, administrativa ou penal), sempre para a preservação da ordem pública e garantir o exercício dos direitos fundamentais do cidadão. Em outras palavras, a atuação da polícia vai além do simples ato da prisão de suspeitos de infrações penais ou fiscalização/cumprimento de ordens das autoridades constituídas, sendo que, no mais das vezes, somente as situações retro indicadas habitam o imaginário popular como função da polícia.

A democracia exige que a polícia atue não apenas como um braço do Poder Executivo, limitado pela lei, mas também como guardião dos direitos humanos e fundamentais. Nesse sentido, a polícia deve prestar contas ao Estado Democrático de Direito enquanto protege esses direitos. A melhor forma de atuação é adotar um padrão que promova e respeite esses direitos, demonstrando na prática o verdadeiro significado da democracia (Gouvêa; Castelo Branco; Vianna, 2021).

Nas lições de Goldstein (2017), a atividade policial abrange uma ampla gama de situações, que vão desde atendimento de ocorrências graves até identificação de problemas que poderão, no futuro, ocasionar a quebra da ordem pública (um buraco na rua ou árvore que necessita de remoção na via pública, por exemplo). Tais missões são, em sua maioria, destinadas à Polícia Militar, eis que órgão de segurança pública em contato direto com a população, porquanto os demais atuam a partir de provocação e mediante deslocamento do cidadão até o setor público competente.

Toda atividade prestada pelo Estado deve levar em conta o princípio da dignidade da pessoa humana, sendo este o princípio-síntese de toda a Ordem Constitucional. Nesta linha de ideias, não é diferente em relação à atividade policial, cujos policiais devem exercer seu mister em observância à dignidade humana, independente em qual polo se encontra o envolvido no evento danoso (autor, vítima, familiares, testemunhas etc.).

Para estudar a atividade policial no Brasil, é importante investigar o papel da polícia no cenário nacional, sendo necessário entender seu exercício pelo Estado tendo como pressuposto lógico sua prestação consoante a preservação dos direitos dos cidadãos e, da mesma forma, em que a conduta do agente estatal seja revestida de presunção de legitimidade (consubstanciada nos princípios da legalidade e veracidade).

A função policial, amplamente discutida no direito comparado, envolve diversas atividades, independentemente do modelo adotado (Inglês ou Francês). As polícias ocidentais, de modo geral, seguem dois modelos distintos: o de características militares, originado na França, e o de características civis, surgido na Inglaterra. Essas duas estruturas foram difundidas globalmente, conforme a expansão dos impérios francês e inglês, adaptando-se às particularidades locais.

Goldstein (2017), ao tratar da polícia nos Estados Unidos, lista funções aplicáveis também ao Brasil, como prevenir crimes graves, proteger garantias constitucionais, auxiliar pessoas em risco, facilitar o trânsito e prestar assistência a indivíduos vulneráveis. A polícia também resolve conflitos, identifica problemas com potencial de agravamento e trabalha para criar e manter um sentimento de segurança na comunidade.

Como indicado acima, ao tratar da atividade policial, fica claro que o estudo vai além da superficialidade com que o tema é frequentemente abordado no cenário nacional, especialmente devido à recente inclusão de questões relacionadas à segurança pública na agenda pública. Apenas em 2018 foi instituído o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP – Lei n. 13.675/2018); em 2020, as Ciências Policiais foram reconhecidas como área do saber pelo Ministério da Educação; e, somen-

te em 2023, foram aprovadas as estruturas nacionais da Polícia Civil (Lei n. 14.735/2023) e da Polícia Militar (Lei n. 14.751/2023).

O modelo de polícia no Brasil, denominado por Cotta (2012) de sistema luso-brasileiro, deriva do sistema francês e adota uma estrutura dual, com funções de preservação da ordem pública e investigação criminal. Contudo, o desenvolvimento desse modelo no Brasil teve particularidades históricas que o diferenciam dos modelos inglês e francês. Conforme Cotta (2012), houve adaptações às necessidades de Portugal no Brasil, resultando em uma forte influência da tradição militarista lusitana, moldada durante a expansão do Império Ultramarino português.

3 AUTORIDADE POLICIAL: CONCEITO EM EVOLUÇÃO

Para se elucidar o conceito de autoridade policial, é útil separar as palavras e perquirir seus significados de maneira isolada para, após, buscar o conceito da locução. Autoridade significa, em linhas gerais, poder que alguém possui para fazer valer a sua vontade, ou a vontade de alguém cuja autoridade a pessoa representa (Michaelis, 2024).

Adicionando o termo “policial” ao substantivo autoridade, tem-se que o termo qualifica a autoridade, funcionando como adjunto adnominal, eis que caracteriza e especifica o tipo de autoridade; é dizer, tem-se uma autoridade relativa à polícia, que desempenha alguma função relacionada à polícia.

Hodiernamente, a polícia (art. 144, CRFB/88) é órgão estatal que tem por finalidade principal a preservação da Ordem Pública, intrinsecamente ligada à manutenção do Estado e utilizada como elemento de execução de políticas estatais para a preservação das estruturas de poder, além do combate à violência e à criminalidade organizada.

Merece apontamento no cenário nacional o uso do termo “polícia” na legislação designando órgãos e servidores que não tenham como atribuição precípua a preservação da Ordem Pública, o que também torna mais complexa as explicações acerca da atividade policial. Como exemplos, cita-se a polícia judicial, criada pela Resolução n. 344/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sendo uma especialidade do

servidor público (Analistas e Técnicos) para cuidar da segurança das instalações dos Fóruns e Tribunais, além da segurança dos magistrados e demais servidores; a polícia da Câmara dos Deputados (regulamentada pela resolução 18/2003) e a polícia do Senado (regulamentada pela resolução 59/2002).

Destaca-se que os agentes policiais acima mencionados não pertencem aos quadros da segurança pública, nos estritos limites dos incisos do art. 144 da Constituição Federal e, portanto, não são responsáveis diretamente pela segurança pública de forma específica, estando subordinados às suas atribuições nas casas legislativas. Em linhas semelhantes, percebe-se que a palavra polícia, nos termos empregados hoje no Brasil, não tem correspondência exata de significado com a expressão autoridade policial (Foureaux, 2019).

Sobre o conceito de autoridade policial, atualmente algumas literaturas indicam que a função de autoridade policial repousa somente no cargo de delegado de polícia (Garcez, 2016; Perazzoni, 2011; e outros), em grande parte apoiados na estrutura de autoridade policial indicada por Hélio Tornaghi (1977). Não obstante, consoante jurisprudência atualizada, destaca-se que as funções de investigação na seara criminal não são exclusivas das polícias civis, como já decidiu os Tribunais Superiores (STJ, HC 476.482/SC, Rel. Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 21/02/2019, DJe 11/03/2019).

Ainda no âmbito doutrinário, Lazzarini (1999), Moreira Neto (2014) e Foureaux (2019) indicam que todos os agentes públicos policiais, em seu mister de atuação, são dotados de autoridade policial para o desempenho de suas funções, por observar que é intrínseca à atividade policial desempenhada e, por isso, a característica de autoridade policial ser necessária para a atuação coativa e coercitiva sobre bens, direitos, coisas e pessoas.

A autoridade policial é exercida por um agente público que ingressa no serviço público por meio de concurso de provas e títulos. Doutrinadores como José dos Santos Carvalho Filho (2022), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022) e Celso Antônio Bandeira de Mello (2015) de-

finem o agente público como aquele que atua em nome do Estado, exercendo funções que representam a vontade da Administração Pública.

Agente público, segundo o art. 2º da Lei 8.429/1992, é todo aquele que, ainda que temporariamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função em entidades da Administração Pública, seja por eleição, nomeação, designação ou contratação. Esse conceito complementa a definição de Carvalho Filho (2022), que o descreve como quem atua em nome do Estado, compondo a trilogia fundamental da Administração: órgãos, agentes e funções.

Lazzarini (1999), que foi Desembargador no Tribunal de Justiça de São Paulo, sobre o termo autoridade policial, elucida de maneira cristalina os agentes que exercem a atividade. Ressalta-se, por oportuno, que a posição do ilustre jurista não ecoa na totalidade da doutrina, por motivos outros. O autor indica o conceito e alcance do termo, salientando que toda autoridade policial é, antes disso, um agente público, regido pelas normativas do Direito Administrativo. Consoante o indicado professor,

[...] a Autoridade Policial é um agente administrativo que exerce atividade policial, tendo o poder de se impor a outrem nos termos da lei, conforme o consenso daqueles mesmos sobre os quais a sua autoridade é exercida, consenso esse que se resume nos poderes que lhe são atribuídos pela mesma lei, emanada do Estado em nome dos concidadãos (Lazzarini, 1999, p. 269).

Neste contexto, destaca-se a Nota Técnica n. 003/2016-FENAPEF, elaborada pela Federação Nacional dos Policiais Federais, para subsidiar discussões no Congresso Nacional quando da propositura de projetos de lei que pretendiam substituir, em algumas legislações, o termo “autoridade policial” pelo termo “delegado de polícia”, a exemplo dos PL n. 6433/2013 de autoria do então Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos e PL n. 07/2016 de autoria do então Deputado Sérgio Vidigal.

Na indicada Nota Técnica n. 003/2016-FENAPEF, mais uma vez se elucidou que

[...] 28. **Não se pode restringir a exclusividade do atributo de “autoridade policial” ao cargo de delegado de polícia, sob pena de violar a supremacia constitucional e inviabilizar o funcionamento dos órgãos de polícia do País. A atividade de policiamento do Estado é desempenhada** pelos órgãos públicos, por intermédio dos **agentes públicos policiais**, categoria de servidores que comporta vários cargos policiais, inclusive o de delegado de polícia e todos executam suas atribuições determinadas pelo texto constitucional [...].

43. Assim, resta claro que a **“autoridade policial” é um atributo indissociável e irrenunciável dos agentes públicos policiais que executam as funções dos órgãos de polícia definidos no art. 144 da Constituição Federal**. Por isso, não pode o legislador ordinário retirar-lhes esse atributo e restringi-lo somente a um cargo policial, o cargo de delegado de polícia, pois afrontaria a supremacia da Constituição e violaria os princípios da isonomia e da igualdade positivados no art. 5º, caput, do texto constitucional³. (FENAPEF, 2016, grifo nosso).

Concatenando as discussões, percebe-se uma intensa controvérsia sobre quem tem autoridade para lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) em infrações de menor potencial ofensivo, cujas penas máximas são de até 2 anos. Mudanças procedimentais vêm ocorrendo gradualmente em diversos estados, e a lavratura do TCO tornou-se um ponto central para a compreensão do modelo misto da polícia brasileira.

Acentuando a polêmica, autores como Tourinho Filho (2000), Mirabete (2000) e Bitencourt (1997) defendem que a lavratura do TCO é uma atribuição exclusiva da Polícia Civil, não podendo ser estendida à Polícia Militar. Mirabete (2000) vai além, retirando essa competência até mesmo dos demais policiais civis, ao afirmar que a autoridade policial é apenas o delegado, cabendo a ele com exclusividade a confecção do procedimento.

Nesse contexto, surgem implicações sobre o conceito de autoridade policial, especialmente após o anúncio, no início de 2024, do governa-

3. Nota Técnica n. 003/2016-FENAPEF. Disponível em: <https://fenapef.org.br/nota-tecnica-no-032016-fenapef-fundamenta-o-atributo-de-autoridade-policial-de-todos-agentes-publicos-policiais>. Acesso em: 26 set. 2024.

dor de São Paulo, que iniciou os trâmites para permitir que a Polícia Militar do estado possa confeccionar o TCO em infrações de menor potencial ofensivo. No entanto, essa medida enfrenta resistência por parte dos delegados, que apontam uma possível usurpação de função pela Polícia Militar em relação à Polícia Civil.⁴

Embora exista resistência, o tema está pacificado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, com a implementação da medida (total ou parcialmente) pela maior parte dos estados brasileiros. Não apenas a PM pode lavrar o termo, como também a polícia rodoviária federal (PRF), conforme julgamento das ADIs 6264 e 6245, ocasião em que o pleno do STF confirmou a atribuição da PRF em relação às infrações penais de menor potencial ofensivo, senão vejamos:

[...] Lavratura de termo circunstanciado de ocorrência pela Polícia Rodoviária Federal. Possibilidade. [...] 4. O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que é constitucional a lavratura de TCO por autoridade policial que não seja delegado de polícia, por não se tratar de atribuição exclusiva da polícia judiciária (ADI 5.637, Rel. Ministro Edson Fachin). [...] Fixação da seguinte tese de julgamento: “O Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) não possui natureza investigativa, podendo ser lavrado por integrantes da polícia judiciária ou da polícia administrativa”. (STF - ADI: 6245 DF, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 22/02/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJE-s/n DIVULG 28-04-2023 PUBLIC 02-05-2023). (Brasil, 2023).

Cumpra mencionar que nossa Corte Constitucional, quando do Julgamento das ADIs 3807 e 5637, indicou de maneira clara ser o termo autoridade policial atributo inerente a todos os agentes constantes no art. 144 do Texto Constitucional, quando do exercício de suas atividades. No mesmo sentido é o voto do Min. Alexandre de Moraes, no julgamento da ADI 5637/MG, ratificando a ideia.

4. <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/entenda-o-conflito-entre-policias-de-sao-paulo-que-envolve-a-possivel-mudanca-de-registro-de-ocorrencias/>. Acesso em: 06 jul. 2024

Observa-se que, de forma gradual, diversos estados da federação já permitem que suas Polícias Militares lavrem termos circunstanciados sem a necessidade de intervenção das Polícias Cíveis (delegados). Em geral, os procedimentos são realizados no próprio local da infração penal, pelo órgão policial que atendeu à ocorrência. Isso reflete uma mutação na atividade policial e uma reinterpretação do conceito de autoridade policial, a exemplo de Santa Catarina, em que PMSC realiza a lavratura do termo há mais de 15 anos.

Na visão de Kist (2020), a lavratura do termo circunstanciado demonstra a implementação do ciclo completo de polícia em infrações de menor potencial ofensivo, permitindo um fluxo direto entre as polícias e o Poder Judiciário. Segundo o autor, há uma forte tendência doutrinária e jurisprudencial em favor da adoção do ciclo completo, visando aprimorar o atual sistema policial.

4 MISCIGENAÇÃO DAS FUNÇÕES ENTRE AS FORÇAS POLICIAIS

Atualmente, conforme metodologia de pesquisa consistente em observação direta participante dos pesquisadores para com o objeto de estudo, qual seja, atuação das forças policiais (polícia militar e polícia civil) na prática, nota-se certo descompasso entre o que está previsto na legislação e o que é percebido no cotidiano policial.

Em partes, o descompasso resulta na acepção equivocada de alguns conceitos que serão indicados a frente, de maneira não exaustiva, sendo eles as definições de polícia administrativa, polícia judiciária, polícia investigativa, dentre outros, e a incorreta correlação destes conceitos como sinônimos dos órgãos policiais (polícia militar, polícia civil, polícia rodoviária federal, polícia federal e polícia penal).

Acerca do tema polícia e suas funções, normalmente os doutrinadores se valem do termo de modo genérico, para apontar as características da polícia, suas funções e outros fatores. De fato, em certas situações não existe a necessidade de distinções refinadas acerca de qual órgão

policial realiza o trabalho policial, bastando que seja resolvido o problema, consoante indicação de Gouvêa, Castelo Branco e Vianna (2021).

Alguns autores se dedicaram a explorar a atividade policial e suas subdivisões, como Álvaro Lazzarini, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, José Cretella Júnior, Hely Lopes Meirelles e Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Esses estudiosos abordam a atividade policial, suas classificações e particularidades, destacando que toda ação policial, independentemente da área, possui natureza eminentemente administrativa, pois suas ações se consubstanciam em atos administrativos e, portanto, estão sujeitas ao regime de direito administrativo.

Para Moreira Neto (2014), a polícia administrativa, em sentido estrito, diferencia-se da polícia judiciária, que se dedica à investigação de crimes e à captura de criminosos. Enquanto a polícia judiciária foca na atuação sobre as pessoas e na proteção da liberdade de ir e vir, a polícia administrativa tem uma atuação mais ampla, regulando as atividades das pessoas e garantindo o exercício socialmente compatível de suas liberdades e direitos fundamentais.

Além disso, Di Pietro (2022) baseia seu entendimento sobre a diferença entre polícia administrativa e judiciária nas instituições policiais, destacando essa distinção ao mencionar as funções das polícias estaduais, como a militar e a civil. Veja:

A polícia judiciária é privativa de corporações especializadas (polícia civil e militar), enquanto a polícia administrativa 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 (Di Pietro, 2022, p. 164, grifo nosso).

Lazzarini (1999) afirma que tanto a polícia administrativa quanto a judiciária são manifestações da atividade administrativa exercida pela polícia. O autor ressalta que um mesmo órgão pode ser misto (ecclético), atuando preventivamente antes da infração penal e de forma repressiva após o cometimento de crimes que não conseguiu evitar. Segundo Laz-

zarini, essa dualidade de funções reflete a complexidade das atividades policiais, conforme se observa abaixo:

Não é o rótulo do órgão policial que qualifica a atividade. O que a qualifica em polícia administrativa (preventiva) ou polícia judiciária (repressiva ou auxiliar) será, e isto sempre, a atividade de polícia em si mesma desenvolvida. [...] **a linha de diferenciação é bem precisa, porque será a ocorrência ou não de um ato penal [...].**

Lembremo-nos que a repressão imediata pode ser exercida pelo policial militar, sem que haja violação da norma constitucional, porque quem tem a incumbência de preservar a ordem pública, tem o dever de restaurá-la, quando de sua violação, sendo isso que o povo dele espera (Lazzarini, 1999, p. 54-60, grifo nosso).

Nesse contexto, conclui-se que polícia administrativa não é sinônimo de polícia militar, assim como polícia judiciária não equivale exclusivamente à polícia civil. Na verdade, polícia administrativa e polícia judiciária são funções exercidas por todos os órgãos policiais, conforme a demanda e a situação em que atuam.

A ratificar o supra exposto, vislumbra-se uma miscigenação de funções policiais que é observada na prática por Candido (2020) e Naves Junior (2023), que exemplificam situações em que as providências previstas no artigo 6º do Código de Processo Penal são adotadas precipuamente pela Polícia Militar. Vale lembrar que esse artigo trata das diligências mínimas que a autoridade policial deve adotar imediatamente após tomar conhecimento de uma infração penal.

O art. 6º do Código de Processo Penal é taxativo ao indicar que a autoridade policial, logo que tiver conhecimento da prática da infração penal deverá proceder diversas atividades do universo policial. Nota-se na prática que diversos agentes públicos atuam nesse momento (policiais civis, policiais científicos e policiais militares), cada qual no seu âmbito de atuação.

Geralmente, a Polícia Militar é o primeiro interventor e gerenciador da crise quando ocorre um delito, sendo responsável por cumprir inicialmente o art. 6º do CPP, ao dirigir-se ao local e garantir que o estado e a conservação das coisas não sejam alterados até a chegada dos pe-

ritos criminais. Em seguida, a Polícia Científica realiza a identificação e apreensão de objetos, enquanto a Polícia Civil, por sua vez, colhe as provas necessárias para esclarecer o fato e suas circunstâncias.

Sobre o comparecimento da Polícia Civil ao local dos fatos quando da ocorrência de uma infração penal, conforme pesquisa de campo realizada em Santa Catarina em 2023, verifica-se que na maior parte dos casos a Polícia Militar atende a ocorrência sem a participação de outras forças policiais. Tal fato se dá tanto pela ausência de acionamento, devido a normativas internas que permitem tal prática, quanto pelo acionamento sem o comparecimento da Polícia Civil, deixando todas as providências, previstas no art. 6º do CPP, sob a responsabilidade da Polícia Militar (Naves Junior, 2023).

Além disso, segundo Candido (2020), nos locais de crime, é comum que os policiais militares colham as provas imediatas que poderiam se perder, respeitando a cadeia de custódia, e assim evitam prejuízos à Justiça Criminal; eles também identificam as testemunhas no calor dos acontecimentos, antes que a oportunidade se perca. Os policiais militares frequentemente atuam como testemunhas, sendo esse um dos principais elementos de prova no processo, quando não o único.

Outro exemplo sobre o caráter miscigenado dos órgãos policiais reside na atuação das polícias militares coadjuvando com a vigilância sanitária, situação ocorrida durante crise sanitária instaurada pela covid-19 em 2020-2022; mesmo tendo por função precípua a polícia ostensiva, a PMSC atuou como órgão de fiscalização sanitária, em obediência aos decretos municipais e estaduais do período (Souza, 2024).

Nos tribunais superiores, a polêmica sobre as atribuições policiais continua, com entidades de classe, como as dos oficiais da Polícia Militar e dos delegados da Polícia (Civil e Federal), propondo ações para defender suas respectivas prerrogativas. Nas ADIs mencionadas ao longo do texto, a Polícia Civil tem predominantemente defendido a exclusividade das investigações e dos atos de polícia judiciária; em contrapartida, as Polícias Militares buscam expandir suas atribuições para abranger todas as atividades policiais, conceito conhecido como ciclo completo de polícia.

Nesse contexto, é relevante mencionar a ADI 4472, proposta pela FENEME (Federação das Entidades dos Oficiais Militares Estaduais), na qual a ADEPOL (Associação dos Delegados de Polícia) posteriormente ingressou como *amicus curiae*, ocasião em que foi questionada a constitucionalidade de dispositivos da Constituição de Santa Catarina que atribuíam à Polícia Civil funções consideradas alheias às suas atividades, como a execução de serviços administrativos de trânsito, supervisão de serviços de segurança privada, fiscalização de jogos e diversões públicas, entre outras, relacionadas a atos de polícia administrativa.

O ponto peculiar da ADI 4472 foi o ingresso da ADEPOL como *amicus curiae*, defendendo a constitucionalidade dos incisos III a VI do art. 106 da Constituição de Santa Catarina. A petição indicou a possibilidade de a Polícia Civil exercer atividades típicas da Polícia Militar e vice-versa; a associação dos delegados argumentou, inclusive, que a distinção entre polícia judiciária e administrativa não se aplica integralmente no Brasil, devido ao modelo misto de polícia, senão veja-se:

No Brasil, a distinção da polícia judiciária e administrativa, de procedência francesa e universalmente aceita, menos pelos povos influenciados pelo direito inglês (Grã-Bretanha e Estados Unidos) não tem integral aplicação, porque a nossa Polícia é mista, cabendo ao mesmo órgão, como dissemos, atividades preventivas e repressivas [...]

Corroborar esse entendimento o julgamento do HC n. 82.142, em que **o STF admitiu a possibilidade de os Estados adotarem uma Polícia mista, em que a Polícia Civil possa exercer atividades típicas da Polícia Militar e vice-versa, desde que haja previsão em norma estadual compatível com a CF/88.** Em resumo, ante à inexistência de rol taxativo na Constituição Federal que especifique, de forma objetiva, a repartição de competências entre as Polícias Civil e Militar, pode-se concluir que a construção do conceito de Polícia Judiciária e Polícia Administrativa foi desenvolvido por influência da doutrina, da jurisprudência e da legislação pátria ao longo dos anos. É, portanto, plenamente possível que a PCSC execute determinadas funções que, às vezes, em outros Estados da Federação, possam ser exercidas pela Polícia Administrativa e vi-

ce-versa; exige-se, apenas, a existência de previsão normativa na legislação local sobre o assunto. (STF - ADI: 4472 SC 9942457-28.2010.1.00.0000, Relator: NUNES MARQUES, Data do protocolo: 15/10/2010, Publicação, DJE: 14/06/2023). (Brasil, 2023).

Nesse contexto, ao analisar as recentes ADIs, observa-se que os delegados questionam as atribuições de polícia judiciária quando exercidas pela PM ou PRF, especialmente no que diz respeito à lavratura do TCO, alegando ser uma prerrogativa exclusiva do delegado de polícia. Por outro lado, conforme mencionado na ADI 4472, o mesmo órgão de classe defende que o modelo de polícia brasileiro é misto, permitindo que a Polícia Civil realize atos de polícia administrativa, como a fiscalização de trânsito e a expedição de alvarás para estabelecimentos relacionados a jogos e diversões.

Nesse sentido, surgem algumas questões: ou se adota uma delimitação clara e ordenada das funções policiais, sem invasão de atribuições, ou se reconhece uma doutrina moderna que aceita a hibridização das funções, consolidando a natureza mista da polícia. Isso incluiria tanto a investigação quanto às atividades de polícia administrativa, judiciária e demais atos no âmbito policial (Souza, 2024).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre o conceito de autoridade policial no Brasil revela a complexidade de um tema que, embora pareça claro em um primeiro momento, exige uma análise profunda das atribuições dos diferentes órgãos policiais e do papel que desempenham no Estado Democrático de Direito. A definição de quem exerce a autoridade policial transcende a figura tradicional do delegado, estendendo-se a todos os agentes que, de alguma forma, participam da preservação da ordem pública e do cumprimento das normas legais.

A divisão entre as funções de polícia administrativa e polícia judiciária, estabelecida no direito brasileiro, frequentemente gera confusões conceituais, especialmente quando aplicada na prática. A polícia administrativa tem um caráter preventivo, atuando antes da ocorrência de ilí-

citos, enquanto a polícia judiciária tem uma função repressiva, voltada para a investigação e a apuração de infrações penais. No entanto, como demonstrado, essas divisões nem sempre são claras, e as forças policiais muitas vezes exercem ambas as funções de maneira concomitante, conforme as necessidades operacionais.

A discussão sobre a competência para a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) é um exemplo prático dessa mistura de funções. A resistência de alguns setores, especialmente por parte dos delegados, em aceitar que outras forças, como a Polícia Militar e a Polícia Rodoviária Federal, possam desempenhar tal atividade, mostra a necessidade de uma maior compreensão e flexibilização no entendimento das atribuições policiais. As decisões do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a competência de várias forças para a lavratura do TCO, reforçam essa tendência de modernização e eficiência no trato dos crimes de menor potencial ofensivo.

Interessante apontar que quando se está a falar de uma autoridade policial, seja de qualquer órgão policial, esta autoridade está no campo do Direito Administrativo, e não no campo da atividade jurisdicional. Assim, por não possuir função jurisdicional, é de conclusão simples que qualquer autoridade policial está amparada no Direito Administrativo e seus atos são atos administrativos, se revestindo de características, poderes e sujeições específicas.

A evolução do entendimento jurídico sobre a autoridade policial no Brasil também reflete o crescimento das Ciências Policiais como um campo de estudo legítimo, multidisciplinar e independente, reconhecido oficialmente pelo Ministério da Educação (MEC) a partir de 2020. Esse reconhecimento é um marco importante, pois permite o desenvolvimento de um corpo teórico específico sobre as atividades policiais, diferenciando-as de outras disciplinas jurídicas, como o Direito Penal e o Direito Processual Penal, e agregando valor à formação dos profissionais de segurança pública.

Ademais, é fundamental ressaltar que a atividade policial no Brasil deve ser compreendida dentro do contexto do Estado Democrático de Direito, no qual a intervenção estatal, embora necessária para garan-

tir a segurança e a ordem pública, deve sempre respeitar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. A polícia, como instrumento do Estado, tem o dever de proteger a sociedade contra desordens e crimes, mas essa proteção não pode, em nenhuma hipótese, ser utilizada como justificativa para arbitrariedades ou abusos de poder.

A análise doutrinária e jurisprudencial apresentada ao longo deste estudo também destaca a importância de uma maior integração entre as forças policiais, com vistas à promoção de um sistema de segurança pública mais eficiente e alinhado com as demandas da sociedade contemporânea. O modelo policial dual mostra sinais de desgaste, especialmente quando comparado a sistemas que adotam o ciclo completo de polícia, no qual uma mesma força policial é responsável tanto pela prevenção quanto pela repressão de crimes.

O debate sobre quem pode ser considerado autoridade policial e quais são suas reais atribuições precisa ser constantemente revisitado, à luz das mudanças sociais e das novas demandas por segurança pública. A distinção entre polícia administrativa e judiciária, embora útil do ponto de vista teórico, deve ser flexível o suficiente para permitir que as forças de segurança atuem de maneira mais integrada e eficaz, sem perder de vista a necessidade de controle e transparência.

Em síntese, o conceito de autoridade policial deve ser visto como um atributo comum a todos os agentes públicos responsáveis pela segurança pública, independentemente do órgão a que pertençam. A modernização do sistema policial brasileiro passa pela superação de divisões rígidas e pela adoção de uma visão mais ampla e inclusiva, consubstanciada em uma mutação da atividade policial que valorize o papel de todas as forças policiais na proteção da sociedade e na preservação da ordem pública, sempre em conformidade com os princípios constitucionais que regem o Estado Democrático de Direito, em especial o princípio da dignidade da pessoa humana.

Por tudo analisado, observa-se várias imprecisões e ambiguidades na tentativa de delimitação do campo de atuação das polícias com base nas tradicionais definições de polícia administrativa e judiciária. No entanto, as decisões mostram maior assertividade quando se afastam da dou-

trina francesa e ampliam o debate, buscando construir um entendimento prático para resolver problemas interinstitucionais e sociais, ajustando a jurisprudência às particularidades das polícias brasileiras.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios jurídicos. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BARRETO, José Eufrásio. **Ciclo Completo de Polícia. As gendarmarias brasileiras e o modelo de eficiência policial**. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4472 SC (9942457-28.2010.1.00.0000)**. Relator: Min. Nunes Marques, data do protocolo: 15 out. 2010, publicação: DJE, 14 jun. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3968779>. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6245 DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, julgamento em 22 fev. 2023, Tribunal Pleno. Publicação: DJe, divulgado em 28 abr. 2023, publicado em 2 maio 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5805177>. Acesso em: 25 set. 2024.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRITO, Alexis Couto de; FABRETTI, Humberto B.; LIMA, Marco Antônio F. **Processo Penal Brasileiro**, 4. ed. São Paulo: Atlas, 2019. *E-book*. ISBN 9788597020403. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597020403/>. Acesso em: 02 mar. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022. *E-book*. ISBN 9788597027259. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027259/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

COTTA, Francis Albert. **Matrizes do sistema policial brasileiro**. Belo Horizonte: Crisálida, 2012.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal: parte geral**. 11. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.

DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. *E-book*. ISBN 9786559643042. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 25 mar. 2024.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança Pública**. Fundamentos jurídicos para uma Abordagem Constitucional. São Paulo: Atlas, 2014.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito Policial Moderno: Polícia de Segurança Pública no Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Grupo Almedina (Portugal), 2017. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584933273/>. Acesso em: 04 jul. 2024.

FENAPEF. Federação Nacional dos Policiais Federais. **Nota Técnica n.º 003/2016-FENAPEF: fundamenta o atributo de autoridade policial de todos agentes públicos policiais**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://fenapef.org.br/nota-tecnica-no-032016-fenapef-fundamenta-o-atributo-de-autoridade-policial-de-todos-agentes-publicos-policiais>. Acesso em: 26 set. 2024.

FOUREAUX, Rodrigo. **Segurança Pública**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

GARCEZ, William. O conceito de autoridade policial na legislação brasileira. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 21, n. 4636, 11 mar. 2016. ISSN 1518-4862. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/47144>. Acesso em: 3 jul. 2022.

GRANADO, Gustavo. **A teoria contratualista do Estado: convergências e divergências em T. Hobbes, J. Rousseau e J. Locke**. Rio de Janeiro: Gramma, 2018.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma sociedade livre**. Tradução Marcello Rollemberg. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

GOUVÊA, Carina Barbosa; CASTELO BRANCO, Pedro H. Villas Bôas; VIANNA, Gilberto de Souza. Contextualizando a polícia democrática: uma possível resposta para as graves crises de segurança pública no Brasil. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, edição Comemorativa dos 130 anos da Revista Acadêmica, p. 80-95. nov. 2021. ISSN 2448-2307. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/252570>. Acesso em: 10 jul 2024.

KIST, Igor R. Marchewicz. **A adoção do ciclo completo de polícia como solução eficaz ao exaurido modelo brasileiro de polícia**. 2020. 108p. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais). Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Lisboa, Portugal. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/36743>. Acesso em: 26 maio 23.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. **Revista de informação legislativa**, v. 28, n. 109, p. 137-148, jan./mar. 1991. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496829>. Acesso em: 18 set. 22.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NAVES JUNIOR, Carlos Humberto. **A polícia militar na fase pré-processual**: estudo sobre a evolução em sua atribuição. Tese (Doutora-

do em Direito). Universidade Veiga de Almeida, Rio de Janeiro, 2023, 207p.

NAVES JUNIOR, Carlos Humberto. **Novas tecnologias e o policiamento ostensivo**. São Luis/Maranhão: Z-Prime Editora, 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

PERAZZONI, Franco. O delegado de polícia no sistema jurídico brasileiro: das origens inquisitoriais ao garantismo penal de Ferrajoli. **Segurança Pública e Cidadania**. 2011. Disponível em: <https://periodicoshom.pf.gov.br/index.php/RSPC/article/view/113>. Acesso em: 02 mar. 23.

SOUZA, Vitor da Silva. **Mutação da Atividade Policial: novas perspectivas sobre a atuação da Polícia Militar pós-Covid-19** / Vitor da Silva Souza. – São Paulo: Editora Dialética, 2024. 268 p.

TORNAGHI, Hélio Bastos. **Instituições de direito processual penal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1977. v. II.

Recebido em: 10/09/2024

Aprovado em: 11/09/2024