

A POLÍCIA CIVIL NO BRASIL: Definição, identidade e expectativas das polícias investigativas¹

Alexandre Pereira da Rocha (PCDF)²

“Os governos passam, as sociedades morrem, a polícia é eterna...” (Honoré de Balzac)

INTRODUÇÃO

Quando se fala Polícia Civil, o que isso significa? Nota-se: a palavra “civil” especifica outra palavra, a “polícia”. Assim, o termo “civil” é um adjetivo, enquanto “polícia” substantivo. Daí se infere que há outros tipos de polícias no Brasil. O rótulo civil, portanto, está acenando especificamente para um tipo de polícia. Como aponta Zaverucha (2003, p12), o termo polícia civil é um pleonasma, pois: “doutrinariamente a Polícia, como órgão incumbido de prevenir a ocorrência de infração penal e reprimir as que não conseguiu evitar que ocorressem, é uma instituição de caráter civil.

O que faz a Polícia Civil? Essa questão é fundamental para entender o campo de atuação dessa polícia. Também ajuda diferenciar os tipos de polícia existentes no Brasil, além de contar as próprias histórias das polícias civis. Ao descrever o campo de atuação e as competências dessas polícias, verifica-se, portanto, que o termo “civil” não funciona só como adjetivo, porém se constitui na própria natureza dessas instituições.

Destarte, este artigo visa apresentar, de forma simplificada, um significado sobre Polícia Civil e descrevê-la ao longo de sua trajetória histórica. Além disso, sem desconsiderar a pluralidade das polícias civis brasileiras, procura encontrar unidade para identificar a Polícia Civil, em termos de narrativas, normatizações e expectativas.

O artigo está dividido em três partes. A primeira parte faz breve contextualização histórica e legal com o fim de encontrar unidades entre as diversas instituições ao longo do tempo. A segunda parte procura responder à questão “o que é Polícia Civil?”, vendo que, ao longo de sua

¹ VII Encontro Nacional de Antropologia do Direito, ENADIR, GT02 - Conflitos, segurança pública e práticas judiciais. 23 a 27 de agosto de 2021 (virtual)

² Policial Civil do Distrito Federal. Mestre em Ciência Política. Doutor em Ciências Sociais. Associado do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. E-mail: alxroch@yahoo.com.br

história, consolidou-se um tipo de polícia judiciária. A terceira parte, defronta-se com a questão “o que faz a Polícia Civil?”, mostrando suas particularidades no contexto sistema policial brasileiro. Por fim, à guisa de conclusão, debate-se a busca de identidade da Polícia Civil atualmente, com suas expectativas frente aos desafios da segurança pública e no âmbito do sistema de justiça criminal.

BREVE CONTEXTO HISTÓRICO

Em termos históricos, a quem veja as origens da Polícia Civil no Brasil nos idos do século XVII, quando os alcaides, exercendo as funções nas vilas da colônia, realizavam diligências com vistas à prisão de malfeitores, acompanhados de um escrivão, que por sua vez, lavrava um termo de todo o ocorrido para posteriormente apresentar ao magistrado (DAVID, 2019, p. 23).

Numa vertente dominante, que assimila as origens da polícia à consolidação do Estado, destaca-se a perspectiva que recorre à época do Brasil Império, sobretudo com a vinda de Dom João VI para o Brasil. Tem-se que o rei lusitano trouxe consigo quase todo o aparato estatal e burocrático de Portugal. Ora, até então, no Brasil, não dispunha de uma organização policial efetiva. Mas com a chegada da família real, por meio do Alvará de 10 de maio de 1808, foi criada a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, que seria o embrião do serviço de polícia no Brasil. Tem-se que, o Intendente Geral era na realidade um Ministro da Segurança Pública (SANTOS, 1985).

Nesse contexto, o intendente Paulo Fernandes Viana, por meio da decisão nº 15, criou dentro da estrutura da intendência o posto de oficial de Polícia e uma secretaria. Conforme o modelo já estabelecido em Lisboa, os trabalhos da secretaria seriam divididos entre três oficiais com suas respectivas áreas de atuação. Haveria ainda um oficial-mor e um praticante, que também serviria de porteiro. Um alcaide, com escrivão, e dez meirinhos executariam as diligências do órgão (CABRAL, 2016).

Destaca-se que, pela Lei de 15 de outubro de 1827, foi criado o cargo de Juiz de Paz. Posteriormente, Lei de 6 de junho de 1831 deu aos juízes de paz competência para conhecerem *ex officio* os crimes policiais, com autoridade em todo o município, e para nomearem, em seus distritos, os delegados de quarteirão (RODYCZ, 2003). Segundo a lei orgânica da época, muitas

atribuições policiais foram conferidas ao Juiz de Paz, que se constituía na autoridade policial do Império (VIEIRA, 2002).

Essa situação foi confirmada pelo Código de Processo Criminal de 1932, no qual confiou aos Juízes de Paz e aos Juízes municipais, cumulativamente toda a inspeção policial (VIEIRA, 2002). Essas normatizações concederam ao cargo de Juiz de Paz capacidade de concentrar a autoridade justiça e de polícia. Assim, competia ao Juiz de Paz julgar contravenções e crimes considerados leves, vigiar os suspeitos, conceder passaportes, obrigar a assinar termo de bem viver aos vadios, mendigos, prostitutas, bêbados e todos os que perturbassem a ordem pública estabelecida (HOLLOWAY, 1997).

A relevância do cargo de Juiz de Paz, deve-se que, na historiografia, esse cargo seria precursor ao cargo de delegado de polícia. Com efeito, era comum os delegados substituírem os juízes de paz do período regencial em várias atribuições, sobretudo com o objetivo de conter o poder local frente à autoridade central (BONELLI, 2003).

Naquele Código de Processo Criminal do Império de 1932, que tratou da organização judiciária e da parte processual complementar ao Código Criminal de 1830, assim, alterando inteiramente as formas do procedimento penal então vigentes, herdadas da codificação portuguesa, foi criado o cargo de Chefe de Polícia, concentrando a direção das atividades da Polícia da Corte, antes pertencentes ao intendente geral (PESSOA, 2015). Com efeito, os Juízes de Paz e Juízes de direito continuaram exercendo atividades policiais, mas nas cidades populosas essa função passou a ser exercida pelo Chefe de Polícia.

A Lei nº 261, de 03 de dezembro de 1841 reformou o Código de Processo Criminal, visto que passou a regular a execução da parte policial e criminal³. Essa reforma extinguiu a Intendência Geral de Polícia e estabeleceu definitivamente em seu lugar o cargo de Chefe de Polícia (SANTOS, 1985). Nesse ordenamento parte das atribuições do Juiz de Paz foi transferida para os Chefes de Polícia e seus delegados, que adquiriram o direito de investigar, expedir mandatos de prisão, estipular fianças e até julgar casos menores como as infrações às posturas municipais⁴.

Os chefes de polícia eram escolhidos entre os desembargadores e juízes de direito, e os delegados e os subdelegados podiam ser nomeados entre juízes e demais cidadãos, tendo

³ Vide Lei nº 261, de 1841. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM261.htm>

⁴ Memória da Administração Pública Brasileira. MAPA. Disponível em: <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=7546>>

autoridade para julgar e punir (BONELLI, 2003). Esse ordenamento foi regulamentado pelo Decreto nº 120, de 31 de janeiro de 1842, que colocou a Polícia Civil sob a regência do Ministro de Estado dos Negócios da Justiça e definiu as funções da Polícia Administrativa e Judiciária (PESSOA, 2015).

Esse novo ordenamento criou em cada Município da Corte e em cada Província um Chefe de Polícia, contando com o auxílio de delegado e subdelegado, nomeados pelo Imperador ou pelos Presidentes das Províncias. Ao chefe de polícia e ao delegado, segundo às normas da época, cabiam, inclusive, atribuições próprias de juiz, como expedir mandados de busca, conceder fianças, julgar crimes comuns e, ainda, proceder à formação de culpa.

O sistema adotado pela Lei nº 261 perdurou até o dia 20 de setembro de 1871, com a criação da Lei nº 2.033, a qual distinguiu as atribuições de Justiça e de Polícia, separando, portanto, as atividades judiciais das policiais. Esta lei também trouxe inovações que existem até hoje, como a criação do Inquérito Policial, que seria instrumento para apurar infrações penais e recolher indícios de autoria (PESSOA, 2015).

Essa normatização, portanto, separou, em definitivo, a função judicial da policial, definindo as funções dos delegados de forma mais restrita do que a estabelecida nas legislações de 1841, separando o poder de prender do poder de julgar, reservado aos magistrados. A partir daí os chefes e delegados de polícia não poderiam mais exercer a magistratura ao mesmo tempo (BONELLI, 2003).

Com a Proclamação da República, e de acordo com as normas da Constituição Federal de 1891, cada Estado ganhou autonomia para organizar sua própria polícia e um nova fase se abriu para a Polícia Civil⁵. Nesse período as instituições policiais passaram a sofrer várias reformas que procuravam garantir a ordem social num contexto social em que houve a valorização das liberdades políticas e do mercado de trabalho livre. Assim, a polícia, em um curto período de tempo, tornou-se atividade de especialistas (SOUZA, 2010).

Em 1902, por meio da Lei nº 947, institucionalizou a organização policial, assim, reorganizando a Polícia do Distrito Federal dividindo-a e civil e militar, criando as circunscrições policiais e uma Guarda Civil (SANTOS, 1985).

Na década de 1910, inclusive, teve início o processo de especialização do aparato da Polícia Civil dentro de uma perspectiva científica de identificação humana , com o

⁵ A Polícia Militar brasileira encontra suas origens no Corpo de Guardas Municipais Permanentes da Corte, também chamado Corpo Policial da Corte e Corpo Militar de Polícia da Corte. MAPA. Disponível em: <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=9225>>

desenvolvimento de técnicas de investigação e identificação criminal – como o sistema antropométrico de Aphonse Bertillon, a datiloscopia, o retrato falado, o uso da fotografia e a perícia - o registro civil da população além da emissão dos passaportes, os serviços médico-legais, a inspeção e fiscalização de veículos, a fiscalização e censura das diversões públicas, e a assistência policial para os acidentados nas ruas, os desabrigados e desocupados (BONELLI, 2003).

Nesse processo de especialização, em 1917, foi instituído concursos públicos para seleção de pessoal, o qual visava profissionalizar e treinar nas técnicas investigativas. Nesse sentido, a partir dos anos 1930, sedimentado no movimento positivista e reformista, com ênfase na ciência e na lei, a Polícia Civil ganhou basicamente as formas hodiernas. Com efeito, a Polícia Civil seria uma polícia política, pois tinha uma natureza não-militarizada, a qual exemplificaria a nova orientação, “civil” e “cidadã”, com uma nova geração de policiais profissionais (CUNHA, 1998).

Nesse período, a despeito do processo de descentralização decorrente do advento da República, ressalta-se que, a Polícia Civil do Distrito Federal, a polícia da Capital de República, à época sediada no Rio de Janeiro, adquiriu centralidade no sistema policial. Essa polícia haveria de transformar-se em instituição-modelo para o país através de estratégicas doses de reengenharia moral visando a remodelar seu caráter e as práticas de parcela de seus agentes (CUNHA, 1998).

Entre orientações políticas e lutas corporativas de polícias, a Polícia Civil buscou se consolidar, por meio da estruturação de carreiras e do reconhecimento dos saberes. Foram criadas escolas de polícia, por exemplo, a Escola Prática de Polícia, do Rio de Janeiro, com o objetivo de formar os novos policiais, ou seja, de “instrução policial e educativa, a fim de torná-los aptos ao desempenho dos diversos misteres que lhes são afetos” (CUNHA, 1998).

A Polícia Civil, embora tenha buscado reconhecimento na nova República, geralmente esteve influenciada pelas transformações políticas. Assim, em muitos aspectos, assumiu funções de polícia política. Por exemplo, à época do Estado Novo, no governo do presidente Getúlio Vargas, com o chefe da Polícia do Distrito Federal, Filiminto Muller⁶, buscou-se nas estruturas da polícia e seus mecanismos operacionais e os recursos humanos (investigadores, policiais, informantes, técnicos especializados em diversas áreas, entre outros) para atividades

⁶ Filliminto Muller. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/filinto_muller. Acessado em 30/06/2019.

de inteligência e repressão (SILVA PACHECO, 2010). Essa situação se repetiu no período da ditadura de 1964 a 1984, por meio das Delegacias Especializadas de Ordem Política e Social (DEOSP), onde eram realizados interrogatórios e torturas de suspeitos de opositoristas ao governo (HUGGINS, FATOUROS e ZIMBARDO, 2006; SOUZA, 2000).

Nos anos 1940 a Polícia Civil do Distrito Federal foi transformada em Departamento Federal de Segurança pública (DFSP), conforme Decreto-lei nº 6.378, de 28 de março de 1944. Em seguida, no governo Juscelino Kubitschek, com a mudança da Capital Federal, transferiu sua sede para Brasília e incorporou servidores da Guarda Especial de Brasília (GEB)⁷. A partir dessas alterações surgiram propriamente a Polícia Civil do Distrito Federal e a Polícia Federal.

Nas demais unidades federativas do Brasil, as polícias civis também passaram por transformações, no nível institucional e de recursos humanos. Aprimoramento das funções investigativas, melhorias nos sistemas de recrutamento de pessoal, modernizações dos cargos policiais e tecnologias nos equipamentos têm sido almejadas frequentemente pelas Polícias Civis, sendo que, em algumas unidades da federativas, as condições de trabalho são melhores do que em outras.

A partir da Constituição de 1988, a Polícia Civil foi inscrita como instituição de segurança pública. Afora ao texto constitucional, não há uma lei que trate especificamente das Polícias Civis, dando uniformidade legal entre as instituições. Com efeito, cada unidade federativa dispõe de legislações próprias para tratarem de suas polícias. Mas, no geral, as Polícias Civis são dirigidas por delegados de polícia e compostas por quadros de investigadores, escrivães, peritos criminais, médicos legistas.

O QUE É A POLÍCIA CIVIL?

Antes de especificar a Polícia Civil é conveniente resgatar um conceito sobre polícia. Por polícia, entende-se como instituição encarregada de possuir e mobilizar recursos de força decisivos, com o objetivo e garantir ao poder o domínio (ou a regulação) do emprego da força nas relações internas (MONJARDET, 2010).

Ao aplicar esse conceito clássico à Polícia Civil brasileira, temos que: polícia civil possui recursos de força, pois é armada, tem poder de investigação e de prisão. Ademais, possui a capacidade de zelar pelas leis e aplicá-las com a finalidade de manter o direito e a ordem, o

⁷ Polícia Civil do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.pcdf.df.gov.br/institucional/historia-da-policia-civil-do-distrito-federal>>

que corresponde à garantia do poder e à regulação da força. Por fim, é uma polícia de competência limitada às fronteiras do país, sendo mais específico limitada a circunscrição de cada unidade federativa a qual pertence.

Ademais a função policial está ligada à existência de relações sociais, de relações entre indivíduos e grupos, bem como de regras relativas à regulação dessas relações sociais, tudo com o objetivo de assegurar sua aplicação e observação (DEL BAYLE, 1988). Nessa conceituação, também se ressalta que a Polícia Civil brasileira assume função de polícia na medida em está apta a regular as relações sociais por meio da investigação de crimes e da aplicação da lei.

Diante disso, podemos observar que a Polícia Civil brasileira é uma polícia como muitas outras pelo mundo, que resumidamente, possuem poder de representar e atuar em nome do Estado ou da coletividade para manutenção da ordem, segurança e observação das leis. Nessa linha, a Polícia Civil hoje é uma instituição profissionalizada, permanente e com membros remunerados pelos cofres públicos para o exercício da função de polícia.

Agora o que particulariza a Polícia Civil é o termo “civil”. Essa situação é necessária diferenciar basicamente da Polícia Militar. Tem-se que o Brasil possui um sistema de polícia dual desde 1809, com polícias militares, a cargo do policiamento preventivo; e polícia civis, com o policiamento repressivo. De forma simples, a Polícia Militar é a que exerce o policiamento fardado e ostensivo nos locais públicos, enquanto a Polícia Civil atua na investigação criminal, ou seja, quando um crime já ocorreu, compete à essa polícia a elucidação dele.

Essas duas polícias não só exercem atividades diferentes, mas são instituições díspares. As naturezas delas são distintas, pois a Polícia Militar se assemelha às organizações militares ou às Forças Armadas (BRODEUR, 2006). A doutrina militar rege organizações e relações no âmbito da polícia militar. Por sua vez, a Polícia Civil não possui organização militar, nem vínculo com as Forças Armadas. Assim, os policiais civis não são submetidos às condutas militares, não necessariamente usam fardamento e são parecidos muitos outros funcionários públicos civis⁸. Historicamente a Polícia Civil brasileira, por ser uma polícia também chamada de judiciária, esteve assemelhada ao campo do Judiciário do que o do Militar.

⁸ Destaca-se que, em 2017, o STF estendeu o entendimento de que ao policial militar é proibido fazer greve ao polícia civil, bem como aos demais órgãos da segurança pública. Assim, “O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo860.htm> Acesso em 15/07/2021

Decorrente da dualidade do sistema policial, que distingue instituições e funções, por exemplo, não é possível que o policial de uma Polícia Militar migre para uma Polícia Civil, deixando, assim, as atividades de prevenção para repressiva, ou vice-versa, sem cortes nas atividades funcionais. Para que isso ocorra é necessário que o policial de uma polícia se submeta aos critérios de seleção da outra, logo, deixando em definitivo a polícia a qual pertencia. Com efeito, não há conexões e hierarquias entre a Polícia Militar e a Polícia Civil, pois exercem funções diferentes dentro do sistema de policiamento.

Destarte, geralmente quando se trata de Polícia Civil, remete-se à dicotomia entre polícias civis e militares, que agem nas unidades federativas do Brasil, conhecidas como Estados. No entanto, ao diferenciar a Polícia Civil da Polícia Militar, verifica-se que no Brasil há outras polícias que também não são militares. Tais polícias são organizações diferentes, possuem competências e funções desiguais das polícias civis dos Estados, mas têm natureza civil. São elas, por exemplo: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, polícias legislativas.

Verifica-se, portanto, que atualmente o sistema policial brasileiro é dual, com dois modelos de policiamento, o civil e o militar, mas é múltiplo na quantidade de instituições policiais. Há polícias da União, que é o ente federativo que representa o Estado brasileiro; e policiais estaduais civis e militares (sendo 27 polícias civis e 27 militares, conforme a composição dos entes federativos Estados e Distrito Federal). Ademais, há Guardas Civis, no âmbito dos municípios, muito embora não sejam classificadas como polícia, também exercem função de polícia na guarda do patrimônio público. Há também os Corpos de Bombeiros, que mesmo também não sendo polícia no sentido estrito, são instituições militares semelhantes às polícias militares. Também se observa com o termo polícia, as polícias legislativas, por exemplo, as que atuam no Congresso Nacional⁹. Por fim, as recentes criadas polícias penais, com atuação no âmbito dos sistema prisional¹⁰.

Especificamente à Polícia Civil compete a investigação criminal, assim cabe intervir quando a prevenção falhou ou, em outras palavras, quando os fatos delituosos não puderam ser evitados ou sequer se imaginava poderiam acontecer, ocorreram. Assim, seus atos dirigem-se

⁹ “A Constituição de 1988, na senda das anteriores, previu a possibilidade de que cada Casa Legislativa da União e dos Estados criasse sua polícia, sem, no entanto, especificar que espécie de polícia e que espectro de atribuições lhe poderiam ser outorgadas. Diante disso, as Casas do Congresso Nacional concretizaram a norma, cada uma estabelecendo uma disciplina própria para a questão”. Vide: Éder Maurício Pezzi López. Polícia Legislativa do Senado Federal Atribuições investigativas e de polícia judiciária em face da Constituição de 1988 Brasília Revista de Informação Legislativa (RIL) a. 47 n. 188 out./dez. 2010

¹⁰ A partir da Emenda Constitucional 104/19, o rol das polícias listadas no artigo 144 fica acrescido das polícias penais federal, estaduais e distrital.

para o passado, a um evento ao menos iniciado no mundo dos fatos, com características de ilícito penal e, por tanto, plasmado como individual e concreto (BARBOSA, 2010).

Portanto, ao longo de sua história a Polícia Civil do Brasil foi se consolidando como uma instituição cuja missão é investigar, ou seja, apurar infrações penais e elucidá-los. Não há impedimento legal que as polícias civis executem policiamento ostensivo e preventivo, porém seu mister é investigar. A Polícia Civil também é chamada de polícia judiciária, visto que seus procedimentos investigativos são encaminhados ao Ministério Público e ao Judiciário para abertura ou não de processo criminal.

O QUE FAZ A POLÍCIA CIVIL?

No contexto do sistema de justiça criminal brasileiro, a Polícia Civil é um órgão permanente, organizado, e estruturado em carreira que exerce as funções de polícia judiciária. Cada Estado-membro da Federação possui sua própria força policial civil sendo responsável por sua manutenção. A União compete em atendimento ao art. 21, XIV, do texto constitucional, organizar e manter a Polícia Civil do Distrito Federal (ROSA, 2005).

No geral, as Polícias Civas brasileiras se formalizaram no início do século XX, quando foram instituídas carreiras policiais civis. Nos grandes centros urbanos do Brasil, por exemplo, São Paulo, elas surgiram para dar conta das novas modalidades criminais advindas com a industrialização e a explosão demográfica. São instituições responsáveis pela repressão ao criminoso e também pelo policiamento preventivo especializado, e atua geralmente após o crime ter ocorrido. O policiamento preventivo especializado consiste em, por exemplo, efetuar uma diligência preventiva para prenderem traficantes e drogas, em certo local onde foi avisada que haveria esse tipo de transação. A Polícia Civil ou judiciária, basicamente, recolhe provas e dados para o Poder Judiciário (MINGARDI, 1998).

A missão precípua da Polícia Civil é investigar (SOUZA, 2003); mas além disso ela tem várias funções, a depender das atribuições conferidas pelas legislações de cada unidade federativa. Com efeito as Polícias Civas são responsáveis por: fiscalização e autorização de grandes eventos públicos ou particulares; funcionamento de determinadas atividades comerciais; emissão de identidade civil; registros de ocorrências criminais ou não; necropsias;

exame de corpo de delito; cumprimento de decisões da justiça, como mandados de prisão e de busca e apreensão etc¹¹.

Assim, quando alguém é vítima de algum crime, por exemplo, roubo de carro, violência, extorsão, essa pessoa deve se dirigir até uma Delegacia de Polícia Civil para registrar o fato por meio do documento Ocorrência Policial, também conhecida como Boletim de Ocorrência, ou simplesmente “BO”. Há crimes de menor potencial ofensivo ou gravidade que também podem ser registrados por meio delegacias eletrônicas, pela internet ou telefone. A partir da comunicação de crime à Polícia Civil é que se inicia a investigação policial. Essa investigação visa apontar o autor do delito e levá-lo à Justiça para responder ao processo criminal.

Cada Estado-membro da Federação possui Polícia Civil própria, sendo responsável por sua manutenção, à exceção da Polícia Civil do Distrito Federal, que é organizada e mantida pelo Governo Federal. No exercício de suas funções, a Polícia Civil encontra-se vinculada na maioria dos Estados-membros da Federação à Secretaria de Segurança Pública, devendo por força do art. 144, § 6º, da Constituição Federal obediência ao Governador do Estado¹² (ROSA, 2005).

Às Polícias Cíveis competem realizar funções de polícia judiciária e apuração de crimes dentro das circunscrições das unidades federativas às quais estão inseridas, exceto os delitos de competência da União, que são apurados pela Polícia Federal. As Polícias Cíveis, ademais, submetem-se ao devido processo legal e ao Estado de democrático de direito, visto que no caminho de suas funções não podem agir à margem da lei.

Segundo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), as Polícias Cíveis possuíam aproximadamente 120 mil policiais distribuídos nos Estados-membros, o que equivalia, em média, 1 policial civil para cada 1.700 pessoas¹³. Na edição do 15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2021), o efetivo das Polícias Cíveis é cerca de 105.307 servidores; entre delegados, escrivães, investigadores e agentes, peritos, médicos legistas e papiloscopistas¹⁴. De toda forma, esses policiais têm a competência de investigar milhares de

¹¹ Caso de Polícia. Disponível em: <<http://www.casodepolicia.com/qual-policia/>>

¹² Não obstante, vide a discussão sobre o projeto de lei orgânica, que visa criar um Conselho Nacional de Polícia Civil ligado à União. Congresso avalia reduzir poder de governadores sobre PM e polícia civil. Estadão. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,congresso-avalia-reduzir-poder-de-governadores-sobre-pm-e-policia-civil,70003577071> Acessado em 15/07/202.

¹³ IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>

¹⁴ Há estados que a polícia técnica, com peritos e médicos legistas, por exemplo, não fazem parte dos quadros das polícias cíveis, sendo o caso, de Goiás.

crimes que ocorrem no Brasil diariamente, o que nem sempre é possível, em virtude das dimensões continentais do país e das restrições de recursos e pessoal das polícias civis.

Entre homicídios, estupro, roubos, sequestros, tráfico de drogas e armas, crimes cibernéticos, violência doméstica, crimes contra o poder público, crimes ambientais, desarticulação de facções criminosas, custódia de pessoas presas; além de crimes simples, como furtos de pequeno valor, brigas entre conhecidos, acidentes de trânsito, cabe às Polícias Civis enfrentarem. Para o alcance de suas funções institucionais, essas polícias realizam investigações, perícias criminais e necropsias, pesquisas forenses, aplicam técnicas de inteligência e análises do fenômeno criminológico. O universo de atribuições das Polícias Civis é extenso, portanto.

No geral, ao longo do território brasileiro, contudo, mais concentradamente nas cidades maiores, as Polícias Civis possuem estruturas físicas denominadas de Delegacia de Polícia ou Distrito Policial que atendem presencialmente à população. As funções dessas polícias podem ser estendidas ou restringidas, conforme as particularidades de cada Estado-membro, mas a missão de qualquer Polícia Civil é investigar. Os meios e as formas podem variar de uma polícia para outra, entretanto, todas possuem natureza civil e devem agir conforme à lei na busca de sua missão institucional que é investigar para prover segurança pública e elucidar infrações penais.

Contudo, atualmente não é pacífico o campo de atuação da Polícia Civil. Das Polícias Militares ao Ministério Público, há embates relacionados às atribuições. Por exemplo, as Polícias Militares têm buscado atuar na seara investigativa; com a possibilidade de agir em crimes de menor complexidade e de realizar o termo circunstanciado diretamente¹⁵. Do outro lado, o Ministério Público tem almejando avançar mais enfaticamente no âmbito da investigação criminal¹⁶.

¹⁵ O Supremo Tribunal Federal assentou no último dia 27 o entendimento de que a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), relacionado especificamente ao crime previsto no artigo 28 da Lei 11.343/2006, é um ato permitido tanto ao juiz de Direito quanto ao delegado de Polícia Judiciária. Por Ivana David e Raquel Kobashi Gallinati Lombardi. Decisão do Supremo sobre lavratura de TCO é um marco histórico. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-03/david-lombardi-decisao-stf-lavratura-tco> Acesso em 15/07/2021

¹⁶ Carlos Roberto Siqueira Castro. O Ministério Público e a investigação criminal. Disponível em: <https://www.mpam.mp.br/centros-de-apoio-sp-947110907/combate-ao-crime-organizado/doutrina/737-o-ministerio-publico-e-a-investigacao-criminal> Acesso em 15/07/2021

Esses embates, destarte, fundam-se numa discussão sobre ineficiência das polícias judiciárias na elucidação de crimes¹⁷, logo seriam necessários outros órgãos atuando na investigação criminal, em vez de repensar o papel das Polícias Cíveis.

À GUIA DE CONCLUSÃO: IDENTIDADE E EXPECTATIVAS DAS POLÍCIAS CÍVIS

Atualmente quando se discute Polícia Cível é pertinente reformular as certezas e questionar: o que deveria ser e fazer a Polícia Cível? Esses questionamentos são necessários por que as conceituações até então apresentadas estão sob suspeitas em âmbitos externos e internos das Polícias Cíveis.

Note-se âmbito externo da Polícia Cível, há dúvidas sobre seu papel na dinâmica do sistema de justiça criminal e da segurança pública. Quando se observa sua missão precípua, que é investigar e apresentar culpados de crimes, os baixos resultados mostram disfuncionalidade. Embora não se tenha padronizado em esfera nacional metodologia de mensuração do trabalho das Polícias Cíveis, em especial na parte de esclarecimento de crimes. Com efeito, observa-se no relatório “ONDE MORA A IMPUNIDADE?”, do Instituto Sou da Paz que, em 11 estados, cerca de 70% dos homicídios não são solucionados e os culpados seguem impunes. Ou ainda, que a média nacional de elucidação de homicídio seria só de aproximadamente 5%¹⁸.

Ademais, a investigação criminal a cargo das Polícias Cíveis tem sua efetividade discutida quando se constata que a maioria dos casos crimes elucidados é decorrente de situações de flagrante, ou seja, não resultaram necessariamente de trabalho investigativo. Com efeito, segundo pesquisa de Costa e Oliveira Júnior (2016), em 64,4% dos casos apresentados como elucidados e com denúncia apresentada ao Ministério Público, o acusado já se encontrava preso, geralmente por uma situação de flagrante. Assim, não houve efetivamente trabalho de investigação criminal.

Nesse contexto, se a missão institucional é investigar e apresentar os culpados da criminalidade e se as Polícias Cíveis têm dificuldades em realizar tal tarefa, elas são colocadas na berlinda. Note-se, o sistema judicial desvaloriza significativamente a atividade da polícia judiciária, ao situá-la em plano inferior na hierarquia judiciária (LIMA, 2013). Além do mais,

¹⁷ Pesquisa ONDE MORA A IMPUNIDADE? Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios. Sou da Paz (2020). Disponível em: <http://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/politicas-de-seguranca-publica/controle-de-homicidios/?show=documentos#3969> Acesso em 15/07/2021

¹⁸ No Brasil, só 5% dos homicídios são elucidados. O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/no-brasil-so-5-dos-homicidios-sao-elucidados-7279090>>

na dinâmica desse sistema, recai sobre elas a culpa da impunidade e ineficácia no enfrentamento da criminalidade.

Assim, também no próprio sistema de segurança pública, a Polícia Civil é desafiada por outras instituições policiais, em especial pela Polícia Militar. É fato. Frente às dificuldades de investigação criminal da Polícia Civil, a Polícia Militar reivindica mudanças no ordenamento legal para que ela possa assumir todo o ciclo do policiamento, com a incumbência de investigar a ocorrência de infrações penais e a responsabilidade de presidir inquéritos policiais¹⁹.

No mesmo sentido, o Ministério Público tem buscado a prerrogativa investigativa na área criminal²⁰. Essa discussão atenta especialmente contra o principal instrumento de investigação criminal das Polícias Civas: o inquérito policial. Em linhas gerais, o inquérito policial, que formaliza a investigação criminal, tem sido criticado por ser peça engessada na figura do Delegado de Polícia, além de possuir características burocrática e cartorial, o que ocasionaria morosidade e ineficiência na instigação criminal (MISSE, 2011; AZEVEDO e VASCONCELLOS, 2011; VARGAS e RODRIGUES, 2011)

Por sua vez no âmbito interno da Polícia Civil, tem crescido manifestações de seus integrantes quanto à estrutura organizacional da instituição. No geral, o modelo vigente, com divisões de cargos, como agentes, investigadores, escrivães, delegados e peritos, estabelecendo competências e determinando a posição na estrutura da Polícia Civil, tem sido criticado por seus próprios ocupantes (LIMA, BUENO e SANTOS, 2014). Embora formalmente não se tenha estrutura militar, há endosso ao esquema rígido de hierarquia e disciplina, o que tem gerado insatisfação na corporação policial civil (LIMA, 2013; ROCHA, 2013).

Consta na Constituição de 1988, que as Polícias Civas são dirigidas por Delegados de Polícia de carreira, sendo assim, o cargo de delegado está no ápice da organização. Ademais, esse cargo é o único responsável pela direção do inquérito policial. Dessa forma, o cargo de delegado possui amplos poderes na esfera da Polícia Civil, desde o gerenciamento da instituição até o domínio de sua principal atribuição de investigação, que é a formalização do inquérito policial. Por outro lado, não consta no texto constitucional ou numa legislação de âmbito nacional, o desenho dos demais cargos policiais das Polícias Civas²¹, logo há grande variedade

¹⁹ PEC 431, que tratado do ciclo completo de policiamento. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643936>

²⁰ O Ministério Público na Investigação Criminal. Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-MP-CE_v.01_n.01_t.02.05.pdf

²¹ Destaque-se que há projetos de estabelecer legislação única para as Polícias Civas. Vide PL 1949/2007 - Lei Geral da Polícia Civil. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=499781

de tipos de cargos. No geral, eles se enxergam desprestigiados nas próprias instituições policiais e no exercício da atividade de investigação.

Por conta disso, não há uma identidade de Polícia Civil em nível nacional, muito embora haja tentativa por parte de uma estrutura denominada Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil²². Todavia, essa entidade é composta exclusivamente por delegados, logo carece de reconhecimento do conjunto das Polícias Cíveis. De toda forma, o que se constata no interior das Polícias Cíveis, por falta dessa identidade, são processos de isoformismo²³ ou de lutas para se assemelhar a outras carreiras com mais status. Efeito perverso dessa situação é que delegados e demais cargos policiais confundem seus interesses corporativos como se fossem institucionais das Polícias Cíveis.

Desse modo, por exemplo, o conjunto de delegados tem buscado se estabelecer como carreira jurídica²⁴, o que o fortaleceria frente aos demais operadores do sistema de justiça criminal. Da mesma forma, outros cargos policiais reivindicam mudanças, como ciclo completo de polícia e carreira única nas Polícias Cíveis, o que geraria novo arranjo de competências nessas instituições. Embora tenham objetivos distintos, ambos os processos de empoderamento dos referidos cargos se fundam numa suposta valorização da Polícia Civil, mas, de fato, são demandas corporativas.

Paralelo a tais questionamentos sobre o papel das Polícias Cíveis, vale destacar que no debate político sobre a segurança pública há prioridade pelo policiamento ostensivo realizado pelas Polícias Militares. Isso se expressa, por exemplo em termos numéricos, visto que a quantidade de policiais civis é de aproximadamente 100 mil, enquanto de policiais militares 400 mil (FBSP, ANUÁRIO, 2021). Juntamente com a maioria das políticas populistas de segurança pública, esses números indicam na verdade que há prevalência do modelo de policiamento militarizado frente a outro civil.

Nesse contexto, a instituição Polícia Civil do Brasil que no início do século 20 representou modernização com um policiamento cientificista; agora no século 21, com suas ferramentas, conceitos e estruturas tem se mostrado insuficiente para o funcionamento da

²² RESOLUÇÃO Nº 02/2018 – CONCP. Institui a padronização das identidades funcionais a ser observada pelas Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal.

²³ A ideia de isoformismo se aproxima de homogeneização, a qual se constitui em um processo limitador, que obriga uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam as mesmas condições ambientais (POWELL e DIMAGGIO, 1999:108).

²⁴ BARROS FILHO, Mário Leite. NATUREZA JURÍDICA DA ATIVIDADE EXERCIDA PELOS DELEGADOS DE POLÍCIA. Disponível em: http://www.amdepol.org/arquivos/Natureza_Juridica_Atividade_Exercida_Delegado_de_Policia.pdf0700b.pdf

investigação criminal. Por isso, o conjunto das Polícias Civis tem a obrigação de responder a tais desafios com uma proposta de política que lhe renove os métodos, as capacidades dos recursos organizacionais e humanos disponíveis, aliando-se aos desafios do mundo contemporâneo para uma inserção mais eficaz e responsável no âmbito do sistema de justiça criminal²⁵.

Em suma, as Polícias Civis brasileiras precisam de reformas e modernizações; sendo especialmente: uma identidade que represente a integralidade dos policiais civis, que gere eficiência da investigação criminal no processo de segurança pública e que traga legitimidade junto ao sistema de justiça criminal.

BIBLIOGRAFIA

- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de and VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti de. O inquérito policial em questão: situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre as fragilidades do modelo Brasileiro de investigação criminal. *Soc. estado*. [online]. 2011, vol.26, n.1 [cited 2019-07-01], pp.59-75.
- BARBOSA, Emerson Silva. Funções de Polícia: o que faz a Polícia Federal Brasileira?. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 1, n. 1, p. 181-212, 2010.
- BONELLI, Maria da Gloria. *Os delegados de Polícia entre o profissionalismo e a política no Brasil, 1842-2000*. In: Prepared for delivery at the 2003 meeting of the Latin American Studies Association, Dallas, Texas. 2003. p. 1-30.
- BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG; André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. *Revista Top*, Rio de Janeiro, v.14, n.26, p. 162-173, jan./jul. 2013.
- BRETAS, Marcos. A Polícia carioca no Império. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 22, 1998, p. 219-234.
- BRODEUR, Jean-Paul. Por uma sociologia da força pública: considerações sobre a força policial e militar. *Caderno CRH*, v. 17, n. 42, 2006.
- CABRAL, Dilma (org). Estado e Administração: a corte joanina no Brasil. Rio de Janeiro: *Arquivo Nacional*, 2010. 131
- CABRAL, Dilma (org.). Estado e Administração: A construção do Brasil independente (1822 – 1840) Rio de Janeiro: *Arquivo Nacional*, 2015.
- CABRAL, Dilma. Intendente/Intendência de Polícia da Corte e do Estado do Brasil. In: *Dicionário Online da Administração Pública Brasileira do Período Colonial (1500-1822)*. Disponível em: < <https://goo.gl/JiygwJ> > . Acesso em: 14 set. 2015.

²⁵ MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL BRASILEIRA Aspectos Conceituais, Perspectivas e Desafios. Disponível: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/seguranca-publica/modernizacao_policias_civis.pdf

- COSTA, Arthur Trindade M. A (in) efetividade da justiça criminal brasileira uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 2015, 15: 11-26.
- COSTA, Arthur Trindade M.. É possível uma Política Criminal? a discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do DF. *Soc. estado*. [online]. 2011, vol.26, n.1 [cited 2019-07-01], pp.97-114.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão and OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. Novos padrões de investigação policial no Brasil. *Soc. estado*. [online]. 2016, vol.31, n.1
- DAVID, Ivana. Polícia judiciária constitucional in *POLÍCIA JUDICIÁRIA NO BRASIL E NO MUNDO* / organizador: Clayton da Silva Bezerra / Giovani Celso Agnoletto 1 ed. - São Paulo: Editora Posteridade, 2019
- DEL BAYLE, Jean Louis Loubet. *La Policía: aproximación sociopolítica*. Acento, 1998.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/> Acesso em 15/07/2021
- GOMES, Romeu; SOUZA, Edinilsa Ramos de. A identidade de policiais civis e sucessivos espelamentos. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 18, p. 601-610, 2013.
- HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- HUGGINS, Martha K. et al. *Operários da violência: policiais torturadores e assassinos reconstroem as atrocidades brasileiras*. Brasília: Ed. UnB, 2006.
- JÚNIOR, BARRETO et al. A Modernização da Polícia Civil Brasileira. *Polícia, Democracia e Sociedade*. RATTON, José Luiz e BARROS, Marcelo.(Coordenadores). Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.
- LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *Revista Direito GV*, [S.l.], v. 12, n. 1, p. 49-85, jan. 2016.
- LIMA, Renato Sérgio; BUENO, Samira; SANTOS, Thandara. Opinião dos policiais brasileiros sobre reformas e modernização da segurança pública. *Fórum de Segurança Pública e Fundação Getúlio Vargas*, 2014.
- LIMA, Roberto Kant de. Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. Dilemas: *Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 6, n. 3, p. 549-580, 2013.
- MINGARDI, Guaracy. *Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma na polícia civil*. Scritta,, 1992.
- MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. *Soc. estado*. [online]. 2011, vol.26, n.1 [cited 2019-07-01], pp.15-27
- MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. São Paulo: Edusp, 2002.
- OLIVEIRA, Marcus Vinicius Berno N.; MACHADO, Bruno Amaral. O fluxo do sistema de justiça como técnica de pesquisa no campo da segurança pública. *Revista Direito e Práxis*, v. 9, n. 2, p. 781-809, 2018.

- PEDROSO, Regina Célia. *Estado autoritário e ideologia policial*. São Paulo: Editora Humanitas, 2005.
- PESQUISA PERFIL DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA 2013 (ano-base 2012) / coordenação geral: Isabel Seixas de Figueiredo, Gustavo Camilo Baptista. – Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2014.
- PESSOA, Gláucia Tomaz de Aquino. Código de Processo Criminal de Primeira Instância de 1832. In: *Dicionário Online da Administração Pública Brasileira do Período Imperial (1822-1889)*. Disponível em: <<https://goo.gl/wUqL5g>> Acesso em: 24 ago 2015.
- POLÍCIA JUDICIÁRIA NO BRASIL E NO MUNDO / organizador: Clayton da Silva Bezerra / Giovani Celso Agnoletto 1 ed. - S ã o Paulo: Editora Posteridade, 2019.
- POWELL, Walter W. e DIMAGGIO, Paul. Retorno a la Jaula de Hierro: el isoformismo institucional y la racionalidade coletiva en los campos organizacionales. In *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Org. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- RODYCZ, Wilson Carlos. O juiz de paz imperial: uma experiência de magistratura leiga e eletiva no Brasil. *Revista Justiça e História*, Rio Grande do Sul, v. 3, n. 5, 2003.
- ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. *Forças Policiais no sistema constitucional*. 2005. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/16178-16179-1-PB.pdf>>
- SANTOS, José Nunes dos. A polícia civil: Ligeiro escorço histórico. A instituição policial. Rio de Janeiro: *Departamento de Publicações da Ordem dos Advogados do Brasil*–Rio de Janeiro, p. 15-25, 1985.
- SOUZA MINAYO, Maria Cecília; DE SOUZA, Edinilsa Ramos. *Missão investigar: entre o ideal e a realidade de ser policial*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2003.
- SOUZA, Percival. *Autópsia do medo: vida e morte do delegado Sérgio Paranhos Fleury*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2000.
- VARGAS, Joana Domingues and RODRIGUES, Juliana Neves Lopes. Controle e cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado. *Soc. estado*. [online]. 2011, vol.26, n.1 [cited 2019-07-01], pp.77-96
- VIEIRA, Rosa Maria Teixeira Marques. *O juiz de paz, do império a nossos dias*. Brasil: Editora UnB, 2002.
- ZAVERUCHA, Jorge. *Polícia Civil de Pernambuco: o desafio da reforma*. Editora Universitária UFPE, 2003.